



Norwegian Ministry
of Foreign Affairs



Impactul corupției asupra realizării drepturilor omului în Republica Moldova:

Studiu analitic cu recomandări de politici

Centrul pentru Drepturi Civile și Politice



Geneva-Chișinău, Mai 2021

Cuprins

Sumar executiv.....	3
1. Metodologie.....	10
2. Analiza de scoping, screening.....	20
3. Evaluarea impactului corupției asupra drepturilor selectate.....	29
4. Discuție, recomandări de politici.....	66
5. Anexe.....	79

Autor

Studiul a fost elaborat de echipa de cercetare a Centrului pentru Drepturi Civile și Politice.

Această versiune a raportului reprezintă o traducere după original, care a fost întocmit în limba engleză. Au fost luate toate măsurile pentru a asigura ca traducerea constituie o reflectare fidelă a originalului. Totuși, în toate problemele legate de interpretarea termenilor specifici, a informațiilor, versiunea în limba originală a raportului prevalează față de prezenta traducere.

Disclaimer

Acest studiu a fost elaborat la solicitarea Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD), în cadrul proiectului „Lupta cu corupția prin consolidarea integrității durabile în Republica Moldova” implementat de Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD) Moldova cu sprijinul financiar al Ministerului Afacerilor Externe al Norvegiei. Opiniile exprimate în acest raport aparțin autorilor și nu reflectă neapărat opinia oficială a PNUD sau a instituției finanțatoare.

Rezumat

Scopul studiului este analiza impactului corupției asupra realizării drepturilor universale ale omului în Republica Moldova. Studiul prezintă mai întâi un cadru de analiză pentru un șir de cazuri relevante pentru tematica analizată, identificând legătură cauzală între cazurile individuale și corupția sistemică. O altă parte a studiului este consacrată evaluării impactului corupției asupra drepturilor omului. Cercetarea a fost efectuată folosind datele disponibile în mod public, de la instituțiile relevante, pentru perioada 2017-2020.

Studiul demonstrează că fenomenul corupției în mod semnificativ resursele publice, ceea ce, la rândul său, afectează negativ exercitarea drepturilor prevăzute în Declarația Universală a drepturilor omului. Evaluarea datelor colectate cu privire la încălcările drepturilor omului constată că drepturile cel mai frecvent afectate, care rezultă din relația cauzală cu corupția, sunt dreptul la viață, dreptul la apărare și la un proces echitabil, precum și dreptul la educație, dreptul la sănătate, dreptul la proprietate și dreptul la protecție socială. Cele mai frecvent identificate victime sunt grupurile vulnerabile și marginalizate. De asemenea, studiul a constatat că încălcările drepturilor omului pot fi cauzate de atât de cazurile individuale de corupție, cât și de corupția sistemică, dar și de cele două fenomene concomitent.

Autorii studiului propun și un șir de recomandări de politici politice și intervenții menite să limiteze impactul corupției asupra realizării drepturilor omului. Printre acestea se numără propuneri de modificări legislative care să includă corupția ca factor agravant în cadrul procedurilor penale și litigiilor privind drepturile omului. De asemenea, se recomandă introducerea evaluărilor ex-ante și ex-post ale impactului corupției asupra drepturilor omului, îmbunătățirea transparenței și integrității deciziilor administrative și judiciare, limitarea discreției și stabilirea mecanismelor de responsabilizare decizională.

Sumar executiv

Scop

Scopul acestui studiu, realizat la comanda PNUD Moldova, este de a determina măsura, în care corupția are impact asupra exercitării drepturilor omului în Republica Moldova, prin identificarea drepturilor omului care sunt încălcate cel mai frecvent, prin stabilirea celor mai vulnerabile grupuri afectate și prin estimarea costurilor umane și monetare ale corupției. De asemenea, s-a propus elaborarea indicatorilor de măsurare și monitorizare de către autoritățile naționale a impactului corupției. Acești indicatori vor sta la baza recomandărilor de politici pentru a limita impactul corupției.

Încălcarea drepturilor omului și comiterea actelor de corupție sunt contrare principiilor morale și contravin dreptului internațional. Drepturile omului și anticorupția sunt definite prin normele legale separate, ambele sunt consecvente în realizarea scopului de a proteja încrederea publică. În ceea ce privește punerea în aplicare, atât anticorupția, cât și drepturile omului au dimensiuni economice, instituționale și sociale; în particular, protecția drepturilor omului necesită resurse publice, asupra cărora corupția are impact direct. Totodată, implementarea și protecția drepturilor omului necesită aranjamente instituționale, financiare și umane complexe în cadrul instituțiilor de stat. Studiul constată că, în general, corupția sistemică acționează prin subminarea cadrului instituțional, în timp ce actele individuale de corupție încălcă drepturile individuale ale cetățeanului.

Studiul, de asemenea, are sarcina de a investiga natura legăturilor cauzale dintre corupție și încălcarea drepturilor omului prin abordările normativă și pozitivă. Pentru a realiza această sarcină, a fost necesară elaborarea unui cadru metodologic de analiză a datelor colectate. Studiul prezintă atât cadrul de analiză elaborat de autorii cercetării, cât și instrumentele relevante, care pot fi utilizate pentru a investiga impactul corupției asupra drepturilor omului și activităților instituționale aferente. Cadrul de analiză a fost adaptat pentru a evalua interacțiunea complexă a relațiilor și interdependențelor dintre mai mulți actori (purătorii de obligații, titularii de drepturi, părți terțe, intermediari), dintre posibile acțiuni (oferta/cererea de mită, realizarea obligațiilor) și eventuale consecințe ce rezultă din acestea (încălcarea directă și/sau indirectă a drepturilor omului).

Acțiunile actorilor se desfășoară în contextul instituțiilor, resurselor financiare disponibile, legilor și reglementărilor în vigoare. De exemplu, în studiul menționat se examinează următoarele situații:

- 1) Un polițist (purător de obligație) care nu își îndeplinește obligația față de o victimă a violenței în familie (titular de drepturi), deoarece este mituit (direct sau indirect) de către agresor; reglementări în vigoare acordă polițistului o anumită discreție în calificarea acțiunilor agresorului ca fiind fapta contravențională sau penală, dar și o discreție decizională în aplicarea măsurilor generale de protecție a victimei.
- 2) Un pacient (titular de drepturi), fiind în drept sau nu, solicită acces (preferențial) la servicii medicale și dă mită furnizorului de servicii medicale, ceea ce are ca rezultat întârzierea executării drepturilor de acces la servicii medicale de către alți titulari de drepturi (victime indirecte), situația fiind agravată de alocațiile financiare limitate și lipsa de transparență a listei de așteptare pentru prestarea serviciilor medicale.

- 3) Un solicitant al permisului de conducere (titular de drepturi) care solicită și susține examenele teoretic și practic auto, este supus discreției decizionale individuale intermediare de actorii privați.

Una dintre provocările cercetării este selectarea și examinarea din toată multitudinea de date disponibile doar a situațiilor, în care factorul corupțional este singurul factor responsabil pentru încălcarea drepturilor omului. Cum să măsurăm în mod coerent și consecvent impactul corupției în prezența altor factori? În ce moment actele de corupție individuale evoluează în corupție sistemică și în ce măsură deficiențele sistemice au impact asupra persoanelor? Studiul își propune să ofere răspuns și la aceste întrebări.

Despre impactul corupției asupra realizării drepturilor omului (cap. 1, 2)

Cadrul de analiză utilizat de autorii studiului constă din mai multe etape și instrumente: 1) screening-ul (selectarea cazurilor/situațiilor relevante, aplicarea testelor de cauzalitate și de vulnerabilitate), 2) scoping-ul (tipuri de drepturi, tipuri de încălcări, analiza individuală sau sistemică, analiza drepturilor), 3) estimarea impactului (identificarea costurilor corupționale și celor legate de drepturile omului, monetizarea acestora) și 4) recomandări de politici.

Studiul constată că actele individuale de corupție sunt un factor care contribuie la încălcarea drepturilor omului în aproximativ o treime dintre cazuri, în timp ce corupției sistemice îi revin o altă treime din cazuri. Pentru a face o distincție între aceste două situații se folosește testul de cauzalitate. Alți factori care nu sunt reflectați în acest studiu dar joacă un rol important în încălcarea drepturilor omului sunt: neconformitatea legislației și reglementărilor naționale (precum Constituția) cu standardele internaționale, resursele inadecvate sau expertiza insuficientă pentru identificarea și respectarea obligațiilor internaționale, corupția politică de scară mare. În acest sens, având în vedere că studiul dat se referă la anumite drepturi, factorii corupționali și tiparele corupționale identificate în contextul drepturilor analizate sunt limitate la datele disponibile colectate. De asemenea, mediul politic nu a fost supus analizei.

Concluziile studiului sunt aplicabile prin extindere și față de alte drepturi care nu au fost analizate în acest studiu din motivul că cercetarea cazuistică identifică tiparele corupționale care afectează cel mai des drepturile omului. În acest sens, aplicând cadrul de analiză, s-a ajuns la concluzii, care sunt consecvente în raport cu mai multe drepturi. Corupția afectează drepturile omului în trei scenarii distincte: Tipul I se referă la actele individuale de corupție care încalcă drepturile omului în mod individual. Tipul II se referă la acte individuale de corupție recurente care sunt determinate de factori de sistem. Tipul III se referă la corupția sistemică și sistematică care determină încălcarea drepturilor omului.

Despre drepturile omului și grupurile vulnerabile afectate (cap. 3)

Căutând răspuns la întrebarea care sunt grupurile cele mai frecvent afectate de corupție, constatăm existența impactului asupra grupurilor vulnerabile și marginalizate, cum ar fi gospodăriile casnice sărace, femeile, persoanele social dezavantajate, persoanele în etate și persoanele cu dizabilități. Cinci drepturi ale acestor grupuri sunt afectate frecvent: dreptul la viață, dreptul la apărare și la un proces echitabil, dreptul la educație, dreptul la protecția sănătății și dreptul la proprietate. De asemenea, studiul explică dinamica cauzalității, și anume, cauzalitatea fenomenului discriminării. Prin urmare, folosind acest cadru de analiză sunt evaluate acțiunile părților implicate, care provoacă încălcări indirecte sau tratamente discriminatorii, deși nu se constată nicio încălcare directă a drepturilor omului.

În linii mari, prezentul studiu stabilește câteva tipare, în care un act individual de corupție are un impact disproporționat asupra grupurilor vulnerabile. Un exemplu în acest sens este predominarea rețelelor de intermediari, care formează atât cererea, cât și oferta de corupție. Alt exemplu este revendicarea nelegitimă a dreptului sau anularea realizării obligației pozitive prin mită și cererea de mită într-un mediu instituțional-financiar cu resursele limitate.

Despre impactul asupra realizării drepturilor omului (cap. 3, 4)

Analiza demonstrează că fenomenul corupției implică două costuri separate: costul corupțional direct și costul impus drepturilor omului de corupție. Primul este recunoscut legal și se referă la mită ca atare, la resursele publice diminuate din cauza neplății impozitelor și a altor taxe, datorită amenzilor impuse și, în unele cazuri, la cheltuielile de administrare aferentă a justiției. Cel din urmă se referă la consecințele încălcării drepturilor omului, pierderea oportunității de dezvoltare individuală și deteriorarea legitimității instituției publice. În studiu se identifică centrele de cost ale impactului advers al corupției cu referire la fiecare drept afectat și se elaborează criteriile relevante. Adăugător, în studiu au fost estimate atât costurile pentru un caz individual reprezentativ de corupție, cât și cele care reflectă un fenomen de amploare mai mare.

Analiza arată că estimativ costul corupției ar constitui aproximativ 20 de milioane de lei (1 milion de euro) în doar 300 de cazuri individuale examinate. Proiecția costului asupra fenomenului larg conduce la cifre și mai impunătoare. Spre exemplu, în cazul violenței în familie, problema care afectează dreptul la viață, se estimează că amploarea costului fenomenului pentru societate este de aproximativ 60 de ori mai mare - 2,4 MDL (120.000 euro), având la bază costul pe caz mediu de 45 000 MDL (2 000 euro).

Recomandări (cap. 3, 4)

Se propun recomandări de politici cu scopul de a limita impactul corupției asupra drepturilor omului, de a-i abilita pe titularii de drepturi și de a-i sprijini pe purtătorii de obligații în realizarea responsabilităților. Concluziile și recomandările specifice drepturilor analizate se conțin în capitolul 3. În general, pledăm pentru modificările legislative care vor introduce corupția ca factor agravant în stabilirea răspunderii pentru încălcarea drepturilor omului. Aceasta ar declanșa o direcție suplimentară de investigație, ar facilita acumularea și depunerea probelor din partea actorilor interesați la etapa (pre) judiciară. De asemenea, propunem o modificare legislativă similară în vederea introducerii examinării încălcării drepturilor omului ca factor agravant în determinarea răspunderii pentru corupție.

Capitolul 4 conține recomandări mai ample menite să limiteze influența corupției asupra drepturilor omului. Acestea includ obiective/instrumente de politici și metode specifice de implementare a politicilor:

- îmbunătățirea transparenței în examinarea și investigarea încălcărilor drepturilor omului, inclusiv accesibilitatea informației cu privire la drepturi; divulgarea sporită și publicitatea deciziilor individuale;
- consolidarea transparenței în procesul de elaborare și adoptare a politicilor publice cu impact asupra drepturilor omului;
- reducerea utilizării deciziilor administrative cu discreție decizională largă, în special în deciziile individuale cu privire la titularii de drepturi;
- îngustarea și limitarea discreției în exercitarea obligației decizionale atunci când aceasta aduce atingere exercitării drepturilor de către titularii de drepturi;

- implementarea mecanismelor de responsabilizare a purtătorilor de obligații pentru rezultatele deciziilor individuale cu privire la drepturile omului, inclusiv legiferarea dreptului de acces la justiție (în special drepturile sociale, economice și culturale), disponibilitatea și asigurarea responsabilității pentru remediere eficientă în cazul încălcărilor.

Adăugător, în Studiu se elaborează teoria schimbării pe termen mediu bazată pe starea actuală a lucrurilor în Moldova, inclusiv analiza problemelor, obiectivele, măsurile de acțiune, rezultatele scontate, ipotezele și condițiile prealabile.

Cuprins

Studiul este compus din cinci capitole. Capitolul 1 (Metodologie) prezintă metodologia utilizată în cercetare. Aceasta include colectarea datelor (extrase din decizii individuale, expertiza proiectelor de legi, hotărâri judiciare), examinarea și evaluarea informațiilor și a dovezilor pentru elaborarea concluziilor. Procesul complet de formulare atât a recomandărilor specifice și corecte, cât și a instrumentelor analitice adaptate este prezentat în anexe.

Capitolul 2 (Screening, scoping, analiză) conține aplicarea cadrului de analiză în screening-ul cazurilor, analiza tiparelor actelor individuale de corupție și schițarea concluziilor inițiale.

Capitolul 3 (Impactul corupției asupra drepturilor individuale) conține aplicarea cadrului de analiză pentru cinci drepturi individuale selectate. Modelul de analiză este aplicat pentru fiecare drept, după care se determină tiparul predominant și se face distincția între corupția individuală și cea sistemică. Pentru fiecare drept, se fac estimări privind gradul, în care corupția afectează exercitarea dreptului, costurile implicate și se propun recomandări de politici.

Capitolul 4 (Concluzii, recomandări) prezintă observațiile cu privire la grupurile ale căror drepturi sunt cel mai grav afectate de corupție, implicațiile pentru grupul afectat și pentru societate în general, estimările cantitative, indicatorii de risc și recomandările de politici. Se abordează, de asemenea, întrebările inițiale ale cercetării: cine este cel mai grav afectat de corupție, care este impactul cantitativ al corupției și care sunt recomandările de politici care ar contribui la reducerea corupției. Capitolul include o foaie de parcurs bazată pe teoria schimbării.

Capitolul 5 (Anexe) conține referințe la fișierele de date inițiale colectate în formatul Excel și fișierele cu tratamentul fiecărui caz de către fiecare agenție. Aceste baze de date conțin date primare, informații din etapa de screening specifice agenției, metodologia detaliată și referințele utilizate.

Abrevieri:

ANI - Autoritatea Națională de Integritate,

CEDAW – Convenția (comitetul) pentru eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeii,

CE - Consiliul pentru egalitate (Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității),

CEDO - Convenția europeană (sau Curtea) privind drepturile omului,

CESCR - Comitetul pentru drepturile economice, sociale și culturale (ONU-Organizația Națiunilor Unite),

CHR - Comitetul pentru Drepturile Omului (ONU-Organizația Națiunilor Unite),

CNA - Centrul Național Anticorupție,

CoE - Consiliul Europei,

CPT – Comitetul pentru prevenirea corupției a Consiliului Europei,

DATI - Discreție, responsabilitate, transparență, integritate,

GRECO - Grupul de state împotriva corupției,

Încălcarea de tip I - corupția a provocat încălcarea drepturilor omului, o manifestare a actelor individuale de corupție,

Încălcarea de tip II - corupția a provocat încălcarea drepturilor omului, o manifestare a corupției sistematice,

Încălcarea de tip III - corupția a provocat încălcarea drepturilor omului, o manifestare a corupției sistemice și sistematice,

NPM – Mecanismul național de prevenire a torturii compus din Consiliul pentru prevenirea Torturii și Ombudsman (OAP), în baza Protocolului Opțional la Convenția ONU împotriva Torturii,

OAP – Oficiul Avocatului Poporului, Ombudsman,

PDESC - Pactul internațional privind drepturile economice, sociale, culturale,

PIDCP - Pactul internațional privind drepturile civile și politice,

PNUD - Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare,

PO – purtător (deținător) al obligației (datoriei) privind realizarea drepturilor omului, agent de stat, funcționar, angajat public, autoritate publică (DB în engleză),

Scoping - evaluarea riscurilor, vulnerabilităților, altor factori pentru a supune analizei aprofundate,

Screening – selectarea cazurilor și situațiilor relevante pentru a supune analizei de scoping,

TD – titular (deținător) de drepturi, persoane și grupuri care exercită drepturile omului (RH în engleză),

ToC - Teoria schimbării (a politicii),

UNCAC - Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției.

Cuprins

Sumar executiv	3
1. Metodologie	10
1.1 Abordare	10
1.2 Colectarea și organizarea datelor	11
1.3 Categorișire, screening.....	13
1.4 Cadrul de analiză a impactului corupției	15
2. Analiza de scoping, screening.....	20
2.1 Rezultatele screening-ului.....	20
2.2 Rezultatele scopingului	24
2.3 Concluzii și recomandări din screening, scoping.....	27
3. Evaluarea impactului corupției asupra drepturilor selectate	29
3.1 Explicații	29
3.2 Dreptul la viață, integritatea fizică și psihică (art. 24).....	29
3.3 Dreptul la apărare (art.26)	39
3.4 Dreptul la educație (art.35).....	45
3.5 Dreptul la sănătate (art. 36).....	56
3.6 Dreptul la proprietate (art. 46)	63
4. Discuție, recomandări de politici.....	66
4.1 Analiza drepturilor	66
4.2 Estimarea costurilor impactului corupției asupra drepturilor omului	72
4.3 Indicatorii de impact ai corupției asupra drepturilor omului.....	74
4.4 Recomandări	76
4.5 Politici bazate pe teoria schimbării	77
5. Anexe.....	79
5.1 Date sursă pe agenție	79
5.2 Referințe	79

Tabele, grafice¹

Graficul 1.1.1 Instrumente utilizate pentru colectarea, sistematizarea, screening-ul, analiza datelor

Tabelul 1.3.1 Filtrarea cazurilor

Graficul 1.4.1 Nivelurile integrate de nivel micro, meso și macro ale corupției care influențează drepturile omului

Tabelul 1.4.2 Tipul corupției a determinat încălcări ale drepturilor omului

Tabelul 2.1.1 Sistematizarea cazurilor: corupție și drepturile omului

Tabelul 2.2.2 Drepturile conform Constituției și impactul corupției asupra drepturilor omului

Tabelul 3.2.1 Dreptul la viață: tipuri de corupție individuală care afectează drepturile omului

Tabelul 3.2.2 Statistici privind violența în familie

Graficul 3.2.3 Violența în familie: analiza sistemică a obligațiilor agenților de stat privind față de drepturile victimelor

Tabelul 3.3.1 Dreptul la apărare: tipuri de corupție individuală care afectează drepturile omului

Tabel 3.4.1 Dreptul la educație: tipuri de corupției individuală care afectează drepturile omului

Graficul 3.4.2 Dreptul la educație: analiza sistemică a mitei

Graficul 3.4.3 Dreptul la educație: analiza sistemică a eliberării permisului de conducere

Tabelul 3.5.1 Dreptul la sănătate: tipuri de corupție individuală care afectează drepturile omului

Graficul 3.5.2 Dreptul la educație: analiza sistemică a mitei

Tabelul 3.6.1 Dreptul la proprietate: tipuri de corupție individuală care afectează drepturile omului

Graficul 3.6.2 Dreptul la proprietate: corupția și interdependența drepturilor omului

Tabelul 4.1.1 Sistematizarea constatărilor bazate pe drepturi ale impactului corupției

Tabelul 4.3.1 Cadrul indicatorilor de corupție care măsoară impactul corupției asupra drepturilor omului

Tabelul 4.4.1 Recomandările în baza teoriei schimbării pe termen mediu în Republica Moldova.

¹ Numărul indică capitolul și secțiunea corespunzătoare din studiu

1. Metodologie

Acest capitol prezintă succint cadrul de analiză elaborat pentru a examina datele colectate, a determina tiparele actelor individuale de corupție, a identifica problemele sistemice și a explica modul în care interacționează corupția individuală și sistemică. Cercetarea demonstrează că este necesar să elaborăm un cadru nou de analiză pentru a răspunde la întrebările complexe formulate.

1.1 Abordare

Din perspectiva juridică normativă, normele internaționale privind drepturile omului sunt codificate în tratatele internaționale, anume Pactul internațional privind drepturile civile și politice (PIDCP²) și Pactul internațional privind drepturile economice, sociale și culturale (PIDESC³). Aceste tratate sunt încorporate în Constituția Moldovei și ghidează interpretarea altor drepturi relevante prevăzute în document. Normele anticorupționale și de integritate sunt codificate în Convenția ONU împotriva corupției (UNCAC)^{4,5}. Tratatele internaționale dedicate drepturilor omului și UNCAC converg asupra acoperirii mai multor norme: de exemplu, privind protecția libertății de exprimare, UNCAC conține două referințe specifice la libertatea de exprimare⁶ și informare a avertizorilor de integritate și protecția acestora⁷ (art. 34, art. .33) care sunt, de asemenea, incluse în PIDCP (art. 19).

Normele privind drepturile omului acționează pentru a plasa individul în centrul analizei și își propun să creeze condițiile favorabile realizării umane, păcii, bunăstării și dezvoltării. Cadrul internațional al drepturilor omului cere statelor să respecte, să protejeze și să îndeplinească drepturile omului, în vederea asigurării realizării lor progresive acolo unde este cazul. Legislația drepturilor omului îi responsabilizează, de asemenea, pe autorii încălcărilor drepturilor omului, indiferent dacă sunt oficialii din cadrul instituțiilor publice sau persoane private⁸. UNCAC abordează acest aspect din perspectiva de guvernare și integritate și impune, de asemenea, actorilor de stat și privați obligațiile de a respecta, proteja și îndeplini

² [OHCHR | International Covenant on Civil and Political Rights](#)

³ [OHCHR | International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights](#)

⁴ [Convention against Corruption \(unodc.org\)](#)

⁵ Ratificat de Moldova în 2007

<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session4/V1186007e.pdf>

⁶Primul caz moldovenesc decis de CEDO (Busuic împotriva Moldovei, nr. 61513/00) a expus corupția în sectorul public, exemplificând exercițiul libertății de exprimare și acces la informație.

⁷Articolul 33. Protecția persoanelor care raportează Fiecare stat parte va lua în considerare încorporarea în sistemul său juridic intern măsuri adecvate pentru a oferi protecție împotriva oricărui tratament nejustificat pentru orice persoană care raportează cu bună-credință și din motive rezonabile autorităților competente orice fapt cu privire la infracțiunile stabilite în conformitate cu această Convenție.

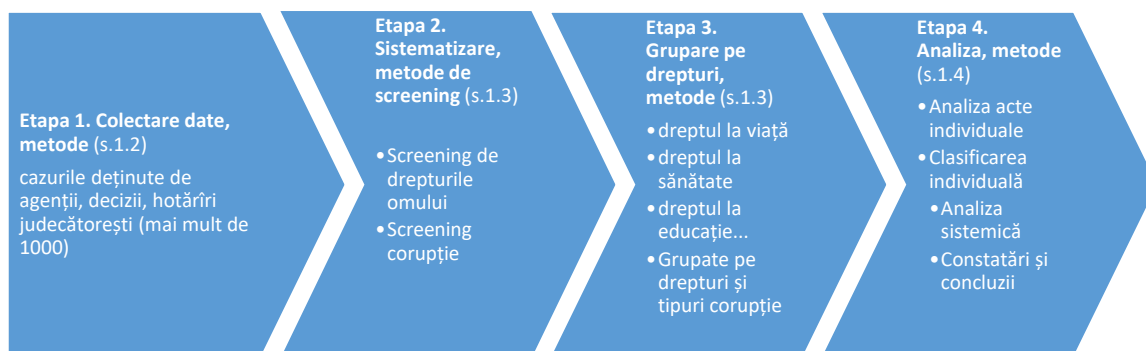
⁸Ph. Alston, G. Quinn, The Nature and Scope of States Parties' Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, *Human Rights Quarterly*, Vol. 9, No. 2 (May, 1987), pp. 156-229

drepturile omului conexe. În mod similar, regimul anticorupție îi responsabilizează pe aceiași actori pentru orice act de corupție.⁹ Anticorupția nu figurează în mod explicit în cadrul internațional mai larg al drepturilor omului, cu toate acestea, așa cum identifică acest studiu, poate contribui la ineficiența în promovarea drepturilor omului la nivel național.

- Cadru de evaluare

Cadrul de evaluare dezvoltat și implementat în studiul dat este prezentat în graficul 1.1.1. Acesta cuprinde patru etape: de la colectarea datelor, până la clasificarea acestora, examinarea informațiilor relevante, gruparea informațiilor după drepturi și, în cele din urmă, aplicarea instrumentelor de analiză. Colectarea datelor s-a bazat pe diferite surse disponibile public, așa cum se explică în secțiunea 1.2. Clasificarea datelor în forma bazei de date și examinarea ulterioară a informațiilor relevante despre caz este explicată în secțiunea 1.3. Inițial, au existat aproximativ 1000 de cazuri și situații, în timp ce subsetul de cazuri și situații selectat a rămas cu aproximativ două treimi. Cazurile și situațiile au fost grupate în conformitate cu Constituția.

Graficul 1.1.1 Instrumente utilizate pentru colectarea, sistematizarea, ecranarea, analiza



Limitări: Având în vedere timpul și resursele limitate pentru cercetare, au fost folosite doar metodele calitative de cercetare pentru a investiga relația dintre drepturile omului și corupție. Cu toate acestea considerăm oportun efectuarea suplimentară de analize cantitative și statistice, având în vedere numărul rezonabil de intrări (testarea ipotezelor și corelațiilor). Aceste și alte metode ar trebui să fie desfășurate în alte studii separate pentru a confirma prin alte metode separat și independent constatările prezentate.

1.2 Colectarea și organizarea datelor

Etapa de colectare a datelor a inclus identificarea tuturor surselor de informații relevante din perioada 2017-2020. Datele disponibile de la instituțiile statului, din domeniul drepturilor omului (OAP, CE) și din domeniul anticorupție (CNA, ANI) au furnizat cea mai mare parte a datelor primare. Alte surse internaționale, cum ar fi entitățile de expertiză ale Organizației Națiunilor Unite sau ale Consiliului Europei, au furnizat concluziile din aceeași perioadă¹⁰.

⁹ Îmbunătățirea dimensiunii drepturilor omului în lupta împotriva corupției: Cum abordează organismele din tratatele ONU problema corupției, CCPR, 2018, [https://ccprcentre.org/files/media/Final_report_\(EN\).pdf](https://ccprcentre.org/files/media/Final_report_(EN).pdf)

¹⁰ Hotărârile CEDO împotriva Moldovei au fost considerate ca o altă sursă care conține rezultatele procedurilor de judecată, însă aceste hotărâri se referă la faptele perioadei de timp cu mult în afara perioadei de cercetare (contextul de politici în toate situațiile s-a schimbat). Această sursă de informații are merite substanțiale pentru o cercetare separată.

Pentru a completa baza de date a studiului, de asemenea, au fost utilizate informațiile din rapoartele mass-media, din sursele organizațiilor specializate, precum și alte surse secundare.

Sursele de informații privind drepturile omului¹¹:

- Sesizările examinate de OAP (150 de cazuri revizuite dintr-un set de 240 de cazuri inițial disponibile)¹², conținând plângeri individuale și unele decizii administrative (procedură non-contradictorie, neexecutabilă).
- Sesizările OAP (Ombudsmanului) a Curții Constituționale și hotărârile ulterioare ale Curții (9 cauze).
- Deciziile Consiliului pentru egalitate privind cazurile de nediscriminare (67 de cazuri revizuite din 150 incluse inițial)¹³ (procedura contradictorie, parțial executorie).
- Entități de expertiză din cadrul ONU/CoE privind drepturile omului, concluzii ale organismelor de experți și recomandări cu privire la drepturile omului și corupție (15 recomandări).
- Sursele mass-media și ONG-uri (5 cazuri).

Surse de informații privind corupția:

- Hotărârile judiciare în baza cazurilor investigate de Centrul Național Anticorupție (CNA) (250 de cazuri examinate dintr-o listă inițială de 750)¹⁴.
- Expertiza legislativă a Centrului Național Anticorupție (CNA) asupra proiectelor de legi (REA) (76 proiecte examinate din 340 incluse inițial)¹⁵.
- Deciziile Autorității Naționale de Integritate (ANI) (167 cazuri relevante din 250 incluse inițial)¹⁶.
- Concluziile și recomandările organismelor de experți anticorupție ONU / CoE privind situațiile de corupție (10 recomandări).
- Sursele mass-media și ONG-uri (10 cazuri).

Evident, cercetarea evaluează datele empirice și informațiile colectate din perspectiva utilității ierarhice. Cele mai utile date rezultă din cazurile și situațiile care implică procedurile de adjudecare, urmate de opiniile de expertiză și evaluările bazate pe criteriile și metodologiile consistente. Petițiile, solicitările și deciziile administrative, precum și concluziile și recomandările experților au fost de asemenea relevante pentru analiză. Analiza drepturilor individuale s-a completat cu analiza a datelor cu surse secundare, inclusiv sondaje, rapoarte, mass-media și alte tipuri de informații menționate în capitolul corespunzător.

Limitări la colectarea datelor, organizare

¹¹Fiecare caz / situație este reprezentat de un șir care are următoarele câmpuri: 1) codul cazului, 2) datele de apariție, 3) descrierea sumară, 4) datele victimelor sau datele urmărite, 5) datele făptuitorului, 6) concluziile / decizia. Screeningul și analiza datelor au condus la crearea câmpurilor suplimentare: 7) evaluare preliminară, 8) dreptul omului implicat, 9) concluzii sumare.

¹²Fișier excel DB3 Ombudsman - conține informații sistematizate bazate pe reclamații și decizii înregistrate pe platforma OAP

¹³Fișier excel DB4_EC - conține informații sistematizate pe baza deciziilor Consiliului Egalității (CE) găsite pe site-ul web al CE

¹⁴ Fișier excel DB2_CNA - conține informații sistematizate bazate pe deciziile instanței legate de corupție inițiate de CNA

¹⁵ Fișier excel DB6_CNA - conține informații sistematizate pe baza proiectelor de revizuire ale legislației CNA

¹⁶ Fișier excel DB5_ANI - conține informații sistematizate pe baza deciziilor individuale ANI

Colectarea datelor disponibile a fost efectuată în perioada august-octombrie 2020, iar etapa de clasificare a fost realizată în luna noiembrie 2020. Analiza datelor și comunicarea corespunzătoare de lucru au fost desfășurate de la distanță în calitate de măsuri de precauție urmare a pandemiei COVID-19, în rezultat unele procese au durat mai mult decât era planificat. Unele date primare disponibile din sursele publice nu au fost puse la dispoziție.

1.3 Categorisire, screening

Etapa 2 a inclus categorisirea datelor și screening-ul relevanței acestora. Acest proces a fost compus din testul de cauzalitate și filtrarea cumulată compusă din 5 pași. Au fost elaborate 2 abordări de filtrare separate pentru cazurile de drepturile omului și pentru cazurile de corupție. Urmare aplicării screening-ului, au fost construite 2 baze de date pentru fiecare abordare, inclusiv pașii relevanți de tratare a datelor¹⁷.

Pentru cazurile legate de drepturile omului, am început cu constatarea dacă avuse loc încălcarea drepturilor omului. A urmat evaluarea prezenței riscului de corupție și, în cele din urmă, evaluarea faptului dacă corupția a fost sau nu cauza principală a încălcării¹⁸. Pentru cazurile de corupție, am început cu identificarea dreptului afectat, a urmat identificarea factorilor de corupție.

Tabelul 1.3.1 Filtrarea cazurilor

<i>cazuri privind drepturile omului</i>	<i>cazuri privind corupție</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Pasul HR1. Există o revendicare pentru drepturile omului? • Pasul HR2. Cazul se regăsește în drepturile acoperite de Constituție? • Pasul HR3. Există riscuri / factori de vulnerabilitate legate de corupție? • Pasul HR4. Care sunt cauzele în afară factorilor de corupției legate de încălcare? • Pasul HR5. Care sunt posibilele cauze legate de corupție? 	<ul style="list-style-type: none"> • Pasul C1. Forma de corupție și legitimitatea dreptului sau legalitatea revendicării; • Pasul C2. Relevanța constituțională și acoperirea constituțională a dreptului, revendicării; • Pasul C3. Clasificarea dreptului implicit în termeni de accesibilitate; • Pasul C4. Riscul / prezența factorilor de vulnerabilitate la corupție • Pasul C5. Tipul încălcării drepturilor constituționale.

Atenția specială a fost acordată cazurilor/situațiilor comparabile sau similare abordate atât din perspectiva drepturilor omului, cât și din perspectiva corupției¹⁹. Putem observa precum că pașii de filtrare pentru abordarea drepturilor omului reprezintă un proces reversibil de screening pentru abordarea corupției și viceversa.

¹⁷Human Rights Impact Assessment by World Bank (2013) urmează o abordare similară în 1) screening-ul cazurilor relevante, 2) sfera de identificare a tiparului calitativ al încălcării, 3) colectarea probelor relevante suplimentare, 4) efectuarea evaluării preliminare, sistematizarea și, în final, analiza informațiilor.

¹⁸Corruption and Human Rights: Making the Connection, International Council of Human Rights and Transparency International, on p. 28-29, propune o abordare oarecum generalizată pentru cazurile în domeniul drepturilor omului de screening și evaluare a impactului și măsuri posibile. Cu toate acestea, îi lipsește dimensiunea practicilor și factorii de corupție încorporați.

¹⁹ Pentru a anticipa: studiul a constatat 3 cazuri / situații comparabile și similare care conțin în mod independent în baze de date privind drepturile omului și corupție: i) abuz fizic în familie (în temeiul dreptului la viață), ii) cces la servicii medicale (în temeiul dreptului la protecția sănătății) și iii) investigație eficientă (dreptul la apărare).

Cazurile sunt considerate relevante dacă există legătură causală dintre corupția și drepturile omului, fie prin „cauzalitate de drept” (*“law-in-fact causation”*) sau prin „cauzalitate proximă” (*“proximate causation”*)²⁰. Testul cauzalității de drept este aplicat acțiunilor corupte individuale și se referă la un factor necesar (unic) sau substanțial (co-factor dominant alături de alți factori secundari) pentru încălcare sau creștere plauzibilă a șanselor încălcării (adică calificativul - cel mai probabil) în ceea ce privește victima directă (titularul de drepturi) sau victimă indirectă (situația drepturile altora)²¹. Testul cauzalității proxime determină influența circumstanțelor care duc în mod substanțial la încălcarea drepturilor omului pentru o victimă directă sau indirectă, aplicat în situațiile examinării politicilor sau instrumentelor acestora. În această cercetare nu au fost luate în considerare alte tipuri de cauzalitate mai distanțate (de exemplu, existenței concomitente a două variabile, care nu coincid).

În stabilirea unei corelații cauzale între corupția și impactul negativ asupra drepturilor omului, s-a examinat mai întâi natura corupției (individuală sau sistemică). Ulterior s-a stabilit măsura în care corupția a fost responsabilă pentru încălcarea, observând că, în unele cazuri, această conexiune a fost distanțată²².

La etapa finală, cazurile și situațiile relevante au fost sortate în funcție de dreptul afectat, precum și evaluate dacă se încadrează în unul din drepturile din Constituție.

²⁰ Urmând abordarea cauzalității legii penale și a legii delictuale, de exemplu, a se vedea *Causation in the Law*, Stanford Encyclopedia of Philosophy, 2019,

²¹ A. Peters, *Corruption as a Violation of International Human Rights*, p.1253, 1267; *EJIL* (2018), v.29, n.4, 1251-87

²² Această sursă *Topics of Anti-Corruption Law: What Does Kosovo Teach Us About Using Human Rights Law to Prosecute Corruption Offences?* M. Bryane, *SSE*, p.13-15, încearcă să deconstruiască legătura causală din perspectiva economiei, dar lipsită de practicitatea determinării calitative a legăturii, așa cum confirmă autorul în lucrare

1.4 Cadrul de analiză a impactului corupției

Studiul surselor secundare a identificat câteva abordări științifice în încercarea de a explica mecanica impactului acțiunilor individuale corupte asupra drepturilor omului din perspectiva abordării pozitivistice²³. Un autor clasifică cauzalitatea relației, bazându-se pe o relație ipotetică dintre corupția și drepturile omului: ipoteza de lucru fiind că acțiunile individuale corupte au ca rezultat în general câștiguri private, utilizarea neconformă a resurselor statului și impactul asupra realizării drepturilor omului. În mod similar, există opinia general acceptată despre faptul că corupția sistemică are un impact asupra drepturilor omului, însă nu a fost propus niciun model coerent de analiză. Mai mult, se consideră că corupția sistemică la nivel politic afectează drepturile omului printr-un mecanism diferit de acțiunile individuale corupte.

Protejarea și respectarea drepturilor omului necesită atât resursele financiare, cât și structurarea politicilor în implementarea acestora. Fără structura corectă, resursele financiare pot fi supuse unor acțiuni individuale corupte sau afectate de o politică ineficientă. Un autor oferă analiză și un model cu estimarea cuprinzătoare a resurselor și alocațiilor sociale necesare pentru protecția anumitor drepturi²⁴.

La etapa a patra aplicăm următoarele evaluări: impactul individual al actului corupt, identificarea tiparului individual al actului corupt și impactul corupției sistemice. Interacțiunea dintre actorii și actele corupte individuale este complexă. Graficul 1.4.1 explică toate cele trei niveluri ale corupției: micro- (individual), meso-, macro-niveluri și prezintă modul în care aceste 3 niveluri contribuie (pe bază de cauzalitate) la încălcarea drepturilor omului.

- *Evaluarea impactului actelor corupte individuale*

În același context, încălcarea drepturilor omului și infrațiunea corupției se referă la diferite acțiuni, deși există suprapunerea parțială a actorilor implicați. Actorii de bază implicați sunt purtătorul de obligațiuni (cum ar fi agentul de stat) (PO) și titularul de drepturi (TD). Din perspectiva drepturilor omului, purtătorul de obligațiuni (PO) are obligații pozitive sau negative față de titularul de drepturi (TD). Încălcarea drepturilor omului poate apărea ca urmare a acțiunilor purtătorului de acțiune (PO) către titularul de drepturi (TD) sau prin inacțiune din partea purtătorului de obligațiuni împotriva acțiunilor terților față de TD. Un terț poate fi agent privat sau de stat. Perspectiva drepturilor omului nu examinează cauzele neîndeplinirii obligațiilor de către agentul de stat.

Din perspectiva corupției, relația dintre obligația purtătorului de obligațiune (PO) față de titularul de drepturi (TD) este văzută prin optica ofertei de mită (TD) sau cererii de mită (PO). Actul de mită poate fi intermediat. Pentru a examina corelația și relațiile dintre corupția și

²³Abordarea definește încălcările directe (mita este cauza), indirectă (condiția esențială a mitei pentru încălcare) și distanțată (corupția declanșează reacții publice de demonstrație și violență) cu o rețetă pentru tratarea cazurilor relevante legate de corupție, ICHRP & TI, *Corrupting and Human Rights: Making the Connection* (2009), p.27-29

Această abordare și altele implică discriminarea ca situație separată a unui tratament preferabil care este nejustificat sau care tratează potențial diferit restul. La fel în A.Peters and M.Bryane.

²⁴S.Holmes et al, *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, 1999.

drepturile omului, trebuie să aducem toți actorii implicați și toate acțiunile într-un singur model de analiză.

Corupția poate implica oferta de mită realizată direct sau intermediată pentru ca un beneficiar să obțină accesul preferențial la un drept, sau chiar și o revendicare fără drept și astfel, ulterior, acest fapt să producă un efect negativ asupra altor titulari de drepturi (TD). Corupția poate implica, de asemenea, cererea de mită din partea purtătorului de obligațiuni (PO) direct sau intermediată pentru a îndeplini o anumită obligație. O încălcare a drepturilor omului poate avea loc, de asemenea, atunci când un terț acționează împotriva titularului drepturilor (TD), iar purtătorul obligațiunii (PO) nu intervine. În linii generale, cauzele încălcării drepturilor omului pot fi: 1) actele corupte individuale, 2) corupția politică, 3) neconcordanțe în legislația națională, 4) exercitarea discreției în afara limitelor marjei de apreciere, 5) resursele inadecvate a purtătorilor de obligațiuni.

- *Tipare de acte individuale de corupție*

Această descriere a interdependenței acțiunilor drepturile omului și acțiunilor de corupție reflectă abordarea de evaluare calitativă. În practică, variațiile acestei interdependențe se manifestă printr-o serie de scenarii posibile, care, atunci când sunt trasate, facilitează precizarea interacțiunilor. Cazurile din baza de date privind drepturile omului prezintă situația în care titularului de drepturi (TD) i se refuză dreptul; și situația în care purtătorul de obligațiune (PO) nu își îndeplinește obligația. Prin urmare, putem identifica acțiunile date ca variabile de primul nivel. În datele incluse în bazele de date privind corupția, perspectivele titularului de drepturi (TD) și purtătorul de obligațiuni (PO), acțiunile variază în modul corespunzător: (nu) oferă mita și (nu) solicitând mită, reprezentând altă variație.

Conchidem că variațiile acestor acțiuni independente rezultă în 16 scenarii exhaustive posibile. Folosim aceste scenarii pentru a prognoza elementele sau manifestările potențiale în mediul corupției pentru a prezice încălcările potențiale, chiar și atunci când sunt cunoscute doar o parte din faptele și acțiunile observate.

- *Impactul corupției sistemice asupra drepturilor omului*

În literatura de specialitate nu există încă un acord privind modalitatea de evaluare a impactului sistematic al corupției. Unii autori propun efectuarea evaluării impactului de reglementare pentru a prezice modificările în mediul politic, în timp ce alți autori sugerează că este necesară analiza relevantă a subsectorului, sectorului relevant dreptului cu actorii implicați. În contextul drepturilor omului, obiectivele politicii sunt determinate de factorul decizional prin intermediul procesului politic și politici publice în domeniile dreptului la sănătate, dreptului la protecție socială, dreptului la proprietate etc. Politicienii folosesc în mod natural marja decizională discreționară în atingerea obiectivelor prevăzute de Constituție și dreptul internațional al drepturilor omului. Standardele și normele drepturilor omului impun statelor exercitarea discreției decizionale în vederea îmbunătățirii și realizării progresive a drepturilor omului²⁵. Principiile internaționale în domeniul drepturilor economice, sociale și culturale impun obligațiile suplimentare de realizare progresivă a implementării drepturilor omului și utilizarea maximă a resurselor disponibile. Prin urmare, susținem că corupția din mediul politic ar trebui privită ca o prioritate la nivel de obiectiv al politicii de prevenire și combatere a corupției. Mecanismele potențiale pentru identificarea

²⁵ P.36, L.A.Cardona, H.Ortiz, D.Vazquez, Corruption and Human Rights: Possible Relations, Human Rights Quarterly, v.40, n.2, 2018, pp.317-341

direcționării resurselor publice către alte obiective sau delapidarea resurselor sistemului public ar putea lua mai multe forme, inclusiv implementarea principiilor de participare, responsabilitate, transparență și acces la informații^{26,27}:

- i) (obiective de politici) marea corupție prejudiciază bugetul statului, afectând astfel alocațiile bugetare pentru realizarea securității sociale, dreptului la sănătate, dreptului la locuințe, dreptului la educație, plata pensiilor, etc.
- ii) (instrumente de politici, în special fiscale), exercițiul puterii politice este dezvoltat pentru a colecta suficiente venituri publice (fiscale, accize etc.) și a le pune la dispoziție pentru realizarea progresivă a drepturilor omului;
- iii) (instrumente de politici, în special de reglementare și instituționale) stabilirea serviciilor publice/programe sociale pentru a implementa drepturile omului de către actorii privați în care resursele publice pot fi deturnate (sifonarea ilicită a unor sume uriașe);
- iv) (obiective de politici și instrumente de politici) evitarea elaborării politicilor într-o manieră deliberat contradictorie, cu slăbiciuni de inconsistență implementate și susceptibile exploatare de către părțile private;
- v) (instrumente de politici) capturarea anumitor instituții de către interesele private afectează finanțarea necesară realizării drepturilor omului (ESCR).

Acest studiu elaborează aspectele discutate și propune un model de analiză integrat care include influența corupției individuale și sistemice asupra drepturilor omului, adoptând o abordare de implementare a politicilor publice în domeniul drepturilor omului²⁸. Dezvoltarea unui cadru sistemic consistent este necesar pentru a explica mai multe aspecte de influență a corupției asupra drepturilor omului: nivelul politic al corupției (care nu este surprins de actul birocratic individual), cauzalitatea proximală, contextul sectorial al actorilor implicați în corupție (dincolo de actele individuale), manifestarea sistematică a corupției. Modelul oferă potențialul de a prezice nuanțat înțelegerea factorilor de risc, consecințelor, dimensiunii fenomenului.

Modelul integrat de analiză propus include niveluri micro, meso și macro, așa cum se arată în graficul 1.4.1. Acesta este relevant pentru identificarea situațiilor în care interesele private se impun în detrimentul interesului public, și este deosebit de util atunci când se evaluează dacă resursele publice sunt irosite fără o justificare. După cum s-a menționat, utilizarea neconformă a resurselor publice are impact advers asupra realizării progresive a standardelor internaționale în domeniul drepturilor omului. La nivel de stat, implementarea adecvată este rezultatul unei politici (de drepturile omului) implementate la nivel macro, susținută de obiectivele de politici la nivel meso și ajustate contextual la nivel micro, așa cum este detaliat

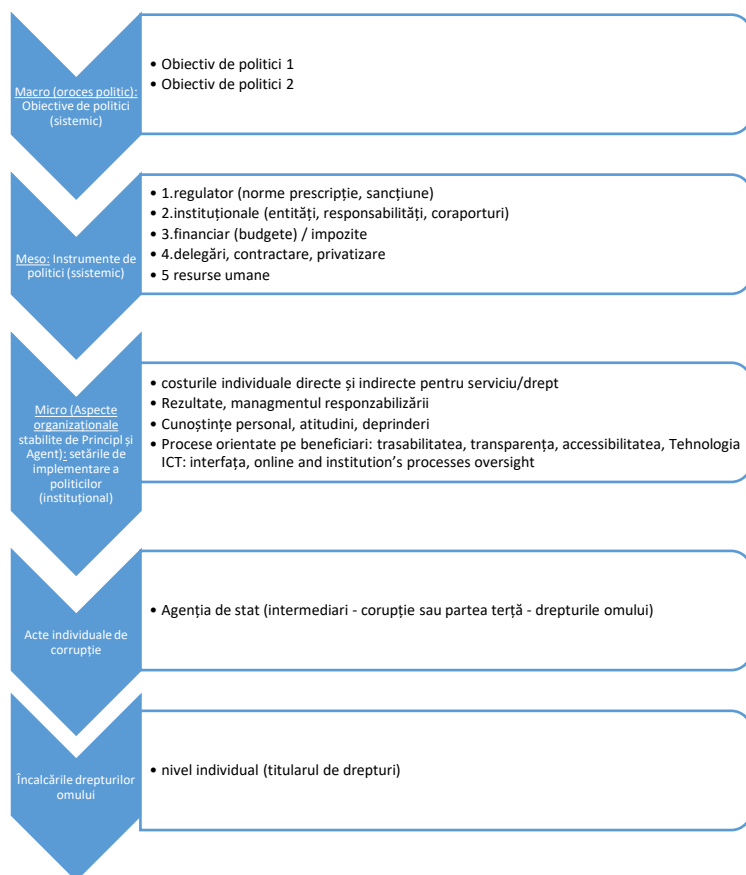
²⁶ P.61-62 IACHR and OAS, Corruption and Human Rights in the Americas: Inter-American Standards, 2019

²⁷ Un alt tip de exemplu poate proveni din prevenirea și persecuția corupției în sine, și anume prin absența prescripției sau sancțiuni extrem de ușoare pentru mită. La nivel sistemic sau măreț, există opinia că absența politicii anticorupție în anumite condiții poate fi conceptualizată ca o încălcare a drepturilor omului legate în mod concret din cauza lipsei eforturilor de a contribui la cel mai înalt standard realizabil. Cel mai probabil, nu este absența politicii dedicate prevenirii corupției sau combaterii concretului drept dar calitatea și coerența proiectării și implementării politicii concrete în domeniul drepturilor omului. P.1276, A.Peters, Corruption as a Violation of International Human Rights, EJIL (2018), v.29, n.4, 1251-87

²⁸ W.Dunn, Public Policy Analysis: An Introduction, 3rd edition, Pearson (2003), D.Weimer, A.Vining, Policy Analysis: Concepts and Practice, 4th edition, Pearson, (2012).

În graficul 1.4.1. Obiectivele de politici sunt determinate de politicienii și de factorii decizionali prin procesul politic.

Graficul 1.4.1 Nivelurile integrate micro, meso și macro ale corupției influențează drepturile omului



Setările de implementare a politicilor, inclusiv utilizarea resurselor disponibile, sunt stabilite (în modelul Autoritate-Agent „Principal-Agent model”) de Autoritate (autoritatea executivă centrală) și de Agent (conducerea agenției) din instituția relevantă. Odată ce obiectivul (obiectivele) politicii este stabilit la nivelul macro, acestea sunt implementate prin instrumente de politici la nivel meso. Instrumentele sunt de obicei adoptate prin legile Parlamentului și de Cabinetul de miniștri, inclusiv prin regulamentele ministeriale. Micro-nivelul se referă la setări precum organizarea managerială, gestionarea cazurilor în situații individuale și nucleul relației individuale PO-TD.

- *Taxonomia încălcărilor drepturilor omului determinate de corupție*

Clasificarea tipului de încălcare a drepturilor omului este ultimul pas în evaluarea relației dintre corupția și drepturile omului. Am considerat taxonomia propusă ca fiind utilă pentru contemplarea îmbunătățirilor și acțiunilor de remediere.

În primul rând, actele corupte individuale sunt de obicei izolate și, cel mai adesea, sunt responsabilitatea birocraților individuali. Acest tip de încălcări ar putea fi atenuate prin îmbunătățirea setărilor de implementare a politicilor la nivelul instituțional și prin organizarea asigurării de calitate, cum ar fi evaluarea integrității instituționale. Ne referim la acest tip de încălcare ca Tip I în Tabelul 1.4.4 de mai jos.

Graficul 1.4.2 Tipul corupției a determinat încălcări ale drepturilor omului

Vulnerabilitatea corupțională / tipul încălcării	Încălări de tip I.	Încălări de tip II (sistemice)	Încălări de tip III (sistemice și sistematice)
Acte corupte individuale	numai cazuri individuale de corupție (nu sistematice)	Abundența cazurilor individuale și deficiențele în setările de implementare a politicii ale entităților responsabile	Factorii de decizie a politicii, factorii de decizie au determinat corupția
Setări de implementare a politicii			
Instrumente de politici			
Obiectivele politicii			

Încălările repetate a drepturilor omului sunt rezultatul unor acte corupte individuale combinate cu deficiențe în setările de implementare a politicilor. Ne referim la acestea drept încălcări ale drepturilor omului de tip II, în cazul în care responsabilitatea este pusă pe seama conducerii entității și a cadrului instituțional relevante. Îmbunătățirea setărilor de implementare a politicii de-a lungul logicii DATI au fost metoda principală de remediere identificată pentru încălcările de tip II.

Încălările drepturilor omului de tip III sunt cauzate de defectele și deficiențele obiectivelor politicii și ale instrumentelor politicii (unul sau mai multe). Aceste cauze sunt de natură politică sau depind de factorul decizional politic, rezultând în tipare sistematice și sistematice de încălcare a drepturilor omului. În practică, aceste tipuri de încălcări sunt complexe și implică manifestarea tipului II de încălcare a drepturilor omului.

În rezumat, am identificat următoarele trei tipuri de încălcări ale drepturilor omului determinate de corupția:

- încălcare a drepturilor omului rezultantă din actul de corupție individual, care nu este încă dovadă a tiparului sistematic - încălcarea drepturilor omului de tip I;
- încălcare a drepturilor omului rezultantă din actul de corupție individual (natura sistematică) și din setările defectuoase de implementare a politicii - încălcări ale drepturilor omului de tip II;
- încălări ale drepturilor omului rezultantă din deficiențele și defectele obiectivelor politicii și ale instrumentelor de politici - încălcări ale drepturilor omului de tip III.

2. Analiza de scoping, screening

Acest capitol conține aplicarea etapei de scoping și screening a metodologiei elaborate. Sursele de evaluare a impactului orientate spre practică (evaluări ale drepturilor omului sau a corupției)²⁹ sugerează necesitatea evaluării etapizate a impactului asupra drepturilor omului. Etapizarea implică o combinație a evaluării preliminare a celor mai vulnerabile aspecte (scoping) și identificarea profunzimii riscurilor folosind instrumente analitice, urmată de o evaluare adecvată bazată pe dovezi cuprinzătoare colectate în domeniile drepturilor selectate.

Rezultatul screening-ului este prezentat în secțiunea 2.1. Secțiunea 2.2 conține clasificarea cazurilor și situațiilor: tipurile acestora, segmentul afectat al populației, relația cu drepturile concrete și drepturile vulnerabile la corupție. Secțiunea 2.2 include un exercițiu de scoping pentru a înțelege drepturile individuale, care este elaborat prin intermediul unei analize cuprinzătoare în capitolul următor. În Secțiunea 2.3 se propun unele concluzii și recomandări preliminare.

2.1 Rezultatele screening-ului

Această secțiune conține rezultatele screening-ului expuse în secțiunea 1.3, și anume etapele de selecție a cazurilor relevante pentru drepturile omului și corupție, așa cum sunt prezentate în graficul 1.3.1. Deconstrucția instrumentelor de screening nu este prezentată având în vedere spațiul limitat și domeniul de aplicare al exercițiului, însă detaliile privind aplicarea acestora se găsesc în anexă.

Tabelul 2.1.1 prezintă rezumatul tabelar al tuturor cazurilor relevante din toate bazele de date, organizat în conformitate cu drepturile individuale. Deși în măsură diferită, majoritatea drepturilor constituționale se regăsesc în tabel. Din aproximativ 1000 de cazuri și situații supuse screening-ului, aproximativ o treime reflectă impactul advers direct al corupției asupra încălcărilor drepturilor omului. O altă treime conține circumstanțe, în care corupția nu este cauza încălcării directe, dar provoacă încălcarea drepturilor altora (încălcări indirecte). Vom folosi aceste cazuri ca bază pentru evaluarea suplimentară în scopul determinării impactului corupției.

Bazele de date de la CNA, CE și ANI prezintă finalitățile decizionale provenite din procedurile de adjudecare împreună cu faptele din cazuri, constatările încălcărilor drepturilor omului, gradul de respectare a obligațiilor autorităților și indicii privind cauzele încălcărilor. Alte baze de date conțin concluziile preponderente de opinie în care nu este prezentat contextul și pozițiile părților implicate.

²⁹Human Rights Impact Assessments: A Review of the Literature, Differences with other forms of Assessments and Relevance for Development, The World Bank, PCS, 2013; Corruption Impact Assessment Guidelines, Asia-Pacific Economic Cooperation, 2013; Handbook for the Corruption Impact Assessment, Anti-corruption & Civil Rights Commission, 2017; A Guide for Anti-Corruption Risk Assessment, The Global Compact, 2013;

Tabelul 2.1.1 Sistematizarea cazurilor după screening: încălcări posibile directe și indirecte

Drepturi conform Constituției / sursei de informații	Perspectiva corupției					Perspectiva drepturilor omului					
	CNA: 2017-20 (cazuri)	CNA: 2017-20 (proiecte legi)	ANI: 2018-20 (cazuri)	UN/CoE entități de expertiză (recs)	Media, NGOs (cazuri)	CE: 2018-20 (cazuri)	OAP (Ombudsman): 2018-20: (cazuri)	OAP (Ombudsman): 2015-20: (Cazuri constituționale)	UN/CoE entități de expertiză (recs)	Media, NGO (cazuri)	
1. dreptul la viață, integritate fizică și psihologică (art. 24)	4	0	2	0	0	6	29	0	0	0	41
2. dreptul la libertate și securitate individuală (art. 25)	8	2	0	0	0	1	1	0	0	0	12
3. dreptul la apărare (inclusiv proces echitabil) (art. 26)	52	3	1	5	0	35	27	0	4	0	127
4. dreptul la libera circulație (inclusiv persoana cu dizabilități (art. 27, 51)	22	2	0	0	0	1	3	0	0	0	26
5. dreptul la viață privată, familie (art. 28)	0	2	0	0	0	1	20	0	0	0	23
6. dreptul la libertatea de conștiință (art. 31)	0	1	0	0	0	4					5
7. dreptul la libertatea de opinie, de exprimare (art. 32)	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	2
8. dreptul la cultură, creație (art.33)	0	0	12	0	0	0	0	0	0	0	12
9. dreptul la informație (art. 34)	0	2	0	0	0	3	2	0	0	0	7
10. dreptul la educație (art.35)	10	2	29	0	0		6	3	1	0	44
11. dreptul la protecția sănătății (art. 36)	40	10	3	0	0	6	16	0	2	0	77
12. dreptul la protecția mediului (art.37)	0	1		0	0	0	0	0	0	0	1
13. dreptul de a fi ales (art. 38)	2	1		0	0	0	0	0	0	0	3
14. dreptul la participare în administrația publică (art. 39)	0	2	39	0	0	0	2	0	0	0	43
15. interdicția muncii forțate (art.44)	48	0	0	0	0	0	0	0	0	0	48
16. dreptul la grevă (art.45)	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	2
17. dreptul la proprietate (art.46)	48	11	0	0	0	0	15	0	3	0	77
18. dreptul la asistență, protecție socială (art. 47, 51)	0	10	7	0	0	8	12	5	1	0	43
19. altele	60	0	14	0	0	0	2	0	0	0	76
total	294	50	107	5		67	135	9	11		678

Legenda: organele care generează deciziile de adjudecare (CE, ANI) și hotărâri judecătorești (baza de date CNA) oferă sursa principală de analiză. Restul datelor, informațiile completează contextul situațiilor examinate.

Drepturile cu cele mai multe cazuri identificate sunt dreptul la apărare și la un proces echitabil (dreptul la apărare) (art. 26) cu peste 100 de cazuri relevante în toate bazele de date; dreptul la protecția sănătății (art. 36) cu 77 de cazuri relevante în toate bazele de date; dreptul la proprietate (art.46) cu 77 de cazuri relevante în aproape toate bazele de date, dreptul la educație (art.35) cu 44 de cazuri relevante în aproape toate bazele de date, dreptul la asistență socială și protecție socială inclusiv pentru persoanele cu dizabilități (art.47 , 51) cu 43 de cazuri relevante în aproape toate bazele de date. În această analiză, am identificat lipsa dreptului la inviolabilitate a domiciliului (art.29), dreptului la secretul corespondenței (art.30), la libertatea întrunirilor (art.40), la libertatea partidelor (art.41)), drepturile și libertățile sindicale (art.42), dreptului la muncă și la protecția muncii (art.43). Totuși, lipsa cazurilor relevante identificate nu înseamnă că interdependența dintre drepturile omului și corupție nu există pentru aceste drepturi.

Rezultatele și concluziile extrase din bazele de date sunt prezentate mai jos.

Consiliul pentru Egalitate (CE):

- Sunt identificate o serie de cazuri care au impact asupra următoarelor drepturi în contextul corupției:
 - a. dreptul la viață,
 - b. dreptul la un proces echitabil și la apărare,
 - c. dreptul la libertatea/securitatea persoanei,
 - d. dreptul la circulație,
 - e. dreptul la viață privată și familie,
 - f. dreptul la libertatea de conștiință,
 - g. dreptul la libertatea de exprimare, dreptul la informație,
 - h. dreptul la sănătate,
 - i. dreptul la protecție socială;
- Pe baza argumentelor susținute de părțile relevante, se identifică dimensiunile impactului (de exemplu, faptul că impactul corupției este de natură discriminatorie). Conform metodologiei elaborate, devine clară imaginea agregată a impactului factorilor de risc de corupție asupra drepturilor omului.

Autoritatea Națională de Integritate (ANI):

- Sunt identificate o serie de cazuri care conțin efecte adverse asupra drepturilor omului cauzate de lipsă de integritate (corupție): dreptul la viață, dreptul la apărare, dreptul la cultură, dreptul la educație, dreptul la sănătate, dreptul la administrare, dreptul la proprietate, dreptul la protecție socială;
- Prin evaluarea datelor se identifică liniile de argumentare privind lipsa de integritate; totuși, deoarece cazurile nu conțin evaluări ale impactului și legături cauzale cu corupția, acestea nu au fost la fel de utile în formularea înțelegerii impactului asupra drepturilor omului. Datele au fost, totuși, utile pentru a înțelege contextul mai larg al riscurilor, vulnerabilităților și factorilor de integritate;
- Se constată următoarele contexte care pot indica un risc crescut al corupției:
 - a. Alocarea resurselor financiare în contextele, în care procesele legate de integritate nu sunt puse în aplicare, de exemplu, în colectarea ofertelor publice, contractarea firmelor cu conflicte de interese și alocarea licențelor publice firmelor afiliate în realizarea dreptului la viață, dreptului la educație,

dreptului de a participa la administrația publică și dreptului la protecția socială;

- b. Accesul la serviciile publice în mod competitiv și, în unele cazuri, discriminatoriu, poate avea implicații pentru realizarea dreptului la viață, dreptului la cultură, dreptului la educație, dreptului la protecția sănătății, dreptului de a participa la administrația publică, dreptului la protecția socială;
- c. Persoanele numite în funcțiile publice în situații, în care persistă conflictul de interese, pot avea implicații pentru realizarea dreptului la viață, dreptului la cultură, dreptului la educație, dreptului la protecția sănătății, dreptului de a participa la administrația publică, dreptului la protecția socială.

Centrul Național Anticorupție (CNA):

- Baza de date a CNA conține hotărâri judiciare individuale provenite din urmărirea penală. Aceste cazuri oferă o claritate importantă pentru a sprijini înțelegerea relației calitative dintre corupție și drepturile omului, însă deoarece baza de date se concentrează pe urmărirea penală, datele includ o gamă limitată de drepturi relevante.
- Baza de date a CNA conține evaluări ale următoarelor drepturi: dreptul la viață, dreptul la apărare, dreptul la libertatea / securitatea persoanei, dreptul la circulație, dreptul la viață privată și familie, dreptul la libertatea conștiinței, dreptul la libertatea de exprimare, dreptul la informație, dreptul la sănătate, dreptul la protecție socială.

Oficiul Avocatului Poporului (OAP):

- Datele obținute conțin informații depersonalizate privind plângerile depuse, aceste informații facilitând înțelegerea perspectivei revendicărilor și contextului încălcărilor drepturilor omului, precum și a factorilor și riscurilor de corupție;
- Plângerile depuse și răspunsurile oferite se referă la următoarele drepturi: dreptul la viață, dreptul la apărare, dreptul la libertatea / securitatea persoanei, dreptul la circulație, dreptul la viață privată și familie, dreptul la conștiință, dreptul la libertatea de exprimare, dreptul la informație, dreptul la educație, dreptul la sănătate, dreptul la participare în administrația publică, dreptul la protecție socială, dreptul la familie.

Observațiile de mai sus se referă la evaluarea cantitativă a cazurilor cu privire la drepturile omului. După cum s-a menționat, cele mai valoroase informații rezultă din procedurile de adjudecare, care conțin contextul, pozițiile părților și acțiunile părților implicate în cazurile și situațiile codificate în procedurile adversariale, atât din perspectiva corupției, cât și din perspectiva drepturilor omului:

- dreptul la viață (art. 24) cu cazurile din baza de date a CNA, CE; completarea cu cazurile ANI, contextul cazurilor oferit de deciziile OAP și alte informații relevante;
- dreptul la apărare (art. 26) cu cazurile CNA și cazuri CE; completarea cu cazurile ANI și alte informații relevante;
- dreptul la educație (art.35) cu cazurile din baza de date a CNA, CE; completarea cu cazuri ANI, contextul cazurilor de pe platforma OAP și alte informații relevante;
- dreptul la sănătate (art. 36) cu cazuri CNA și cazuri CE; completarea cu cazuri ANI și alte informații relevante;

- dreptul la proprietate (art.46) cu cazuri din baza de date a CNA, CE; completarea cu cazuri ANI, contextul cazurilor oferit de OAP și alte informații relevante.

Rezultatele screening-ului arată că cele mai fiabile concluzii se extrag din cazurile care oferă date primare atât din perspectiva corupției, cât și din perspectiva drepturilor omului. Acest detaliu a fost evident la examinarea cazurilor și situațiilor axate pe un anumit drept, care implică examinarea aspectelor distincte ale dreptului. De exemplu, în ceea ce privește dreptul la educație, există așa numite sub-drepturi manifestate de dreptul la educație: i) evaluarea performanței academice, ii) examenele de absolvire, iii) accesul la școală/grădiniță etc. Aceste aspecte oferă informațiile necesare pentru a înțelege mai bine interacțiunea dintre corupție și drepturile omului la diferite etape ale procesului și arată, de asemenea, posibilele tipare, care pot fi extrapolate asupra altor drepturi pentru care nu a fost încă identificat un număr suficient de mare de cazuri. Pentru claritate, nu susținem că corupția nu ar influența asupra realizării altor drepturi, care nu sunt prezentate în tabel, dar nu există date suficiente pentru a evalua impactul asupra acestora.

În concluzie, după etapa de screening, ajungem la următoarele concluzii:

- mai mult de o treime din cazurile supuse screening-ului conțin circumstanțe, în care corupția a influențat în mod direct realizarea drepturilor omului, iar în o altă treime de cazuri corupția influențează drepturile altora (aici ne referim la actele influențate ca acțiuni individuale și vulnerabilitate contextuală mai largă a titularilor de drepturi, care poate fi directă sau indirectă și în care factorul corupțional este principal sau concurent);
- cazurile din bazele de date care conțin atât perspectiva corupției, cât și perspectiva drepturilor omului obținute din procedurile de adjudecare oferă cele mai valoroase informații pentru analiza.

2.2 Rezultatele scopingului

Această secțiune conține aplicarea modelului elaborat al interdependenței dintre corupție și drepturile omului și detalierea tiparelor de relaționare. Adăugător, se oferă explicația tipologiei relației dintre corupție și drepturile omului.

Valoarea adăugată a modelului elaborat constă în capacitatea de prezicere a dinamicii cazurilor de corupție. În general, activitatea instituțiilor captează doar o parte a tabloului fenomenului de corupție sau a încălcărilor drepturilor omului. Modelul elaborat ajută la dezvoltarea întregului lanț de cauzalitate și la identificarea verigilor de actori sau acțiuni, care lipsesc în informația din baza de date colectată.

Constatări privind situația, în care autoritățile nu își îndeplinesc obligațiile, ceea ce cauzează încălcarea directă a drepturilor individuale ale omului:

- **Grupul 1 (total: 254 de cazuri): funcționarul public cere mită și este refuzat de titularul dreptului (beneficiarul serviciului) (CNA (114 cazuri), CE (8 cazuri), ANI (132 cazuri)).** Aceste cazuri implică neîndeplinirea unei obligații de stat (PO) față de un titular de drepturi (TD). Faptul că bazele de date despre corupție și drepturile omului surprind această situație demonstrează că problema este văzută din ambele perspective (corupție și drepturile omului). Din tabelul elaborat observăm că, în realitate, aceste

cazuri fac parte dintr-un fenomen mai larg. În multe cazuri, titularii de drepturi sunt obligați să ofere mită pentru a avea acces la anumite servicii, ceea ce, mai probabil, conduce la încălcarea drepturilor altora (terților). Atât Grupul 1, cât și Grupul 2, indică dovezi ale unei probleme sistemice.

- **Grupul 2 (total: 68 de cazuri): funcționarul public cere o mită care a fost oferită de titularul dreptului (beneficiarul serviciului) (CNA (68 de cazuri)).** Aceste cazuri prezintă din nou neîndeplinirea obligației de stat și acte combinate de corupție: efectuate atât de purtătorul obligației (PO), cât și de titularul drepturilor (TD). Baza de date a CNA descrie suplimentar investigarea acestor incidente din mai multe puncte de vedere, inclusiv cel al purtătorului obligațiunii (sau a titularului de drepturi) și al oricărui intermediar și găsește toate părțile implicate responsabile pentru corupție și impactul care a avut loc. Grupul 2 se referă în mare măsură la încercarea titularului de drepturi de a obține acces preferențial la un beneficiu sau tratament preferențial cu toate că volumul drepturilor permite o disponibilitate limitată. Aceasta conduce la încălcarea indirectă a drepturilor altora. Prin urmare, analiza acestor cazuri ar trebui completată cu evaluarea drepturilor altora pentru a înțelege impactul deplin.

Constatări, în care autoritățile își îndeplinesc obligațiunile și nu există nicio încălcare directă a drepturilor omului, totuși au loc încălcări indirecte ale drepturilor omului:

- **Grupul 3 (96 cazuri): titularii de drepturi oferă mită pentru a obține acces preferențial (CNA (96 cazuri)).** Aceste cazuri implică realizarea obligațiunilor de stat ale funcționarilor publici (PO); însă, titularul drepturilor (TD) inițiază oferta de mită, ceea ce conduce la faptul că funcționarul public oferă acces preferențial la dreptul respectiv. Acest acces preferențial are ca rezultat amânarea realizării drepturilor altora și, în unele cazuri, încălcarea drepturilor acestora din cauza resurselor limitate și lipsei resurselor necesare realizării acestor drepturi. În special, aceste cazuri consolidează înțelegerea grupurilor vulnerabile, deoarece se poate de identificat cine este victimă tratamentului sau accesului diferențiat nejustificat. Prin extrapolarea fiecărui scenariu, a fost posibil de a identifica anumite situații și de a prezice comportamentele actorilor implicați și de a afla care este corelația dintre corupție și drepturile omului, inclusiv în cazul, în care persoana responsabilă este implicată în organizarea mitei, dar nu o solicită.

Constatări din alte grupuri de cazuri:

Acestea sunt cazurile, în care impactul asupra drepturilor omului poate fi explicat prin corupția sistemică, provenind din mediul și contextul politic și din influențe externe.

Tabelul 2.2.2 prezintă rezultatele exercițiului de scoping organizate în funcție de drept și prin clasificarea pe grupe de corupție. Primele 3 coloane conțin încălcări bazate pe corupție sistemică. Ultimele 3 coloanele reprezentate în culoarea gri conțin cazuri și situații, în care titularul drepturilor este implicat în corupție și, ca atare, conțin atât încălcări directe, cât și / sau indirecte ale drepturilor omului.

Această analiză arată că toate drepturile pot fi afectate de corupție. În unele cazuri, există dovezi că aceleași situații pot apărea, dar pot fi cauzate de factorii total diferiți.

Tabelul 2.2.2 Drepturile constituționale și impactul corupției asupra drepturilor omului

	Fără încălcări ale drepturilor omului, fără corupție individuală, dar cu <u>corupție politică</u>	Fără încălcări ale drepturilor omului, <u>încălcarea drepturilor altora</u> , fără corupție individuală, dar cu <u>corupție politică</u>	Fără încălcarea drepturilor omului, <u>încălcarea drepturilor altora</u> , corupția TD + plata PO	Încălcarea drepturilor TD, <u>corupția din partea TD</u>	Încălcarea drepturilor TD, <u>Corupția din partea PO</u>	Încălcarea TD, <u>alte încălcări ale drepturilor, corupție PO</u>
1. dreptul la viață, integritate fizică (art. 24)	1(CE)+ 1(ANI)	2(CNA)			4(CNA)+ 5(CE)+ 1(ANI)	
2. dreptul la libertatea și securitatea persoanei (art. 25)		6 (CNA)	14(CNA)		8(CNA)	
3. dreptul la apărare (art. 26)	32(CE)	36(CNA)	14(CNA)		52(CNA)+ 2(CE)	
4. dreptul la libera circulație (art. 27)		14(CNA)	52(CNA)		22(CNA)	
5. dreptul la familie (art. 28) locul de ispășire a detenției						
6. dreptul la libertatea conștiinței (art. 31)				4(CE)		
7. dreptul la cultură și creație (art. 33)					12(ANI)	
8. dreptul la informație în limba rusă (art. 34)	1(CE)					
9. dreptul la educație (art.35)	2(ANI)	88(CNA)	0(CNA)		10(CNA)+ 22(ANI)	
10. dreptul la protecția sănătății (art. 36)	1(CE)	88(CNA)	0(CNA)		8(CNA)+ 1(CE)+ 3(ANI)	36(CNA)
11. dreptul de a participa la administrația publică (art. 39)					70(ANI)	
12. dreptul la proprietate privată și protecția acesteia (art.46)		58(CNA)	16(CNA)		10(CNA)+ 5(ANI)	32(CNA)
13. dreptul la asistență, protecție socială (art. 47, 51)	5(CE)+ 2(ANI)				5(ANI)	
14. drepturi legate de administrația locală					14(ANI)	
15. obligația de plăți publice (art. 58)	CNA					

Tabelul 2.2.2 arată că, pentru același drept, impactul corupției vizează încălcări directe și, de asemenea, încălcări indirecte ale drepturilor terților. Acest lucru va fi explorat în detaliu în capitolul următor.

La această etapă putem identifica că, cel mai frecvent, sunt încălcate următoarele șapte drepturi ale omului: 1) dreptul la viață (24), 2) dreptul la proprietate privată (46), 3) dreptul la protecția sănătății (36), 4) dreptul la educație (35), 5) dreptul la apărare / proces echitabil (98 de cazuri), 6) dreptul la libertatea și securitatea persoanei (25), 7) dreptul la libera circulație (27).

Cazurile conțin informație suficientă pentru a permite o analiză adecvată a următoarelor drepturi: dreptul la viață, dreptul la apărare, dreptul la educație, dreptul la sănătate, dreptul

la proprietatea privată. Datele și informația disponibilă arată, de asemenea, că pentru drepturile enumerate mai sus, numărul de încălcări se multiplică pentru că implică suplimentar și încălcări ale drepturilor altora. Vom descrie mai detaliat acest aspect în capitolul trei.

2.3 Concluzii și recomandări din screening, scoping

Distincția dintre actele individuale de corupție și corupția sistemică, precum și identificarea nivelurilor micro, meso și macro ale interdependențelor oferă un cadru bun pentru înțelegerea impactului fenomenului corupției asupra drepturilor omului. Prin acest proces, am ajuns la următoarele concluzii:

- cel puțin în o treime dintre cazuri și situații se atestă un impact direct asupra drepturilor omului, iar în o altă treime – se prezintă un impact indirect.
- toate tipurile de drepturi ale omului (civile, politice și sociale, economice) sunt influențate negativ de corupția individuală și sistemică.
- în unele situații, faptele individuale de corupție nu sunt responsabile pentru încălcările directe ale drepturilor omului, însă provoacă încălcări indirecte ale drepturilor altora (încălcare indirectă).
- victimele încălcărilor directe și indirecte ale drepturilor omului sunt de regulă cele mai vulnerabile grupuri din societate.
- cele șapte drepturi încălcate cel mai frecvent sunt: 1) dreptul la viață (24), 2) dreptul la proprietate (46), 3) dreptul la protecția sănătății (36), 4) dreptul la educație (35), 5) dreptul la apărare / proces echitabil (98 de cazuri), 6) dreptul la libertatea și securitatea persoanei (25), 7) dreptul la libera circulație (27).

Concluzii privind costurile cauzate drepturilor omului de către corupție:

- actele de corupție individuale produc costuri identificabile și cuantificabile pentru societate;
- faptele de corupție au, de asemenea, un efect indirect cu costuri identificabile și cuantificabile în mod similar pentru societate.
- actele de corupție individuale epuizează resursele publice (de exemplu, problema beneficiarii de servicii din contul altora sau achitate de alții (free-rider) care pot fi măsurate ca fiind costuri identificabile și cuantificabile.
- actele individuale de corupție și corupția politică sistemică erodează legitimitatea și reputația autorităților publice și reprezintă un cost identificabil și cuantificabil pentru societate.
- actele individuale de corupție și corupția politică sistemică contribuie la economia subterană în beneficiul actorilor, factorilor de decizie individuali și rețelelor private, care reprezintă un cost identificabil și cuantificabil pentru societate.

Recomandările de politici generice identificate, care provin din etapa de screening, pentru prevenirea corupției individuale sunt formulate la nivelul micro și sunt în concordanță cu alte constatări³⁰ după cum urmează:

³⁰p.50, pp.97-98, Corruption and Human Rights in the Americas: Inter-American Standards, IACHR and OAS, 2019

- 1) îmbunătățirea transparenței deciziilor individuale adoptate, cu efect asupra drepturilor omului, cum ar fi punerea la dispoziția publicului a informațiilor privind dreptul; îmbunătățirea informării și publicității deciziilor individuale.
- 2) consolidarea transparenței cu privire la elaborarea și adoptarea politicilor publice, care afectează drepturile omului.
- 3) reducerea utilizării discreției birocrațiilor în adoptarea deciziilor individuale, care au impact asupra drepturilor omului.
- 4) supravegherea și responsabilizarea discreției exercitate în cadrul anumitor instituții publice.
- 5) consolidarea mecanismului de responsabilitate pentru deciziile individuale cu privire la drepturile omului, inclusiv asigurarea accesului la justiție (în special drepturile sociale, economice și culturale), disponibilitatea și eficacitatea remedierii.

Impactul asupra drepturilor omului determinat de corupție la nivelurile politice (macro) și sistemice (meso), conform graficului 1.3.3, necesită o evaluare separată de cea a actelor individuale de corupție. Cu regret, singurele informații disponibile în cadrul instituțiilor publice cu privire la impactul corupției sistemice și politice este expertiza ex-ante a proiectelor de legi (CNA REA), care se concentrează în mod specific asupra cerințelor de reglementare. Expertiza dată nu descrie fenomenul în practică. Domeniul de aplicare al analizei este, de asemenea, limitat la un singur instrument de reglementare a politicii publice. În esență REA nu realizează analiza funcționării politicilor în practică, ci se axează doar pe contextul legal al politicii.

3. Evaluarea impactului corupției asupra drepturilor selectate

3.1 Explicații

În această secțiune s-a evaluat impactul corupției asupra anumitor drepturi cu referire la așa numitele sub-drepturi sau aspecte ale dreptului³¹. Alegerea drepturilor supuse examinării se bazează pe activitatea din etapa anterioară (scoping și screening), în condițiile în care sunt disponibile sau nu suficiente informații relevante.

Evaluarea începe cu analiza actelor individuale de corupție, se completează cu o analiză a corupției sistemice acolo unde este relevant. În afara informațiilor din cazurile individuale, recurgem la completarea contextului din sursele secundare, analiza legislației și date financiare pentru a umple calitativ analiza cu informații suplimentare de context.

În secțiunile următoare demonstrăm legătura dintre corupția și încălcarea drepturilor omului și identificăm tiparele de interdependență cu referire la unele drepturi pentru care există suficiente informații. Concluziile date pot fi extrapolate la alte drepturi care nu sunt examinate din cauza lipsei informațiilor suficiente din sursele publice disponibile.

3.2 Dreptul la viață, integritatea fizică și psihică (art. 24)

Analizăm următoarele aspecte ale dreptului la viață și la integritatea fizică și psihică în baza informațiilor suficiente disponibile: 1) eficacitatea investigației asupra violenței în familie³², 2) condițiile de detenție, 3) decesul ca rezultat urmare a tratamentului medical (acest domeniu este examinat la dreptul la sănătate).

Analiza relevă cazurile individuale din 2 grupuri: 1-ul grup prezintă corupția din partea purtătorului de obligațiuni (PO) și încălcarea drepturilor titularului dreptului (TD) - 10 cazuri (4 (CNA), 5 (CE), 1 (ANI)) și al 2-lea grup prezintă situația fără încălcare directă a dreptului titularului (TD), fără corupție din partea purtătorului de obligațiuni (PO), dar în condițiile manifestării corupției politice/sistemice rezultând în încălcarea drepturilor celorlalți afectați - 4 cazuri (1 (CE), 1 (ANI), 2 (CNA)). Vom examina tipologia cazurilor când solicitarea mitei din partea purtătorului de obligațiuni cauzează încălcarea drepturilor titularului de drepturi. Restul cazurilor nu se referă la vreo încălcare a drepturilor titularului de drepturi, totodată cel mai probabil încalcă drepturile altor titulari.

Tabelul 3.2.1 Dreptul la viață: tipologia corupției individuale care afectează drepturile omului

1. dreptul la viață, integritate fizică (art. 24)	Fără încălcări ale drepturilor omului, fără corupție individuală, dar cu <u>corupție politică</u>	Fără încălcări ale drepturilor omului, <u>încălcarea drepturilor altora</u> , fără corupție individuală, dar cu <u>corupție politică</u>	Încălcarea drepturilor TD, corupția din partea PO
		1(CE)+ 1(ANI)	2(CNA)

³¹ P.328, L.A.Cardona, H.Ortiz, D.Vazquez, Corruption and Human Rights: Possible Relations, Human Rights Quarterly, v.40,n.2, 2018, pp.317-341

³² <http://antiviolența.gov.md/>

Cazurile de corupție din partea purtătorilor de obligațiuni (PO) și încălcarea drepturilor titularilor de drepturi (TD) necesită aplicarea analizei corupției individuale. Cu toate acestea, situația în care nu se constată încălcarea drepturilor TD și fără corupția individuală din partea purtătorilor de obligațiuni (PO) dar cu corupția sistemică și încălcarea drepturilor celorlalți afectați necesită o evaluare sistemică. Cazurile clasificate drept corupția PO și încălcarea TD semnifică doar o parte a fenomenului actelor individuale corupte directe sau intermediare. Aceste cazuri indică existența corupției simultane din partea TD și PO și, în cele din urmă, încălcarea drepturilor altora. Corupția legată de cazurile de violență domestică nu este captată de instituțiile statului, ceea ce indică asupra caracterului sistematic al fenomenului. Aceste cazuri necesită, de asemenea, o evaluare sistemică pentru a determina deficiențele instrumentelor de politici și a defectelor obiectivelor politicii.

3.2.1 Evaluare

1) Eficacitatea investigării violenței în familie/domestică

Datele disponibile se referă doar la două forme de violență în familie/domestică - fizică și sexuală. Celelalte forme de violență domestică, spre exemplu psihologică, nu sunt discutate.

- *Standardele Drepturilor Omului privind violența domestică*

Standardele internaționale privind drepturile omului privind violența domestică includ protecția și garanțiile de remediere, inclusiv desfășurarea investigațiilor eficiente și luarea măsurilor de protecție în cazul violenței domestice³³. Garanțiile juridice sunt prevăzute de CEDO (art. 3³⁴), CEDAW (GR.19)³⁵, PIDCP (art. 7), recomandarea CoE³⁶ și art. 24 al Constituției (coroborat cu art.201-1 din Codul penal). Tendința internațională este ca violența domestică să fie recunoscută drept formă de tortură sau alte tratamente crude, inumane sau degradante și, prin urmare, interzise de Convenția ONU împotriva torturii.

Examinând situația din alte țări, Comitetul pentru eliminarea discriminării împotriva femeilor (CtEDAW) a declarat că „eșecul în urmărirea penală și condamnarea agresorului este un indiciu că statul a tolerat violența”³⁷. Într-un context similar, Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO), în dosare împotriva Moldovei, a constatat încălcarea art. 3 a Convenției Europene examinând ineficiența investigațiilor privind violența domestică³⁸. Curtea a statuat că art. 3 „dă naștere unei obligații pozitive de a efectua o anchetă oficială” și că, în

³³R.McQuigg, *Domestic Violence as a Human Rights Issue*, EJIL, v.26, n.4, 2016, L.Hasselbacher, *State Obligation regarding domestic violence*, NWJIHR, v.8, i.2, 2010
https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_2_ENG.pdf

³⁴ Lista hotărârilor relevante - <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/echr-case-law>,
https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Domestic_violence_ENG.pdf,
https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Violence_Woman_ENG.pdf

³⁵https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT/CEDAW/GEC/3731&Lang=en

³⁶ <https://www.coe.int/en/web/genderequality/recommendation-rec-2002-5-and-other-tools-of-the-council-of-europe-concerning-violence-against-women>

³⁷ Case 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes v. Brazil, Report No. 54/01 (2001).

³⁸ T.M and C.M vs Moldova (2014), Mudric vs Moldova, Eremia et al vs Moldova, B vs Moldova (2013), R.L. vs Moldova

conformitate cu art. 8, Curtea poate evalua eficacitatea unei astfel de anchete. Se statuează obligația pozitivă pentru purtătorii de obligațiuni.

- *Cazuri disponibile*

Baza de date CNA (cazuri) conține 2 cazuri de condamnare (corupție pasivă (PO)) a 2 agenți de poliție (PO1-superior, cu obligații directe și PO2-subordonat) pentru că nu au întreprins măsurile necesare de a investiga violența în familie. În ambele cazuri, PO1 și PO2 au primit mită de la agresor în contextul desfășurării anchetei.

Baza de date CE conține 2 cazuri. Primul se referă la discriminarea având la baza plângerea din partea titularului de drepturi TD privind lipsa de progres și refuzul de a investiga presupuse fapte de violență în familie. În al doilea caz, titularul dreptului TD reclamă lipsa de protecție față de agresor. Cazurile CNA și CE nu implică aceleași părți participante. Totodată, cazurile reflectă același nucleu al problemei atât din perspectiva drepturilor omului, cât și din perspectiva corupției.

Prin prisma drepturilor omului, obligația pozitivă a autorităților statului de a investiga și urmări în justiție agresorii este stabilită în Legea privind prevenirea și combaterea violenței în familie (45/2007³⁹). Legea impune poliției obligația de a preveni violența domestică (art. 8, coroborat cu art. 21 (n), 13-1) din Legea poliției, 320/2012) și de a investiga plângerile (art. 20 (a) legea) pe Poliție). Aceste două cazuri demonstrează eșecul din partea autorităților statului de a desfășura o investigație eficientă asupra violenței domestice, documentând dovezile medicale și obligația procurorului de a desfășura ancheta eficientă. Sursele secundare coroborează, de asemenea, probleme cu eficiența și eficacitatea investigațiilor privind violența domestică în Moldova⁴⁰.

Analiza actelor corupte individuale

Analiza acțiunilor corupte individuale este prezentată în graficul 3.2.2, în acesta se constată că fapta coruptă individuală (baza de date CNA) implică un agent de stat care pretinde prin mijlocirea unui intermediar și primește mită de la agresor. Dosarul nu menționează victima drepturilor omului, nici martorii, și se referă doar la art.201-1⁴¹ din Codul penal (violența în familie). Hotărârea judiciară condamnă agentul de stat, intermediarul și autorul violenței domestice pentru corupție.

Din perspectiva drepturilor omului (baza de date CE), reținem, din interdependența complexă a corupției și drepturilor omului, acțiunea agresorului prin efectul „drittwirung” (efectul orizontal) în documentarea abuzului asupra drepturilor omului. De exemplu, în timp ce există plângeri în numele victimelor împotriva agenților de stat (poliție) pe motiv că autoritățile nu au investigat sau au refuzat să investigheze cazuri de violență domestică, hotărârile nu identifică agresorul (terța parte) sau intermediarul. În mod similar, Consiliul pentru Egalitate a

³⁹ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=110200&lang=ro

⁴⁰ <http://cdf.md/files/resources/116/Ghidul%20practic%20privind%20interven%C8%9Bia%20eficient%C4%83%20a%20poli%C8%9Bie%20C3%AEn%20cazurile%20de%20violen%C8%9B%C4%83%20C3%AEn%20familie.pdf>

⁴¹ Articolul 201¹. Violența în familie (1) Acțiunea sau inacțiunea intenționată comisă de un membru al familiei în privința altui membru al familiei, manifestată prin: a) maltratare, alte acțiuni violente, soldate cu vătămare ușoară a integrității corporale sau a sănătății; b) izolare, intimidare în scop de impunere a voinței sau a controlului personal asupra victimei; c) privarea de mijloace economice, inclusiv lipsirea de mijloace de existență primară, neglijare, dacă au provocat victimei vătămare ușoară a integrității corporale sau a sănătății, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=109495&lang=ro

constatat discriminarea victimelor urmare a faptului că agenții statului nu au desfășurat o anchetă completă și comprehensivă.

Se identifică cel puțin șapte categorii de costuri ale drepturilor omului rezultate din violența domestică: i) îngrijirea medicală (medicii de familie și spitale); ii) îngrijirea psihosocială (victimă, familie și persoane dependente (copil, vârstnici, etc); iii) ocuparea forței de muncă/productivitate sau capacitatea de muncă pierdută (concediu medical); iv) securitatea socială (plăți, prestații); v) asistență juridică (garantată de stat) și servicii juridice (costuri private); vi) susținerea justiției penale (proces și ordonanțe de protecție) și aplicarea legii (sectorul justiției penale și poliție) (ordonanțe de protecție); vii) productivitatea muncii scăzută (pierderea parțială a capacității de muncă).

Estimarea financiară a costului mediu variază între 19 și 27 euro/pe cap de locuitor⁴². Se constată că 1 euro investit în prevenire generează 87 (30 direct) de euro în pierderi economisite. Cercetările din Republica Moldova⁴³ stabilesc prețul mediu pe victimă/gospodărie de 150 euro (3000 MLD, 2 800 în spital și 3400 MDL acasă), fiind incluse costurile de sănătate, în timp ce taxele legale sunt estimate la 450 euro suplimentar (9 000 MDL, variind de la 15 la 1000 euro), restul serviciilor fiind acoperite de serviciile publice. Observăm că la această etapă nu există estimare a costurilor drepturilor omului urmare a încălcărilor atunci când cazul nu este urmărit penal. În ultimul caz unele categorii de costuri devin irelevante ca: (v) asistență juridică (garantată de stat) și servicii juridice (costuri private), (vi) justiția penală și sprijin pentru aplicarea legii, în timp ce alte categorii pot crește, cum ar fi: (i) asistență medicală, (ii) îngrijirea psihosocială, (iii) ocuparea forței de muncă/pierderea productivității/capacității de muncă). Costurile sociale (inclusiv drepturile omului) rezultate din corupție nu au făcut obiectul cercetărilor. Costurile din perspectiva categoriilor calitative se vor suprapune.

Din perspectiva corupției, agresorul nu este în drept să se bucure de imunitate, însă poate evita răspunderea urmare a plăților ilicite efectuate. Concluzia imediată care poate fi trasă este că setările de implementare a politicii de protejare a victimelor împotriva violenței domestice nu sunt adaptate în mod adecvat și, prin urmare, lipsa integrității publice contribuie la apariția corupției:

- responsabilitate inadecvată instituțională a sistemului public: cazurile nu sunt evaluate extern; metoda internă de trasabilitate a parcursului etapizat al cazului și acțiunilor relevante întreprinse este insuficientă; cooperarea cu alte autorități relevante, în acest caz, pentru a reduce responsabilitatea instituțională este inadecvată, inclusiv trasarea localizării prin GPS a locației mașinilor de poliție;
- regimul de integritate inadecvat: procedurile interne nu exclud schimbul de informații confidențiale de investigație; prezența altor persoane decât ofițerilor de poliție în mașină de serviciu.

Analiza sistemică a corupției

Analiza corupției manifestată sistemic evaluează obiectivele politicii, calitatea instrumentelor de politici și câteva elemente ale setărilor de implementare a politicii. Legea privind prevenirea violenței în familie a fost adoptată în 2007⁴⁴ și modificată în 2018. Legea cu privire

⁴² În Finlanda

⁴³ <http://cdf.md/files/resources/102/Raport%20UN%20RO.pdf>

⁴⁴ Law 45/2007 on prevention and combating of domestic violence https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=110200&lang=ro

la prevenirea și combaterea violenței în familie prevede dreptul de a nu fi obiectul violenței fizice, sexuale, psihologice, economice. Legea, coroborată cu art.201-1 al Codului penal adoptat în 2002⁴⁵, impune poliției obligația pozitivă de a proteja persoanele din Moldova de formele de violență fizică și sexuală, lăsând alte forme (psihologice, economice) de violență fără o legătură specifică cu o instituție de stat care urmează să soluționeze aceste situații. La sfârșitul anului 2013, Codul contravențional a fost modificat⁴⁶ pentru a introduce responsabilitatea agresorului pentru violența în familie prin modificarea art. 78⁴⁷ introducând astfel o marjă largă de discreție a poliției în administrarea responsabilității penale și administrative pentru actele de violență fizică în familie.

Două norme legale din Codul penal și Codul contravențional oferă poliției discreția în încadrarea legală a faptelor și administrarea investigației. În primul rând, am examinat recalificarea plângerii pretinse din Codul penal (art.200-1) în Codul contravențional (art. 78). Datele administrative sunt reproduse în graficul 3.2.3^{48, 49, 50} de mai jos, astfel, atunci când sunt vizualizate pe o perioadă de mai mulți ani, putem identifica realocarea substanțială a cazurilor de violență în familie de la calificarea penală în cea contravențională. Se disting două tendințe: 1) micșorarea generală a cazurilor și 2) realocare substanțială a responsabilității penale în favoarea celei contravenționale. Conform graficului 3.2.3 de mai jos, numărul infracțiunilor penale și administrative a atins un maxim în 2012, cazurile contravenționale apar de patru ori mai mult decât numărul cazurilor penale. În perioada 2013-2016, numărul cazurilor penale a fost de 4 ori mai mare decât numărul cazurilor contravenționale, în timp ce în 2017 cazurile contravenționale au crescut pentru a reprezenta mai mult decât dublul față de cazurile penale, această tendință continuând până în 2019. În general, în timp ce prevalența violenței rămâne aproximativ aceeași (aproximativ 2,4 mii de cazuri (2/3 din cazuri au loc în zona rurală)⁵¹, iar numărul de ordonanțe de protecție rămânând constant în jur de 800-900 pe an. Nici sursele oficiale, nici sursele secundare nu sunt în măsură să furnizeze explicații pentru schimbarea tipologiei calificării, cu excepția faptului că, în unele situații, răspunderea penală se aplică după aplicarea sancțiunii contravenționale repetate.

⁴⁵ <https://juridicemoldova.md/9255/interpretarea-sintagmei-alte-actiuni-violente-in-cadrul-infracțiunii-de-violenta-in-familie-art-2011-lit-a-din-codul-penal-al-republicii-moldova-nr-985-2002.html>

⁴⁶ https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Articolul%202011%20%E2%80%9Eviolenta%20in%20familie%20%E2%80%9D%20din%20codul%20penal%20sufera%20de%20grave.pdf,
https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=113262&lang=ru

⁴⁷ In Romanian (original) Articolul 78. Vătămarea intenționată ușoară a integrității corporale (1) Vătămarea intenționată a integrității corporale se sancționează cu amendă de la 10 la 40 de unități convenționale sau cu muncă neremunerată în folosul comunității de la 40 la 60 de ore, sau cu arest contravențional de la 5 la 10 zile (2) Vătămarea intenționată ușoară a integrității corporale, maltratarea, aplicarea de lovituri, alte acțiuni violente care au provocat dureri fizice se sancționează cu amendă de la 25 la 50 de unități convenționale sau cu muncă neremunerată în folosul comunității de la 20 la 40 de ore, sau cu arest contravențional de la 5 la 10 zile (3) Vătămarea intenționată ușoară a integrității corporale care a provocat o dereglare de scurtă durată a sănătății sau o pierdere neînsemnată, dar stabilă, a capacității de muncă se sancționează cu amendă de la 50 la 75 de unități convenționale sau cu muncă neremunerată în folosul comunității de la 40 la 60 de ore, sau cu arest contravențional de la 10 la 15 zile https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=6798&lang=ro

⁴⁸ Starea infracționalității contra vieții și sănătății persoanei, precum și celor comise în sfera relațiilor familiale, [M. CEBOTARU \(politia.md\)](http://www.cebotar.com)

⁴⁹ https://msmps.gov.md/sites/default/files/raport_vf_2018_pdf.pdf

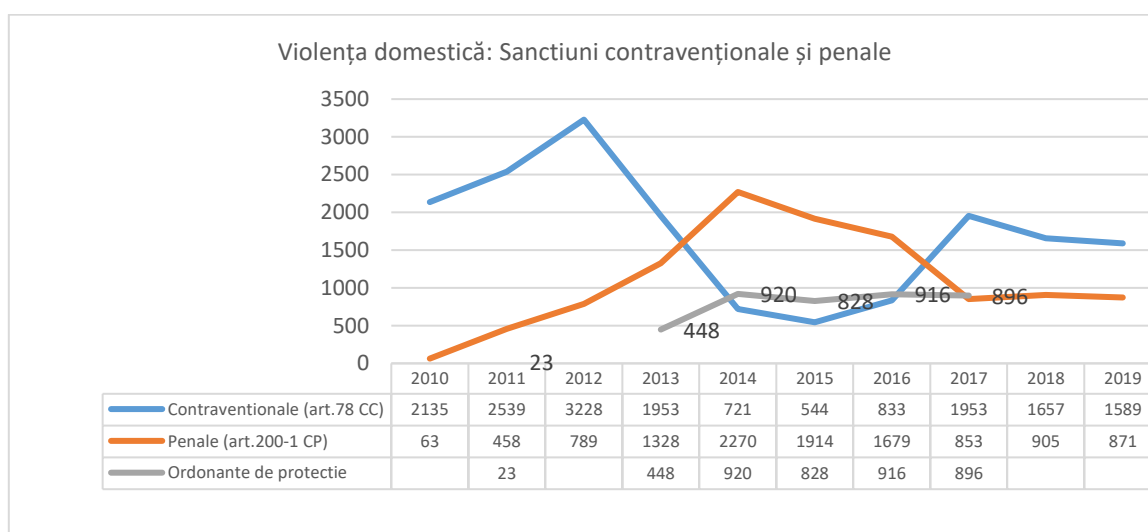
⁵⁰ <http://antiviolența.gov.md/wp-content/uploads/2020/08/Raportul-pentru-anul-2019-cu-privire-la-violenta-in-familie-.pdf>

⁵¹ Sursele din ONG atestă un număr mai mare de cazuri de violență domestică.

Cu aproximativ 800 de cazuri pe an recalificate din infracțiunile penale în sancțiunile contravenționale (aproximativ un caz pe comunitate din țară) și având în vedere că infracțiunile contravenționale pot fi mult mai susceptibile la luare de mită, costul potențial din corupție este uluitor.

Extrapolând cifrele în baza hotărârilor judiciare relevante estimăm faptul că mita individuală de 3000 MDL (150 euro) poate duce la aproximativ 2,4 milioane MDL (120 mii euro) suma totală plătită ca mită doar pentru recalificarea în sancțiunea contravențională a faptelor. În aceste cazuri, profilul victimei violenței domestice este în mod obișnuit o femeie din zonă rurală (2/3 din cazuri)⁵² și, de asemenea, în general, provenind din segmentele mai puțin educate ale societății (inclusiv femeile în vârstă de pensionare și fetele tinere).

Graficul 3.2.2 Statistici privind violența în familie



Legenda: elaborată de autori pe baza diverselor statistici administrative

Strategia națională pentru prevenirea și combaterea violenței domestice (2018/23) recunoaște deficiențele sistemice existente⁵³: finanțarea inadecvată a serviciilor medicale pentru victime, cooperarea inadecvată între autoritățile relevante în gestionarea cazurilor, deficiențe în aplicarea ordonanțelor de protecție. Cu toate acestea, în strategia lipsește analiza cu referire la riscurile și vulnerabilitățile de corupție.

⁵²https://statistica.gov.md/public/files/Cooperare_internationala/PNUD/10_tablouri_femei_RM/prof_7_victime.pdf

⁵³https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=101802&lang=ro,
https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/intr26_49.pdf

Graficul 3.2.3 *Violența în familie: analiza sistemică a obligațiilor agenților de stat privind față de drepturile victimelor*



Evaluarea corupției sistemice în graficul 3.2.3 explică deficiențele din cadrul instrumentelor de politici și setărilor de implementare a politicii aferente acestora:

- 1) Instrumentul de reglementare din cadrul politicii permite poliției o largă discreție pentru a califica și aplica fie art. 201-1 al Codului Penal, fie art. 78 al Codului contravențional,
- 2) Politica instituțională nu implică în mod explicit cooperarea de intervenție dintre mai multe instituții publice relevante (social, medical), astfel se reconfirmă discreția unilaterală a poliției în încadrarea legală a acțiunilor,
- 3) Alocarea resurselor financiare nu a fost evaluată în vederea combaterii violenței domestice (de exemplu, numărul ofițerilor de poliție implicați) și indicatorii financiari pentru investigarea eficientă a cazurilor, inclusiv protecția și urmărirea penală, nu se regăsesc în practica instituțională a poliției,

- 4) Nu există sistemul de trasabilitate a cazurilor în cadrul agențiilor - prin urmare nu există o vizibilitate a discreției poliției exercitată în clasificarea cazului drept contravențional sau penal. De asemenea, nu se identifică îndrumare sau sprijin metodologic necesar pentru calificarea legală a cazului, nici vreo îndrumare cu privire la aplicarea normelor penale și administrative relevante⁵⁴. În cercetarea noastră, am constatat, de asemenea, că trebuie depusă mai multă muncă pentru a îmbunătăți atitudinea poliției și alocarea competențelor aplicate în această problemă⁵⁵.

Privind problema prin prisma analizei sistemice a corupției, am identificat deficiențele în elaborarea și implementarea politicilor de violență domestică care pot contribui la apariția corupției:

- marja largă de discreție în instrumentele de politică⁵⁶: discreția personală a ofițerilor de poliție în încadrarea juridică a faptelor fie că sancțiunea penală sau contravențională; lipsa unei investigații cuprinzătoare înainte de a lua decizia de încadrare legală a faptelor (inclusiv prima victimă sau alte părți conexe); ghidurile privind încadrarea juridică a faptelor, contravențională sau penală;
- sistemele de responsabilizare internă (poliția), orizontală (rețea de protecție din comunitate) și externă (victime) inadecvate pentru cooperarea și coordonarea instituțiilor relevante și absența platformelor TIC.

Din perspectiva de implementare a politicii, constatăm că instituțiile responsabile pentru investigarea corupției și cele responsabile de examinarea cazurilor de încălcare a drepturilor omului au o conexiune limitată atât la etapa anchetei, cât și la cea de urmărire penală (prejudiciară și judiciară). Îmbunătățirea acestei conectivități este importantă, deoarece analiza arată în mod consecvent că prezența poliției și înțelegerea de către colaboratorii de poliție a aspectelor legate de drepturile fundamentale ale omului sunt doi dintre cei mai importanți factori pentru protecția victimei și pentru desfășurarea investigațiilor eficiente asupra acuzațiilor de violență domestică.

În practică, serviciile sociale și medicale sunt implicate numai dacă victima și poliția referă acest caz pentru acordarea asistenței respective. Mai mult, dacă cazul este calificat drept contravențional, victimele nu au dreptul la asistență juridică^{57, 58}, în timp ce în cazurile penale, există protecția suplimentară, victima beneficiază de asistență juridică - dreptul la apărare al victimelor⁵⁹. Asistența juridică primară și calificată este asigurată și de ONG-uri specializate.

Din perspectiva procedurilor judiciare, CNA investighează acuzațiile de corupție legate de mita oferită agenților de poliție și va furniza probele procurorului anticorupție să conducă investigarea cazului. Regretabil, investigațiile privind abuzul drepturilor omului și abuzul de corupție sunt complet separate la etapa preliminară, deoarece, potrivit legislației, nu se poate stabili nicio legătură (nici legături cu factori agravanți) între acuzațiile legate de corupție și drepturile omului. Același lucru este valabil pentru situațiile în care hotărârile

⁵⁴Sursa data Ghid Practic privind intervenția a politiei in cazurile de violenta in familie (2015) este utilă, dar prea largă și acoperă parțial aspectele necesare.

⁵⁵<http://cdf.md/files/resources/122/Raport%20Violenta%20complet%20RO.pdf>

⁵⁶Instrucțiunea metodică privind intervenția organelor afacerilor interne în prevenirea și combaterea cazurilor de violență în familie, 2012 MAI, [CDF-Instructiuni-VIF-Politie.pdf \(gov.md\)](http://cdf.md/files/resources/122/Raport%20Violenta%20complet%20RO.pdf)

⁵⁷https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=24283&lang=ro

⁵⁸ Art. 11(5) https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=110200&lang=ro

⁵⁹ http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2018/10/cazuistica_manifestarilorde_violenta_domestica2014.pdf

judiciare referitoare la încălcarea drepturilor omului sunt utilizate ca dovezi pentru investigarea corupției și vice-versa.

Mai mult, măsurile destinate prevenirii violenței domestice nu tratează încă corupția ca un factor agravant. În linii mari, susținem că vulnerabilitatea victimei determinată de corupție poate fi redusă prin îmbunătățirea integrității instituționale și prin implementarea unui număr de măsuri relevante care vizează direct combaterea corupției⁶⁰. În cazul de față, prevenirea violenței domestice este efectuată de poliția și de serviciile sociale în baza legii pentru prevenirea și combaterea violenței în familie, care nu ia în considerare încă impactul corupției⁶¹. Plângerile legate de eșecul poliției de a aplica protecția sunt anchetate de către unitatea specializată a procurorului, care, de asemenea, nu ia în calcul impactul corupției.

Concluzie: actele de corupție individuale comise în contextul violenței domestice sunt realizate de indivizi care acționează într-un mediu vulnerabil corupției în condițiile permissive de deficiențe sistemice. Această rezultă în încălcarea drepturilor victimelor violenței domestice.

2) Condițiile de detenție

- Standarde privind drepturile omului privind condițiile de detenție

Legislația internațională privind drepturile omului impune statului obligația pozitivă în baza art. 3 (CEDO)⁶², art. 7 și 10 (PIDCP)⁶³ și art. 3 din UNCAT de a asigura condițiile umane de detenție. În contextul detenției, aceste obligații se referă direct la condițiile de detenție și nu acoperă durata detenției.

- Cazuri disponibile

Baza de date a returnat 1 caz de la CE și 2 cazuri de la ANI, cel puțin 10 sesizări de pe platforma OAP, precum și rapoartele de monitorizare⁶⁴. Nu au fost găsite cazurile din baza de date CNA. Prin urmare, analiza provine strict din perspectiva drepturilor omului.

Cazurile CE conțin situațiile de discriminare în exercitarea dreptului la condițiile adecvate de detenție, prin care deținuții pretind discriminarea în aplicarea normelor legale existente care reglementează timpul de detenție în condițiile inumane de detenție. Deținuții s-au plâns de neconcordanțe în calcularea perioadei detenției preventive, anume privind regula prevăzută în lege care impune calculul diferit în cazul în care sunt prezente condițiile de detenție inumane⁶⁵. Mai mult, legea în sine nu prevede discreția în aplicarea sa. Constatăm că această

⁶⁰ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=94552&lang=ro

⁶¹ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=110200&lang=ro

⁶² https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Prisoners_rights_ENG.pdf

⁶³ <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

⁶⁴ CPT, HUDOC-CPT (coe.int), Mecanismul național preventiv, <http://ombudsman.md/consiliul-pentru-prevenirea-torturii>

⁶⁵ Modificarea CPP (272/2019) Articolul 473². Plîngerea împotriva administrației instituției penitenciare referitoare la condițiile de detenție care afectează grav drepturile condamnatului sau ale prevenitului. ... (3) Condamnații care au fost deținuți cel puțin 10 zile în condiții contrare prevederilor art. 3 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, drepturi care reies din obligația statului de a asigura condițiile de detenție, pot solicita, cu titlu de despăgubiri, reducerea pedepsei. (4) În cazul în care partea neexecutată din pedeapsă nu permite deducerea integrală a reducerii pedepsei sau perioada încălcării condițiilor de detenție este mai mică de 10 zile, în privința perioadei rămase condamnatul poate solicita despăgubire în valoare bănească. (5) Plîngerea referitoare la condițiile de detenție care afectează grav

problemă este relevantă alocării adecvate a resurselor financiare pentru asigurarea condițiilor umane de detenție, totodată neconcordanțele menționate sunt semnele manifestării corupției cu caracter sistemic⁶⁶.

Rapoartele CPT, NPM și alte surse credibile susțin că condițiile de detenție sunt inadecvate, în unele cazuri inumane, și nu corespund standardelor internaționale din cauza alocării insuficiente a resurselor financiare către locurile de detenție. Revendicările din plângerile depuse privind gestionarea defectuoasă a resurselor publice din instituțiile penitenciare sunt, de asemenea, cunoscute și difuzate public, au făcut obiectul mai multor plângeri înregistrate de OAP.

ANI a examinat două cazuri care implică redistribuirea fondurilor publice de la Departamentul Instituțiilor Penitenciare și implicarea conflictelor de interese potențiale în angajarea rudelor în cadrul Departamentului Instituțiilor Penitenciare. Într-un caz, o anumită firmă a fost contractată prin procedura de licitație publică organizată de serviciul penitenciar de către un conducător din cadrul Departamentului Instituțiilor Penitenciare. Această ridică două îngrijorări: în primul rând, integritatea deciziei, întrucât contribuie la utilizarea neconformă a fondurilor din resursă publică menită să asigure realizarea drepturilor deținuților. Având în vedere existența factorilor de risc atât individuali, cât și sistemici, există o posibilitate semnificativă ca dreptul la condițiile umane de detenție să fie afectat negativ de acești factori coruptibili. Într-un alt caz ANI s-a referit la lipsa de transparență a instituțiilor publice, inclusiv a proceselor care ar asigura responsabilitatea instituțională. Întrucât funcționarul public în cauză are responsabilitatea să protejeze drepturile omului ale deținuților, este, în mod rezonabil, previzibil că lipsă de transparență rezultă în deteriorarea regimului de asigurare a drepturilor omului.

Concluzie. Există condiții în cadrul instituțiilor penitenciare care contribuie la neîndeplinirea obligației pozitive de a asigura condiții umane de detenție. Am identificat că, din cauza lipsei de transparență și responsabilizare, riscul ca corupția sistemică să afecteze realizarea acestor drepturi este extrem de ridicat. Aceasta se agravează prin eșecul în alocarea resurselor corespunzătoare deținuților⁶⁷.

3.2.2 Recomandări

În baza evaluării a două situații, propunem următoarele recomandări:

- În ceea ce privește violența domestică:

- a. Introducerea modificărilor în legea penală pentru a elimina ambiguitatea în aplicarea a art.202-1 (Cod penal) și a art.78 (Cod contravențional) în urmărirea cazurilor de violență fizică în familie.
- b. Elaborare ghidurilor metodologice de investigații pentru poliția în ghidarea interpretării faptelor și urmărirea cazurilor de violență domestică.

drepturile condamnatului sau ale prevenitului se depune pe parcursul detenției în condiții contrare prevederilor art. 3 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale sau în termen de 6 luni de la data când nu mai sînt deținuți în astfel de condiții, dar nu mai tîrziu de 4 luni de la eliberarea lor din locul de detenție.

⁶⁶ <https://anticoruptie.md/ro/sesizari/din-nou-despre-nejustitia-din-penitenciare>

⁶⁷ <http://www.cnp.md/ro/sedinte-de-guvern/item/1823-opinia-cnp-vizavi-de-subiectele-pe-agenda-cabinetului-de-ministri> (October 2013)

- c. Implicarea reprezentanților din serviciile sociale (asistent social) și profesioniștilor din domeniul sănătății (medicul de familie) în cazurile de violență domestică și considerarea participării și consultării experților menționați furnizarea datelor asupra faptelor cazului.
- d. Elaborarea mecanismelor de responsabilitate internă pentru supravegherea deciziilor, implicarea mai multor entități relevante în investigațiile poliției pentru a spori vizibilitatea și a îmbunătăți responsabilitatea orizontală pentru investigațiile poliției, introducerea trasabilității interne în baza tehnologiilor informaționale a cazurilor cu controlul independent al acțiunilor poliției;
- e. Incluziunea dimensiunii de corupție (modificări legale, ghiduri metodologice etc.) în investigațiile privind acuzațiile de corupție asupra poliției și ale altor furnizori de servicii (sociale, medicale etc.), mai ales atunci când acești factori rezultă în eșecul măsurilor preventive sau de protecție;
- f. Elaborarea unui plan de acțiune pentru evaluarea integrității instituționale în contextul încălcărilor drepturilor omului.

- În ceea ce privește condițiile umane de detenție:

- a) Alocările financiare ale Ministerului Justiției și Departamentului Instituțiilor Penitenciare ar trebui revizuite în vederea asigurării alocării efective a costurilor per deținut. O evaluare cuprinzătoare a tuturor instituțiilor de detenție care urmează să fie efectuată pentru relocarea deținuților din locurile de detenție care nu întrunesc standardele internaționale;
- b) Considerarea încorporării evaluărilor integrității instituționale și a evaluărilor sistemice ale vulnerabilității corupției în rapoartele tematice dedicate drepturilor omului, examinări (instituții pentru drepturile omului) și investigații.

3.3 Dreptul la apărare (art.26)

- *Cazuri disponibile*

Cazurile din baza de date CNA se referă la câteva aspecte ale dreptului la apărare (dreptul la asistență legală, dreptul la un proces echitabil), anume:

- 1) influențarea deciziilor ofițerilor de urmărire penală, inclusiv a procurorilor direct sau prin intermediari (79 de cazuri),
- 2) influențarea judecătorilor și procurorilor în procedurile penale în mod direct sau prin intermediari (36 de cazuri), și
- 3) influențarea deciziilor organelor administrative din instituțiile penitenciare și psihiatrice (4 cazuri).

Cazurile examinate din baza de date CE s-au referit la dreptul de a depune plângeri autorităților de poliție și situațiile de discriminare din partea poliției în investigarea plângerilor depuse (2 cazuri). Platforma depersonalizată a OAP (Ombudsman) conține 27 de intrări la acest subiect, 9 referindu-se la decizii judiciare incorecte, 5 la absența garanțiilor procesului echitabil și 6 la cereri de asistență juridică gratuită și altele. Baza de date ANI

include o singură cauză referitoare la o persoană care ocupă simultan funcția în Consiliul Superior al Magistraturilor și în Institutul Național de Justiție.

Baza de date a CNA (proiecte de legi) acoperă mai multe situații: a) un proiect de lege care propune să permită avocaților și avocaților stagiați să administreze datele cu caracter personal (nr. 4/2020), presupune un impact pozitiv asupra dreptului la apărare, deoarece oferă avocaților asigurarea probelor pertinente; b) un proiect de lege care se referă la crearea unei instanțe specializate de corupție (nr.5 / 2020) care ar examina cazurile de corupție, conținând însă o serie de ambiguități în privința procedurilor de creare a instanței și selectarea judecătorilor, conducerii instanței; c) un proiect de lege care propune reglementarea contestațiilor împotriva deciziilor Consiliului Superior al Magistraturii (nr.58 / 2018), de către instanțele judecătorești, conținând ambiguități în proceduri, factorii de corupție dar și precizarea motivelor pentru contestarea deciziilor.

Comparând cele două baze de date, am constatat că singurul subiect care se suprapune este investigarea eficientă, iar restul cazurilor se referă la situațiile diferite. Dintre cazurile pe care le-am studiat, am identificat doar unul în care un PO solicită mită. În celelalte cazuri, nu a fost stabilit precum corupția are drept rezultat direct încălcarea drepturilor omului sau drepturilor altora prin încălcare indirectă.

Tabelul 3.3.1 Dreptul la apărare: tipuri de corupții individuale care afectează drepturile omului

dreptul la apărare (art. 26)	Fără încălcări ale drepturilor omului, fără corupție individuală, dar cu <u>corupție politică</u>	Fără încălcări ale drepturilor omului, <u>încălcarea drepturilor altora</u> , fără corupție individuală, dar cu <u>corupție politică</u>	Fără încălcarea drepturilor, încălcarea drepturilor altora, corupția TD + plata PO	Încălcarea drepturilor TD, corupția din partea PO
	32(CE)	36(CNA)	14(CNA)	52(CNA)+ 2(CE)

Pentru evaluare am examinat două dimensiuni ale dreptului la apărare: 1) Influențarea deciziilor procurorilor și 2) Investigarea necorespunzătoare a poliției. În linii generale, examinăm dreptul la un proces echitabil și la garanțiile procedurale în cadrul urmăririi penale. Procedurile penale pot implica, de asemenea, o varietate de drepturi materiale (dreptul la viață, dreptul la proprietate, dreptul la sănătate etc.), care sunt reflectate în analiza coroborată cu dreptul la apărare. În astfel de cazuri, am constatat că faptele corupte individuale afectează nu numai dreptul la apărare, dar și exercitarea drepturilor materiale menționate. Indiferent de care parte este implicată în mită, există victima drepturilor materiale ale căror sunt încălcate pe lângă încălcarea dreptului la apărare.

3.3.1 Evaluare

- Standardele drepturilor omului

Standardele internaționale ale drepturilor omului implică remedierea eficientă a încălcărilor drepturilor omului și responsabilizarea făptașilor. Aceasta include investigația penală eficientă a persoanelor responsabile de rele tratamente⁶⁸, de încălcările dreptului la viață⁶⁹, de încălcarea dreptului la un proces echitabil, dreptului la familie și dreptului la viață privată.

⁶⁸ Cercetarea eficientă a tratamentului inuman: Guidelines of European Standards, CoE/EU, [16806f11a3 \(coe.int\)](#)

⁶⁹ Guide on Right to life and effective investigation, 2020 [Guide on Article 2 - Right to life \(coe.int\)](#)

În practică, drepturile acuzatului și drepturile victimelor trebuie realizate simultan în cadrul anchetelor penale și, prin urmare, ambele părți implicate ar putea fi afectate negativ de acte de corupție individuale⁷⁰.

<i>Drepturile victimei, care ar putea fi afectate de actele corupției individuale și sistemice, conțin următoarele aspecte⁷¹:</i>	Drepturile persoanei acuzate, care ar putea fi afectate de actele individuale și sistemice de corupție, au următoarele drepturi secundare ⁷² :
<ul style="list-style-type: none"> - dreptul de a cunoaște condițiile și standardele pentru acordarea unei persoane a statutului de victimă; - dreptul de a cunoaște fondul cazului, în ce măsură victima se va bucura de dreptul de a cunoaște materialele cazului, motivele limitărilor, etapele; - dreptul de a face o copie după dosare; - dreptul la despăgubire și înțelegerea rolul procurorului în acest sens; - dreptul de a depune moțiunea împotriva deciziei procurorului; - dreptul de a contesta hotărârile judecătorești; - dreptul de a cunoaște și de a-și exprima opinia cu privire la luarea în considerare a poziției victimei, în timp ce încheierea negocierii motivului și aplicarea puterii discreționare de către procuror. 	<ul style="list-style-type: none"> - dreptul la audiere publică; - dreptul de a fi judecat într-un termen rezonabil; - dreptul la prezumția de nevinovăție, - dreptul de a fi informat despre acuzație aduse; - dreptul de a avea timp și facilități adecvate, de autoapărare, - dreptul de a beneficia de asistența unui avocat; - dreptul de a cunoaște și a contesta probele și depozițiile martorilor; - dreptul de a beneficia de asistența gratuită a unui interpret, - dreptul de a nu se auto incrimina.

Purtătorii de obligațiuni au o serie de angajamente care ar putea fi afectate de actele de corupție individuale și sistemice. În afară de cerința de a desfășura investigație eficientă, în ceea ce privește dreptul la viață, acestea includ anchetarea agentului de stat responsabil pentru deces, responsabilitatea de a investiga decesul cauzat de o terță parte; privind dreptul de a nu fi supus relelor tratamente, obligațiile includ investigarea eficientă a torturii, a condițiilor de detenție, a acțiunilor disciplinare; în ceea ce privește dreptul la viață privată, acestea includ actele statului parte sau a actorilor privați. Dreptul constituțional la apărare în temeiul art. 26 include, de asemenea, garanții procedurale pentru persoanele acuzate în cazul în care aceștia sunt acuzați de încălcarea oricăruia dintre drepturile enumerate mai sus.

Influențarea deciziilor funcționarilor publici

Există 3 tipuri de cazuri în baza de date CNA: 1) încălcarea drepturilor titularului dreptului (TD) prin corupție pasivă, 2) încălcarea drepturilor titularului dreptului (TD) prin mita pentru a avea acces prioritar, situații în care nu există efecte negative asupra drepturilor altora și 3) nu se atestă încălcarea drepturilor TD, în timp ce drepturile altora sunt afectate negativ:

- (corupere pasivă) purtătorul de obligații PO nu își îndeplinește obligația față de titularul de drepturi TD, condiționând îndeplinirea obligației prin mita;
- (trafic de influență) purtătorul de obligații PO acordă tratamentul preferențial titularului de drepturi TD, cu toate acestea nu se constată niciun impact advers asupra drepturilor altora (cum ar fi potențialele încălcări ai drepturilor procedurale);

⁷⁰ [The-legal-basis-for-the-duty-to-investigate-2_AS.pdf \(publiclawproject.org.uk\)](#)

⁷¹ J. McBride, The case-law of the ECHR on Victim's rights in criminal proceedings, CoE/EU, [16807823c4 \(coe.int\)](#)

⁷² [Article 6 Echr in Criminal Proceedings Recent Developments \(sagepub.com\)](#)

- (corupere activă) titularii de drepturi TD propun mită pentru a evita urmărirea penală sau ancheta, sau pentru a obține un tratament preferențial în cadrul anchetei, se constată concomitent efectul negativ asupra drepturilor altora; drepturile celorlalți implicați sunt dreptul la circulație, dreptul la integritate fizică.

În aceste cazuri, conchidem că dreptul la apărare este afectat negativ atât de acțiunile pasive, cât și de cele active ale agentului de stat și ale titularului drepturilor. Aceasta se datorează faptului că realizarea drepturilor este condiționată de realizarea de către agentul de stat a obligațiilor pozitive în desfășurarea anchetei.

Tabelul 3.3.1 prezintă prevalența actelor de corupție individuale în scenariul, în care purtătorul obligațiunii solicită mită atât direct, cât și prin intermediar. Am identificat peste 52 de cazuri în baza de date CNA și 2 cazuri în deciziile CE privind practicile discriminatorii, manifestate în timpul investigațiilor poliției. De asemenea, constatăm, în prezența solicitării de mită din partea purtătorului de obligațiuni, titularul drepturilor mai degrabă răspunde cu plata ilicită decât cu refuzul să o facă, în intenția de a facilita tranzacția sau a înceta o anchetă.

Manifestarea sistematică a tiparelor de corupție, în general, demonstrează eșecurile la nivelul implementării politicii. Deși, cadrul sistemic de analiză a corupției este relevant, în cazul dreptului la apărare, analiza dată nu a fost realizată deoarece complexitatea cadrului instituțional este prea mare - întrucât o evaluare trebuie să țină cont și de responsabilitatea, transparența și independența poliției care investighează, procurorilor și judecătorilor. Aceste aspecte au fost discutate în altă parte⁷³.

Cu toate acestea, dintr-o perspectivă cantitativă, estimăm că suma totală a fondurilor implicate în luarea de mită cu privire la dreptul la apărare în baza de date este aproximativ de 4,5 milioane lei (225 mii euro), iar mita medie în jur de 3-5 mii euro.

După cum s-a menționat deja, cooperarea dintre instituțiile de drepturile omului și cele de anticorupție și procedurile conexe rămâne foarte limitată. Din perspectiva drepturilor omului, datele actuale disponibile sunt insuficiente pentru a trage concluziile care din drepturile materiale sunt afectate cel mai frecvent urmare a actelor de corupție individuale discutate, precum și asupra drepturilor procedurale afectate de corupție. Pentru a evalua acestea din urmă, este necesară examinarea hotărârilor judiciare pe cauzele date în procedura de apel, precum și accesul la rapoartele independente de monitorizare a dreptului la un proces echitabil și garanțiilor aferente. Aceste încălcări fac obiectul examinărilor la etapa de investigație prejudiciară și judiciară supuse controlului în instanța de apel, iar remedierea deficiențelor procedurale necesită asistența juridică calificată acordată victimei care ar putea fi revictimizată din cauza prezenței continue a corupției. Sunt necesare cercetări adiționale și acțiuni de litigare strategică pentru a scoate la suprafață factorii de corupție în cazurile de încălcare a drepturilor omului.

Din perspectivă anticorupție, investigațiile preliminare și procedurile de judecată nu iau în considerare legătura cu încălcările drepturilor materiale specifice. În cadrul investigațiilor și

⁷³ CReDO, Comparative Analysis of Accountability, Transparency and Institutional Autonomy of the Law enforcements: Police, Prosecutor, Anticorruption Agency, 2016

examinărilor a corupției nu este luat în considerație nici dacă corupția a influențat în mod decisiv sau într-un mod minor realizarea dreptului material.

3.3.2 Recomandări

În ceea ce privește corelarea drepturilor omului și a corupției:

- Este necesară cercetarea cuprinzătoare asupra drepturilor materiale afectate negativ de factorii de corupție la etapa prejudiciară și judiciară, în special în contextul garanțiilor procedurale, inclusiv respectarea dreptului la un proces echitabil și dreptului la un remediu eficient;
- Dovezile încălcărilor drepturilor materiale ar trebui să fie luate în considerare în investigațiile privind faptele de corupție, prin intermediul probelor disponibile și hotărârilor judiciare;
- Monitorizarea cuprinzătoare a garanțiilor de respectare a dreptului la un proces echitabil în cazurile prezenței factorului de corupție.

În ceea ce privește independența și autonomia funcțională:

- Autonomia bugetară implică dreptul instituției de investigație să elaboreze propriul buget cu resursele suficiente pe baza propriilor obiective și planurilor instituționale, orice reducere a resurselor financiare trebuie interzisă prin lege.
- Legea va stabili mecanismele eficiente pentru a proteja angajații instituțiilor de influența nejustificată din exterior sau din interiorul instituției. Mecanismele eficiente ar trebui să includă procedurile funcționale pentru denunțarea unor astfel de cazuri.
- Asigurarea integrității întregului proces de gestionare a cazurilor investigate și gestionate de instituția (facilitată de soluții IT), sub rezerva revizuirii interne de către unitatea de protecție a integrității interne, responsabilă de asigurarea legalității și a standardelor înalte de imparțialitate și eficacitate.

În ceea ce privește transparența instituțională:

- Relația Autoritate -Agent ar trebui creată între autoritatea care formulează politicile și instituțiile de implementare a politicilor, reducând astfel influența politică în activitatea agențiilor de investigație a cazurilor.
- Modelul de subordonare administrativă ar trebui înlocuit cu modelul de raportare a performanței instituționale cu privire la obiectivele de aplicare a politicilor, consolidând astfel separarea funcțiilor de elaborare și implementare a politicilor.

În tabelul care urmează, sistematizăm o listă de recomandări ale experților ONU/CoE și ale organismelor consultative. Deși acestea sunt importante, sunt necesare eforturi suplimentare pentru a pune în aplicare o platformă electronică de gestionare a cazurilor pentru a urmări progresul cazurilor și asigura o responsabilizare internă mai mare și, eventual, o responsabilizare externă care ar putea fi efectuată atunci când este necesar.

Recomandări ale organelor consultative și de experți în domeniul drepturilor omului:

	PIDESC	PIDCP	Consiliul pentru Drepturile Omului ONU
Dreptul la apărare (art. 26)	(17) (a) Sensibilizarea publicului larg și a oficialilor guvernamentali cu privire la necesitatea combaterii corupției, inclusiv a mitei; (b) Consolidarea aplicării legilor anticorupție și combaterea impunității pentru corupție, implicând în special funcționari de nivel înalt; (c) Consolidarea capacității sistemului judiciar de a răspunde la corupție și de a asigura protecția eficientă a victimelor corupției, a avocaților acestora, a activiștilor anticorupție, a denunțătorilor și a martorilor; (d) Îmbunătățirea guvernantei publice și asigurarea transparenței în activitatea administrației publice.	Comitetul rămâne îngrijorat de rapoartele conform cărora corupția rămâne endemică și sistemică în sistemul judiciar, subminând astfel administrarea eficientă a justiției în stat	121.125 Asigurarea independenței și imparțialității sistemului judiciar, în special prin combaterea corupției, și permite victimelor să-și apere drepturile în instanță, prin luarea de măsuri pentru consolidarea respectării drepturilor la apărare și transparenței procedurilor judiciare (Franța); 121.118 Implementarea reformelor în sfera statului de drept pentru a asigura corectitudinea și procesele echitabile, combaterea corupției și îmbunătățirea transparenței pe tot parcursul procesului legal (Statele Unite ale Americii); 121.127 Realizarea reformelor necesare pentru consolidarea statului de drept pentru a preveni interferențele politice în sistemul de justiție și pentru a combate corupția la toate nivelurile (Japonia); 75,37. Continuarea eforturilor de consolidare a statului de drept, asigurând o mai mare eficiență și transparență în sistemul judiciar, combaterea corupției și investigarea tuturor rapoartelor de abuz și tortură comise de poliție (Statele Unite)

GRECO (2016) Recomandările se coroborează cu cele menționate mai sus⁷⁴:

	Independența	Transparența	Etica, răspunderea disciplinară
În ceea ce privește judecătorii	ix. - (i) să se ia măsurile adecvate, cu respectarea cuvenită a independenței judiciare, pentru a evita numirea și promovarea în funcții judiciare a candidaților care prezintă riscuri de integritate; (paragraful 102);	X. să fie luate măsuri suplimentare - (i) pentru a se asigura că cazurile sunt soluționate fără întârzieri nejustificate și (ii) pentru a crește transparența și accesibilitatea informațiilor disponibile publicului cu privire la activitatea judiciară (punctul 111);	xi. (i) ca Codul de conduită și etică profesională să fie comunicat eficient tuturor judecătorilor și completat de îndrumări scrise suplimentare cu privire la chestiuni etice - inclusiv explicații, îndrumări interpretative și exemple practice; (paragraful 115); xiii. ca cadrul legal și operațional pentru răspunderea disciplinară a judecătorilor să fie revizuit pentru a-i se consolida obiectivitatea, eficiența și transparența (punctul 135);
În ceea ce privește procurorii	xiv. (i) notificarea expresă a tuturor procurorilor în scris că instrucțiunile verbale date procurorilor ierarhic subordonați nu sunt obligatorii, cu excepția cazului în care sunt confirmate în scris, inclusiv în astfel de notificări procedurile care trebuie urmate pentru furnizarea confirmărilor în timp util și (ii) asigurarea	xviii. să se ia măsuri suplimentare pentru a consolida obiectivitatea, eficiența și transparența cadrului juridic și operațional pentru răspunderea disciplinară a procurorilor (punctul 186).	xvii. (i) ca Codul de etică și conduită să fie comunicat în mod eficient tuturor procurorilor și completat de îndrumări scrise suplimentare cu privire la chestiuni etice - inclusiv explicații, îndrumări interpretative și exemple practice; (ii) să se ofere instruire dedicată de natură orientată spre practică și consiliere confidențială în cadrul procuraturii pentru toți procurorii (punctul 164);

⁷⁴4th Evaluation report. Prevention of corruption in respect of members of parliament, judges and prosecution (2016), <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/168075bb45>

	faptului că toate intervențiile ierarhice cu privire la un caz sunt documentate corespunzător în practică (paragraful 147);		
--	---	--	--

3.4 Dreptul la educație (art.35)

Masivul de analiză constituie cazurile colectate și relevante din bazele date, anume: 98 cazuri din CNA (cazuri), 24 de cazuri ANI, mai multe plângeri depersonalizate din platforma OAP, două proiecte de legi examinate de OAP și o recomandare de către organismul de experți al ONU.

CNA (cazuri) prezintă două aspecte procedurale legate de dreptul la educație: 1) dreptul la permisul de conducere (certIFICATE teoretice, practice și medicale care pot fi obiectul mituirii), 2) dreptul la educație prin certificarea cunoștințelor academice și terțiare, cum ar fi absolvirea, educație profesională și universitară și certificat militar (unde notele pot fi influențate de luare de mită). Baza de date a deciziilor ANI conține patru cazuri care implică dreptul la educație: 3) contractarea de către un primar a firmelor în situație de conflict de interese; 4) angajarea de către primar a rudelor în funcții superioare din cadrul sistemului de învățământ; 5) cumularea funcțiilor electivă și non-electivă în sistemul de educație. Platforma OAP conține cazuri referitor la două situații: 6) accesul la grădiniță; 7) tratament inechitabil în instituția școlară. Baza de date a CNA nu se suprapune cu situațiile ANI sau a OAP, cu toate acestea, cazurile ANI și OAP sunt proximale.

Tabel 3.4.1 Dreptul la educație: tipuri de corupție individuală care afectează drepturile omului

dreptul la educație (art.35)	Fără încălcări ale drepturilor omului, fără corupție individuală, dar cu corupție politică	Fără încălcări ale drepturilor omului, încălcarea drepturilor altora, fără corupție individuală, dar cu corupție politică	Încălcarea drepturilor TD, corupția din partea PO
	2(ANI)	88(CNA)	10(CNA)+ 22(ANI)

Corupția generată prin acțiunile purtătorului de obligațiuni, care rezultă din încălcarea drepturilor titularilor de drepturi, necesită aplicarea cadrului de analiză a corupției individuale, în timp ce celelalte două situații necesită o analiză a corupției sistemice. Aceste cazuri indică existența manifestărilor sistematice de corupție cu implicarea a titularilor de drepturi (TD) și a purtătorilor de obligațiuni (PO).

3.4.1 Evaluare

Pentru evaluare folosim atât cadrul de evaluare individuală, cât și cadrul de evaluare sistemică în ceea ce privește dreptul la educație și alte aspecte ale dreptului.

- *Standardele Drepturilor Omului*

Dreptul la educație este consacrat în art. 13⁷⁵ din PIDESC și art.2 al P1⁷⁶ din CEDO. Comentariul general nr. 13 subliniază că dreptul la educație acoperă toate formele de educație, toate segmentele de vârstă ale populației și, de asemenea, include procesele din afara educației tradiționale, cum ar fi studiile tehnice și profesionale⁷⁷. Art. 13 (2) din PIDESC stabilește obligațiile statului parte de a respecta, proteja și îndeplini „caracteristicile esențiale” ale dreptului, adică disponibilitatea (condițiile), accesibilitatea (nediscriminarea, accesibilitatea economică, accesibilitatea fizică), acceptabilitate (substanță) și adaptabilitate (răspunzând nevoilor). Nu toate aspectele dreptului la educație relevante corupției se regăsesc în standardele internaționale.

Art. 35 din Constituție include nu doar învățământul primar, mediu, liceu, dar și învățământul profesional și terțiar, precum și „alte forme de educație și îmbunătățirea competențelor”⁷⁸. Curtea Constituțională a confirmat, de asemenea, că ciclul preșcolar, primar și gimnazial sunt gratuite și nu ar trebui să suporte plățile oficiale sau neoficiale. Cu toate acestea, nu există nici o interpretare oficială a Curții Constituționale⁷⁹ cu privire la „orice educație a adulților”, prin urmare, în scopul analizei, adoptăm abordare incluzivă a educației care include certificatele militare și permisele de conducere, alte forme de instruire și de perfecționare. Acestea sunt deosebit de relevante, deoarece au un impact asupra vieții personale și profesionale a oamenilor, inclusiv a opțiunilor de angajare.

- *Percepția corupției în domeniul educației*

Comitetul ONU pentru drepturile economice, sociale și culturale a menționat referindu-se la Republica Moldova: (16) Comitetul rămâne îngrijorat de prevalența corupției în sectorul public, ... și de practica pe scară largă a mitei pentru a obține servicii publice, în special în sectorul educației⁸⁰. De asemenea, este îngrijorat de faptul că, în ciuda creșterii numărului de cazuri raportate și a numărului de condamnări, în majoritatea cazurilor, urmărirea penală pentru corupție sunt limitate la funcționari publici de nivel scăzut.

Mai multe sondaje sociologice surprind percepția publică cu privire la dreptul la educația preșcolară, primară, generală și terțiară. Conform sondajului de monitorizare a impactului Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție (SNIA) din 2019⁸¹:

- 88% din populație și 94% din mediul de afaceri sunt de acord că mita necesară pentru înregistrarea în instituțiile de învățământ reprezintă o încălcare a dreptului la educație⁸²;

⁷⁵

[https://www.ohchr.org/EN/Issues/Education/Training/Compilation/Pages/d\)GeneralCommentNo13TheRighttoEducation\(article13\)\(1999\).aspx](https://www.ohchr.org/EN/Issues/Education/Training/Compilation/Pages/d)GeneralCommentNo13TheRighttoEducation(article13)(1999).aspx)

⁷⁶https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_2_Protocol_1_ENG.pdf

⁷⁷Convenția UNESCO privind educația tehnică și profesională (1989), TVE constă din „toate formele și nivelurile procesului educațional care implică, pe lângă cunoștințe generale, studiul tehnologiilor și științelor conexe și dobândirea de abilități practice, know-how, atitudini și înțelegerea legată de ocupațiile din diferitele sectoare ale vieții economice și sociale”(art. 1 (a)).

⁷⁸(1) Dreptul la învățătură este asigurat prin învățământul general obligatoriu, prin învățământul liceal și prin cel profesional, prin învățământul superior, precum și prin alte forme de instruire și de perfecționare. Comentariu, Curtea Constituțională, 2012, p.151

⁷⁹Constituția Republicii Moldova, Comentariu, Curtea Constituțională, 2012

⁸⁰ E/C.12/MDA/CO/3

⁸¹Sondajul de monitorizare a impactului strategiei naționale de integritate și anticorupție - Moldova 2019, comandat de PNUD Moldova, susținut de Ministerul norvegian al afacerilor externe, realizat de CBS-Axa.

⁸²*Ibidem*, figura 2.2 pag.37.

- 9% din populație și 11% din mediul de afaceri consideră că instituțiile de învățământ sunt printre cele mai corupte⁸³;
- 89% din populație consideră că este inacceptabil să plătească un profesor pentru a mări nota sau pentru a influența rezultatele examenelor⁸⁴;
- 15% din populație a interacționat cu instituțiile de învățământ în ultimele 12 luni⁸⁵, din care 88% au fost mulțumiți de interacțiunea lor⁸⁶, 10% au recunoscut că au efectuat plăți informale⁸⁷ și 8% au oferit cadouri⁸⁸;
- 3% din populație au avut experiența că copilul lor a primit o notă mai mică decât merita pentru că a refuzat să plătească mită profesorului.⁸⁹

Cercetările sociologice suplimentare (realizate în 2018) privind plățile informale în sistemul de educație⁹⁰ constată:

- fiecare al treilea părinte exprimă temerea că neefectuarea plăților solicitate în școli va avea un impact negativ asupra dezvoltării copilului lor;
- aproape jumătate dintre părinți au recunoscut că plățile efectuate la școală sunt împovărătoare din punct de vedere financiar;
- fiecare al zecelea părinte percepe plăți suplimentare în școală ca un mijloc de avansare a favorurilor academice pentru copilul său.

În ciuda cifrelor din sondajele menționate anterior, datele CNA privind cazurile de corupție investigate, trimise în judecată și soldate cu hotărârile judiciare din sectorul educației sunt limitate. Chiar dacă educația este percepută în general ca un domeniu vulnerabil la corupție, nu a fost posibil de identificat, pentru perioada de colectare a datelor, nicio procedură penală. Credem că motivul este că interesele copiilor sunt adesea în joc, ceea ce face ca raportarea problemelor de către părinți să fie extrem de riscantă. Corupția poate fi inițiată atât de părinți, căutând o atenție sporită și îngrijire pentru copilul lor, dar și de către reprezentanții școlii (administrație, profesori). Atâta timp cât ambele părți sunt mulțumiți de rezultat, cazurile de corupție nu își găsesc locul în statisticile oficiale. Acest lucru explică, de asemenea, natura latentă a infracțiunilor de corupție și de ce statisticile privind infracțiunile nu sunt o indicație exactă a cantității de corupție într-o anumită zonă. Educația este unul dintre cele mai bune exemple pentru a ilustra acest lucru: chiar dacă părinții refuză să plătească bani la școală, ei cred că copilul lor nu are nevoie de sprijin suplimentar pentru a "unge roțile" în școală sau consideră că suma care trebuie plătită este excesivă - probabilitatea ca aceștia să raporteze astfel de cazuri este foarte limitată, în comparație cu alte sectoare, deoarece se tem să-și expună copiii la hărțuire. Pe de altă parte, odată ce copilul este pe cale să plece după examenele finale, reducându-și astfel expunerea în continuare la administrația școlii și la profesori, șansele lor de a raporta corupția legată de examenul final de absolvire (BAC) cresc.

⁸³*Ibidem*, figura 2.17, pag.47.

⁸⁴*Ibidem*, figura 2.21, pag.50.

⁸⁵ *Ibidem*, figura 2.26, pag.53.

⁸⁶ *Ibidem*, figura 2.27, pag.54.

⁸⁷ *Ibidem*, figura 2.26, pag.53.

⁸⁸ *Ibidem*, figura 2.29, pag.57.

⁸⁹ *Ibidem*, figure 2.33, pag.61.

⁹⁰ Academic Ethics and Integrity in the General Educational System. Informal Payments in the Schools, Soros Foundation, IPP and CBS-Axa, pag.12.

1) dreptul la educație, absolvirea liceului; calificări academice, certificat militar

- *Analiza actului corupt individual*

Baza de date CNA conține 10 cazuri relevante⁹¹ cu privire la situația în care purtătorul obligațiunii (PO) cere mită direct sau printr-un intermediar privat sau asociat (din sectorul public). De asemenea, am stabilit că în cazurile care implică diplomă de absolvire există neapărat factorul de influența a unui intermediar. Deciziile judiciare nu conțin detaliile utile pentru analiză (cum ar fi dacă studenții erau în drept de a absolvi instituția) astfel, este necesară o examinare mai complexă pentru a răspunde la aceste întrebări.

Dintre cele 10 cazuri incluse în baza de date CNA, 7 cazuri implică mită cu referire la certificarea academică din ciclul universitar. 4 dintre acestea implică coruperea pasivă (PO), în care studentul (TD) este în drept, iar profesorii (PO) solicită mită pentru a nota prestația academică a studentului. În fiecare caz examinat, profesorii, în calitate de purtătorii de obligațiuni au fost urmăriți penal.

Aceste cazuri indică, de asemenea, prezența corupției sistematice în care sunt implicate ambele părți (titularii de drepturi și purtătorii obligațiunii). Interesant este că în cazurile referitoare la mită intermediată, doar intermediarul a fost urmărit penal. Nu au fost identificate cazurile menționate în care purtătorul obligațiunii (PO) ar fi fost urmărit.

Rezultatele sondajului susțin că sectorul educației este al doilea domeniu cel mai afectat în ceea ce privește plățile neoficiale⁹², aproximativ 45% din gospodăria plătind aproximativ 833 lei (40 euro). Ridicat la scara sectorului întreg, aceasta reprezintă peste 80 de milioane de lei (20 de milioane de euro). Un alt sondaj sociologic a constatat⁹³ că mai mult de jumătate din toți elevii sunt rugați să facă plăți pentru a îmbunătăți notele, pentru a susține examenele sau pentru a obține o diplomă de absolvire. Mai mult de 20% au chiar și plătit. Mita de absolvire a fost identificată în 9 episoade în care mita a fost facilitată de un intermediar la 6000-8000 MDL (300-400 euro). Mita de la colegiu și universitate plătite direct personalului universitar (PO) a variat între 500-1000 MDL (25-50 EURO)⁹⁴, în timp ce cele plătite pentru certificate militare au fost de 2000 MDL (100 euro).

- *Analiza sistemică*

Analiza sistemică implică analiza vulnerabilităților corupției (micro-nivel) a mediului instituțional educațional și a consistenței amestecului de politici (nivel meso).

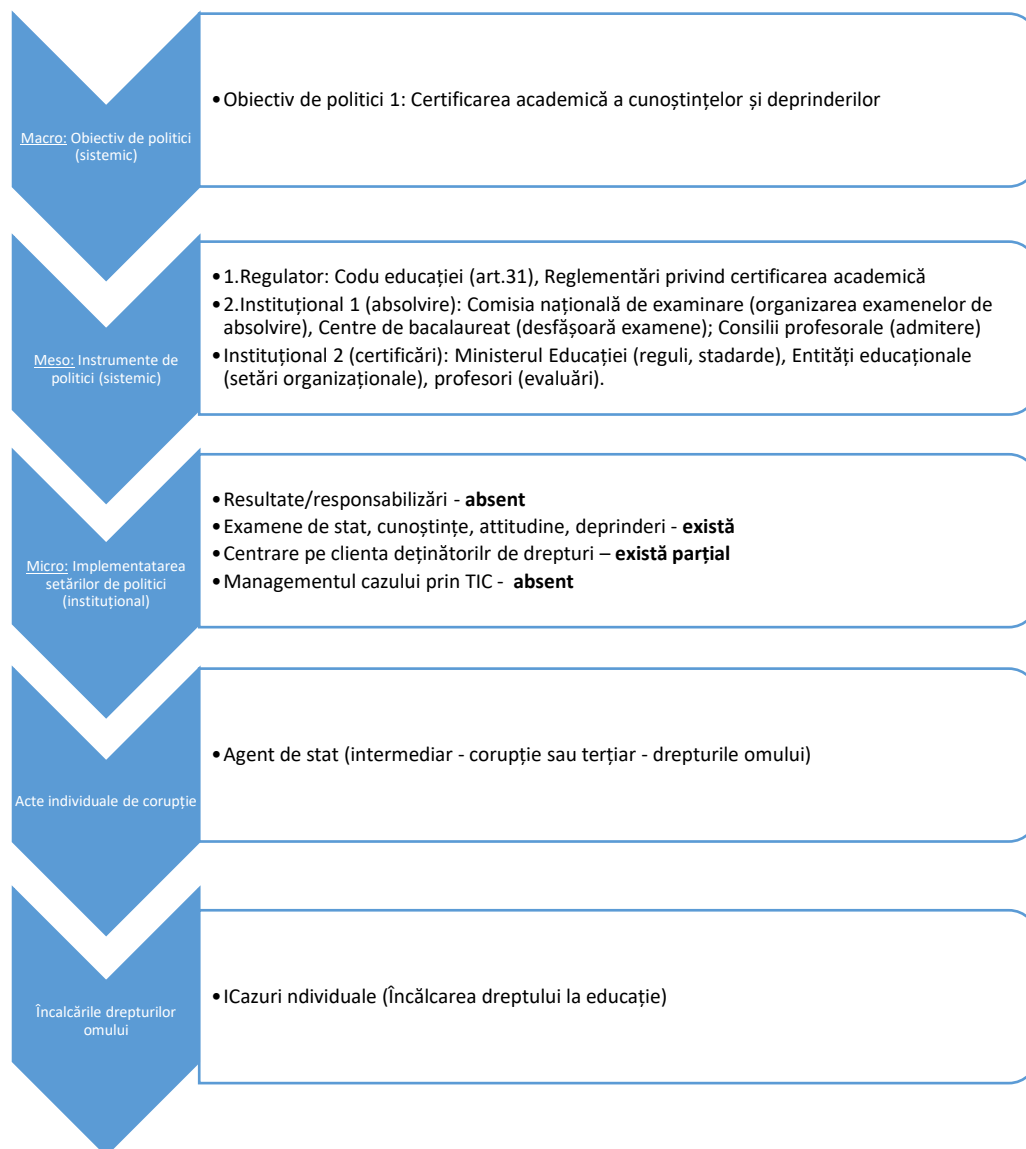
⁹¹ 2 cazuri și mai multe episoade identificate în 2017

⁹² http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2017/02/TI_Moldova_Coruptia_in_RM_perceptiile_si_experientele_proprii_ale_oamenilor_de_afaceri_si_gospodariilor_casnice.pdf

⁹³ [7.-Etica-si-integritatea-academica.pdf \(ipp.md\)](#) p.30-35

⁹⁴ Un caz implică studentul din altă țară

Graficul 3.4.2 Dreptul la educație: analiza sistemică a mitei



În analiza scenariului în care mita este oferită pentru creșterea notei, am identificat două documente de politici de bază: 1. Instrument de reglementare: 1.1 Legea 131/2007 privind educația⁹⁵, 1.2 Decizia Ministerului Educației 47/2018 privind examene finale⁹⁶ și notare⁹⁷, 1.3 Organizarea examenelor de absolvire⁹⁸. 2. Instrumentul instituțional: 2.1 Centre de examen de absolvire stabilite de Ministerul Educației, 2.2 Consiliile profesorilor școlari

⁹⁵ [CP152/2014 \(legis.md\)](#)

⁹⁶ [OMECC47/2018 \(legis.md\)](#)

⁹⁷ [ordinul nr. 1046 din 29.10.2015 regulamentul de organizare a studiilor in invatamintul superior in baza a sistemului national de credite de studiu.pdf \(gov.md\)](#), [ome nr 234 din 25 martie 2016.pdf \(gov.md\)](#), [Anexa nr \(gov.md\)](#)

⁹⁸ [Agenția Națională pentru Curriculum și Evaluare \(gov.md\)](#), [Agenția Națională pentru Curriculum și Evaluare \(gov.md\)](#), [cb_sb19.pdf \(gov.md\)](#)

stabilite de instituțiile de învățământ sau Organizaționale înființate pentru evaluarea individuală.

Examenele de absolvire sunt organizate în trei etape. În mod similar cu alte drepturi, majoritatea actelor de corupție individuale, în acest moment al procesului, exploatează discreția decizională prea largă (cum ar fi la examenele de notare), transparență inadecvată a deciziilor și lipsa trasabilității deciziilor⁹⁹. Sistemul de notare în instituțiile gimnaziale, liceale sau universitare este încă o manifestare a situațiilor de corupție individuală surprinse de investigațiile CNA. Constatăm deficiențe în implementarea politicilor de reglementare pentru care sunt responsabile instituțiile de învățământ¹⁰⁰. În plus, în contextul examenelor de absolvire, instrumentele de reglementare conțin multe etape, fiecare cu discreția largă decizională.

Cele mai bune practici internaționale implică¹⁰¹ prevenirea contactului personal și a discreției decizionale individuale la fiecare etapă, de la programarea momentului de examinare până la momentul de evaluare a cunoștințelor, totodată se atestă persistența criteriilor prea generale și a formelor verbale de evaluare, astfel sunt relevante o serie de recomandări:

- 1) Adoptarea procedurilor și instrucțiunilor de examinare clare pentru a se asigura evitarea conflictelor de interese,
- 2) Mecanismele de securitate ale examinării includ asigurarea calității și responsabilitatea profesorilor și studenților,
- 3) Tehnologiile de examinare utilizează mecanismele electronice la toate etapele: testare, evaluare, programare, urmărire,
- 4) Sistemul interactiv de management al organizării examinării stabilește modalitățile bazate pe web și IT pentru evaluarea cunoștințelor și deprinderilor la examene,
- 5) Instrumentele de monitorizare și evaluare în cadrul examenelor asigură trasabilitatea proceselor și procedurilor, astfel atenuază corupția oficială sau legată de studenți și finalizează reexaminările acolo unde este necesar.

Concluzie: Deficiențele în designul și organizarea examenelor și a proceselor de evaluare sugerează existența vulnerabilităților de corupție în procesul educațional. Constatăm că atât actele corupte individuale, cât și corupția sistemică sunt responsabile pentru încălcările drepturilor omului.

2) Dreptul la educație în legătură cu permisul de conducere (certificate teoretice, practice sau medicale)

A fost examinat impactul direct al corupției asupra dreptului de a obține un permis de conducere în cazul în care titularul dreptului este în drept să primească un permis.¹⁰²

- Analiza individuală a actelor de corupție

Cazurile din baza de date CNA (aproximativ 40 de cazuri) se referă la 3 actori implicați: 1) un agent de stat (PO) care ar trebui să certifice (aspecte teoretice, practice sau medicale)

⁹⁹ Ministerul Educației, Cercetării, Culturii și Sportului, Regulamentul privind organizarea examenului de absolvire, nr.47/2018, art. 3.

¹⁰⁰ Ministerul Educației Cercetării Culturii și Sportului, Hotărârea nr. 44/2016, Secțiunea XV

¹⁰¹ [Building Examination Integrity in Higher Education | QUALITY ASSURANCE DEPARTMENT \(uonbi.ac.ke\), 424-EE005.pdf \(ijeeee.org\)](#), [ENHANCING ACADEMIC INTEGRITY AT THE UNIVERSITY OF WATERLOO \(uwaterloo.ca\)](#)

¹⁰² Posibilul efect negativ al obținerii neintitulate a permisului de conducere, din cauza actului de corupție, nu este considerat, deoarece nu îndeplinește condiția relației cauzale de drept.

existența cunoștințelor și deprinderilor necesare permisului de conducere, 2) titularul dreptului (TD), persoana care este în drept să obțină permisul de conducere, 3) un intermediar care poate fi o persoană fizică sau din sectorul public contribuie la modelarea cererii de mită din partea agentului de stat. Nu am găsit alte cazuri relevante.

Agenția Serviciilor Publice (ASP) este entitatea competentă pentru procesarea tuturor etapelor relevante (art. 19 din legea privind securitatea rutieră)¹⁰³. Acordarea permisului de conducere implică câteva etape, solicitantul trebuie să urmeze o pregătire profesională (academică și practică) oferită de școlile auto autorizate și după absolvirea acestora, dacă respectă cerințele de sănătate, să promoveze atât examenele teoretice, cât și cele practice.

Sunt posibile 2 situații în baza cazurilor examinate. Fie că funcționarul de stat (PO) solicită mită de la student și este plătit (obligație îndeplinită (permis primit), fie mita nu este plătită și permisul nu este emis (obligație neîndeplinită (fără permis), corupție PO). Faptul că oficialii de stat se simt îndreptățiți să ceară mită pentru furnizarea unui serviciu public indică asupra caracterului sistematic al corupției.

În Moldova funcționează peste 181 de școli auto. Cercetarea internă a CNA indică spre o practică deficientă sistematică¹⁰⁴, deși cazurile direct relevante nu atestă aparent aceasta. Estimăm că mita medie plătită este între 500 și 900 de euro și luând în considerare faptul că aproximativ 40% din populația adultă are permis de conducere¹⁰⁵, o estimare modestă a incidenței de 10%, rezultă în valoarea mitei care depășește 1 milion de euro. Titularii de drepturi afectați sunt de regulă tinerii pentru care permisul de conducere are un rol important la angajarea în câmpul muncii în momentul respectiv.

- *Analiza sistemică*

Prezentăm modul în care actele corupte individuale indică existența corupției sistemice în procesul de eliberare a permisului de conducere.

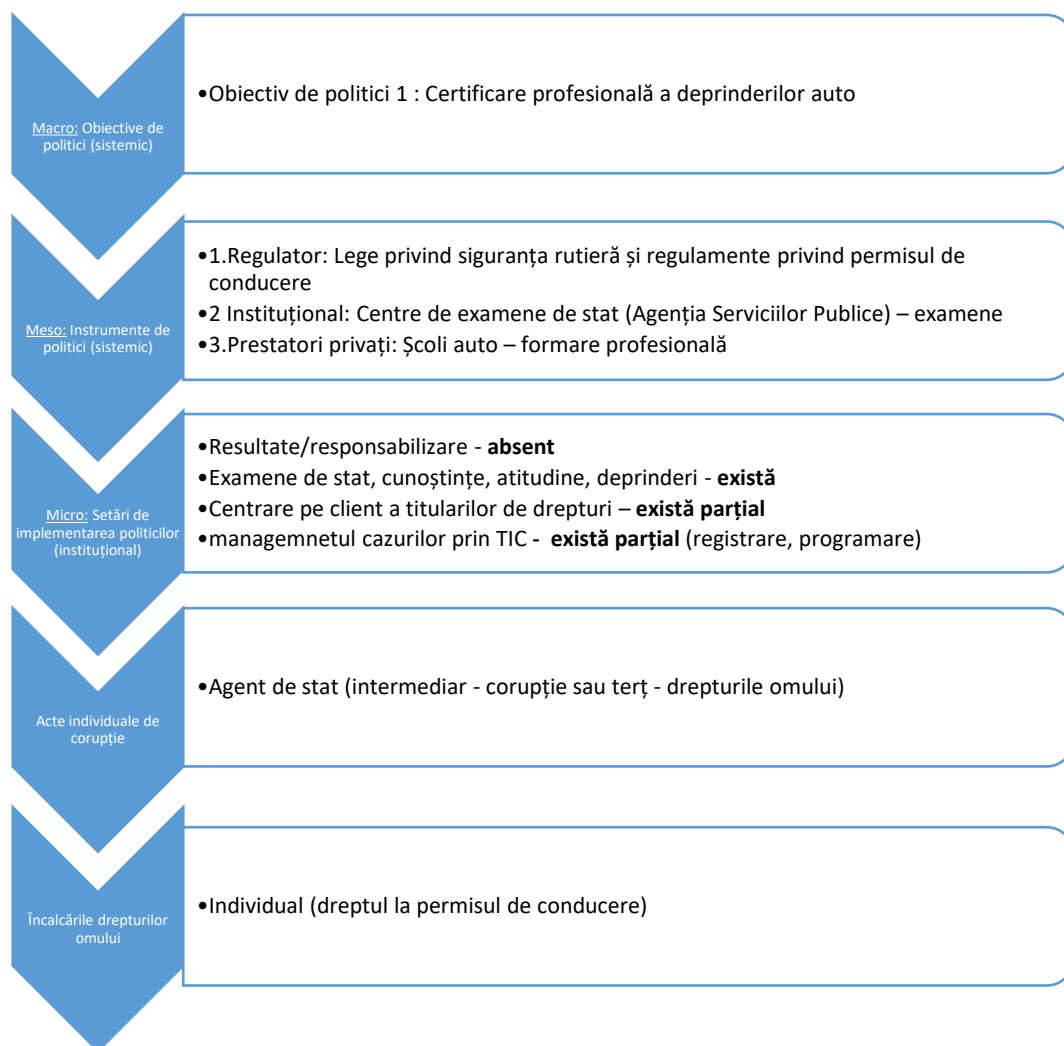
¹⁰³ Regulamentul Guvernului https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=91902&lang=ro

¹⁰⁴ <http://examenauto.md/stiri/2018/ianuarie/sunt-b%C4%83nui%C8%9Bi-de-eliberarea-ilegal%C4%83-a-peste-600-de-permise-auto.html>, legea privind securitatea rutieră https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=98583&lang=ro

¹⁰⁵ Numărul de mașini se ridică la 20 mii pe an, numărul emisiilor de permise de conducere pe an nu este disponibil, sursele indirecte indică 10-20 mii pe an în 12 entități de stat responsabile.

<http://viitorul.org/ro/content/ambuteiajele-sufoc%C4%83-chi%C8%99in%C4%83ul-interzicerea-vir%C4%83rii-la-st%C3%A2nga-%E2%80%93-una-dintre-solu%C8%9Bii>

Graficul 3.4.3 Dreptul la educație: analiza sistemică a eliberării permisului de conducere



Au fost identificate două etape în procesul de obținere a permisului de conducere: accesul la formare profesională (prin furnizorii privați) și promovarea examenelor de stat (agenția de stat). Costul pentru formarea profesională a furnizorului privat variază de la 4000 la 7 000 MDL (200-350 euro), în timp ce examenele de stat costă în jur de 500 MDL (25 euro). Cu aproximativ 0,6 milioane din populația de vârstă cuprinsă între 20 și 24 de ani și aproximativ 25% solicitanți ai permiselor de conducere, numărul candidaților de permise anual este de aproximativ 25 000 de persoane, astfel dimensiunea economică a industriei anuale este de 150 de milioane MDL (7 milioane de euro).

Sunt examinate 3 tipuri de instrumente de politici:

1. Instrumente de reglementare: 1.1 Legea 131/2007 privind siguranța rutieră¹⁰⁶, 1.2 Hotărârea Guvernului 1452/2007 privind permisul de conducere¹⁰⁷, 1.3 Hotărârea Guvernului

¹⁰⁶ [LP131/2007 \(legis.md\)](#)

¹⁰⁷ [HG1452/2007 \(legis.md\)](#)

616/2016 privind evaluarea și acreditarea școlilor auto¹⁰⁸ și 1.4 Decizia ministerială privind organizarea examenelor¹⁰⁹.

2. Instrumente și actori instituționali: 2.1 Centre de examinare de stat (14) din cadrul Agenției Serviciilor Publice¹¹⁰ (APS)¹¹¹ care gestionează etapele teoretice și practice ale testării, 2.2 Conținutul este elaborat și aprobat de Ministerul Educației, 2.3 Politică de reglementare a transportului aprobată de Ministerul Economiei¹¹², 2.4 Ministerul Afacerilor Interne¹¹³ este responsabil de siguranța rutieră¹¹⁴ și Consiliul Național pentru Siguranță Rutieră care cuprinde toți actorii relevanți menționați.

3. Politică privind furnizorii privați: 3.1 Școli auto private (181) acreditate și autorizate, responsabile de formarea profesională atât în aspectele teoretice, cât și în cele practice, acreditate inițial de ANACEC¹¹⁵ și autorizate de APS.

Dreptul la educație din perspectiva obținerii permisului de conducere face parte din politica de siguranță rutieră, pe care am găsit-o fragmentată - responsabilitatea revenind mai multor autorități centrale executive (3 ministere). Această fragmentare expune multiple puncte slabe susceptibile manifestării corupției. De exemplu, în desfășurarea examinărilor, procesul de evaluare se bazează pe o evaluare statistică a conformității cu standardele, spre deosebire de deprinderea reală a cursanților.

Am identificat, de asemenea, că politica generală privind siguranța rutieră necesită o revizuire sistemică, astfel, procesul de instruire în vederea obținerii permisului de conducere și examenele de stat în sine nu sunt în conformitate cu politica de stat privind siguranța rutieră. Cu toate acestea, partea cea mai vizibilă a problemei este punctul critic al blocajului creat de 20 de mii de cereri anuale pentru obținerea permiselor de conducere. Cererile sunt procesate doar prin 14 centre de examinare. Procedura rămâne supusă riscurilor de corupție, chiar dacă recent au fost introduse unele îmbunătățiri în programarea online și etapa teoretică a examenului este facilitată de TIC. Cea mai vulnerabilă parte a procesului este evaluarea deprinderilor practice, fiind supusă discreției decizionale a examinatorului.

Concluzie. Atât actele de corupție individuale, cât și analiza sistemică de corupție demonstrează că pot exista încălcări ale drepturilor omului cauzate de corupție.

3) primarul contractează firme care încalcă normele privind conflictul de interese

Există o serie de cazuri ANI referitoare la contractarea serviciilor publice către firmele private în care factorul decizional are interese personale sau deciziile se adoptă în condițiile conflictului de interese. Această practică nu doar afectează resursele financiare disponibile pentru sectorul de educație, dar și înrăutățește calitatea dreptului la educație. La nivel de

¹⁰⁸ [HG616/2016 \(legis.md\)](#)

¹⁰⁹ [instructiune_03_10-2013.pdf \(gov.md\)](#)

¹¹⁰ [AGENȚIA SERVICII PUBLICE \(gov.md\)](#)

¹¹¹ [Programarea prealabilă la examen | AGENȚIA SERVICII PUBLICE \(gov.md\)](#), [Examenul practic de obținere a permisului de conducere | PORTALUL SERVICIILOR ELECTRONICE \(e-services.md\)](#), [Ghid de la A la Z: Cum să obții permis de conducere auto - Locals](#)

¹¹² [INFRASTRUCTURA DE TRANSPORT | Ministerul Economiei și Infrastructurii \(gov.md\)](#)

¹¹³ [Documente de politici | Ministerul Afacerilor Interne \(gov.md\)](#)

¹¹⁴ [HG39/2020 \(legis.md\)](#)

¹¹⁵ <http://www.anacip.md/>

țară, finanțarea disponibilă pentru sectorul de educație se formează în baza principiului per capita, prin urmare, susținem că dreptul la educație este direct influențat.

4) primarul angajează rude în conducerea instituțiilor școlare; angajează rudele în sistemul școlar; 5) acumularea de funcții electivă și non-electivă

Au fost identificate aproximativ 24 de cazuri în care apare conflictul de interese în procesul de angajare sau promovare în instituțiile de învățământ. Sursele secundare indică¹¹⁶, de asemenea, prezența unor conflicte de interese pe scară largă în sistemul educațional în administrarea autorităților locale.

6) Acces la grădiniță; 7) tratament echitabil la școală (plăți pentru închirierea manualelor)

Registrul OAP conține mai multe plângeri legate de lipsa locurilor disponibile în grădiniță¹¹⁷. Reclamațiile nu furnizează detaliile suplimentare, de ex. utilizarea sistemului electronic de înregistrare, răspunsurile autorităților și acțiunile autorităților și, de asemenea, nu include informația privind vârsta copiilor sau ciclul școlar în care sunt încadrați copiii. În timp ce statisticile administrative și sursele secundare arată că mai puțin de 40% dintre copii sunt înscriși în învățământul preșcolar (inclusiv niveluri mult mai scăzut în zonele rurale¹¹⁸), nu sunt disponibile date relevante suficiente pentru a realiza o evaluare a impactului corupției asupra realizării dreptului la accesul la grădinițe.

3.4.2 Recomandări

În contextul dreptului la educație, identificăm că problemele principale în abordarea corupției în educație sunt: accesibilitatea, transparența și fragmentarea proceselor de evaluare, certificare și examinare a cunoștințelor și deprinderilor. Pentru titularii drepturilor individuale, cea mai mare preocupare este accesibilitatea economică a dreptului la educație, dat fiind faptul că mita este un cost substanțial pentru majoritatea gospodăriilor.

Pentru a încuraja victimele să raporteze corupția în cazurile în care sunt implicate rezultatele personale, este necesară protecția consolidată a avertizorilor de integritate. În timp ce există o lege de protecție a avertizorilor de integritate din 2018, aplicabilitatea ei nu a fost stabilită încă pentru părinții și copiii în contextul școlar. Mecanismul de funcționare al protecției nu este probat, astfel este considerat inefficient. Legea dată protejează angajații instituțiilor private și publice care dezvăluie practicile ilegale contrare interesului public, însă aceasta protecție nu se extinde asupra familiilor în mediul educațional. Remarcăm la această etapă că Sondajul de monitorizare a impactului SNIA din 2019¹¹⁹ a constatat că 24% din populație și 39% dintre întreprinderi au considerat să nu raporteze despre cazurile de corupție, din cauza lipsei de încredere în mecanismul protecției oferit de legea.

¹¹⁶ Hotărârea nr. 48 din 28 octombrie 2020 cu privire la aprobarea Raportului auditului conformității salarizării în anul 2019 în unele instituții de învățământ preuniversitar din subordinea Autorităților Publice Locale [Hotărâri și Rapoarte \(ccrm.md\)](https://www.ccrm.md/HotarariRapoarte)

¹¹⁷ Petiția Ombudsmanului către Curtea Constituțională privind accesibilitatea gratuită a manualelor de grădiniță a fost declarată neconstituțională.

¹¹⁸ [Raport DC ONU redactabil for WEB \(drepturilecopilului.md\)](https://www.drepturilecopilului.md/Raport-DC-ONU-redactabil-for-WEB)

¹¹⁹ Sondajul de monitorizare a impactului strategiei naționale de integritate și anticorupție - Moldova 2019, comandat de PNUD Moldova, susținut de Ministerul Afacerilor Externe din Norvegia, realizat de CBS-Axa, figura 2.36, pag.63.

În concluzie, identificăm următoarele recomandări¹²⁰:

- În ceea ce privește educația formală:
 - a. Protecția dreptului: considerarea introducerii protecției părinților și copiilor în baza Legii privind protecția avertizorilor de integritate în contextul educațional.
 - b. Transparență și accesibilitate: reproiectarea proceselor de evaluare și examinare, astfel încât să fie eliminate probele orale în favoarea celor scrise, pe suport de hârtie sau online, pentru a îmbunătăți transparența și accesibilitatea rezultatelor.
 - c. Responsabilitate: instituțiile de învățământ vor implementa standardele tehnologice moderne în stabilirea cerințelor de responsabilitate pentru cadre academice și profesori din colegii, universitățile și școlilor, astfel, performanța profesională a acestora va lua în calcul și cunoștințele și deprinderile demonstrate ale elevilor.

- În ceea ce privește permisele de conducere:
 - a. Responsabilitate: Reproiectarea proceselor de testare pentru a asigura că cursanții sunt certificați de centrele de examen de stat prin intermediul unui sistem trasabil care evaluează deprinderile formate, în contrast cu sistemul actual bazat pe evaluarea cunoștințelor.
 - b. Transparență: Îmbunătățirea transparenței procesului de promovare a examenelor teoretice și practice, inclusiv supravegherea video a examenelor practice.
 - c. Realizarea cercetărilor preventive asupra fenomenului și a intervențiilor de combatere a tiparelor de corupție în sistemul de obținere a permiselor auto.

¹²⁰ [PROGRAMME \(coe.int\)](http://www.coe.int)

3.5 Dreptul la sănătate (art. 36)

Cu referire la dreptul la sănătate, bazele de date conțin 50 cazuri CNA, 3 cazuri CE, 4 cazuri ANI, mai multe cazuri depersonalizate din platforma OAP, 2 proiecte de legi examinate de OAP și o recomandare din partea organismelor de expertiză ONU.

Cazul CE se referă la lista de așteptare de câteva luni de a accesa serviciile medicale în baza poliței de asigurare în sănătate. Pacienții sunt nevoiți să facă contribuțiile private ilegale pentru a reduce timpul de așteptare. În baza de date ANI, 3 cazuri se referă la situații în care conducătorii entităților de sănătate au angajat rude, ceea ce conform studiilor reduce eficiența și responsabilitatea pentru performanța publică, atestă rezultatele negative în ceea ce privește respectarea drepturilor omului.

Tabelul 3.5.1 Dreptul la sănătate: tipuri de corupție individuală care afectează drepturile omului

dreptul la sănătate (art. 36)	Fără încălcări ale drepturilor omului, fără corupție individuală, dar cu corupție politică	Fără încălcări ale drepturilor omului, <u>încălcarea</u> <u>drepturilor altora</u> , fără corupție individuală, dar cu <u>corupție politică</u>	Fără încălcare TD, încălcarea drepturilor altora, corupție TD + plată PO	Încălcarea drepturilor TD, corupția din partea PO	Încălcare TD, alte încălcări ale drepturilor, corupție PO
		1(CE)	88(CNA)	0(CNA)	8(CNA)+ 1(CE)+ 3(ANI)

Corupția determinată de comportamentul purtătorului de obligațiuni rezultă în încălcarea drepturilor omului și necesită examinarea din perspectiva analizei individuale a corupției și totodată analiza din perspectiva analizei sistemice a corupției.

- Percepția corupției în sănătate

Sondajele sociologice surprind percepția publică cu privire la dreptul la sănătate. Conform sondajului de monitorizare a impactului SNIA din 2019¹²¹:

- 87% din populație și 89% din mediul de afaceri sunt de acord că medicii care solicită mită pentru tratament încalcă dreptul la sănătate¹²²;
- 31% din populație și 27% din mediul de afaceri consideră că instituțiile medicale sunt printre cele mai corupte¹²³;
- 68% din populație consideră că este inacceptabil să plătească un medic pentru a beneficia de îngrijirea mai bună¹²⁴;
- 42% din populație a interacționat cu instituțiile medicale în ultimele 12 luni¹²⁵, dintre care 85% au fost mulțumiți de această interacțiune¹²⁶, 13% au recunoscut¹²⁷ că au efectuat plăți informale și 3% au oferit cadouri în legătură cu tratamentul lor primit¹²⁸.

¹²¹ https://www.md.undp.org/content/moldova/en/home/library/effective_governance/studiu-de-evaluare-a-impactului-strategiei-naionale-de-integrita0.html

¹²² *Ibidem*, figura 2.2 pag.37.

¹²³ *Ibidem*, figura 2.17, pag.47.

¹²⁴ *Ibidem*, figura 2.21, pag.50.

¹²⁵ *Ibidem*, figura 2.26, pag.53.

¹²⁶ *Ibidem*, figura 2.27, pag.54.

¹²⁷ *Ibidem*, figura 2.28, pag.55.

¹²⁸ *Ibidem*, figura 2.29, pag.57.

- 7% din populație s-a confruntat cu situația în care fie ei, fie un membru al familiei nu au putut primi tratamentul necesar din cauza refuzului de a mitui un medic. Drept urmare, starea sa de sănătate sau a membrilor familiei s-a deteriorat¹²⁹.

Similar dreptului la educație, asistența medicală este un alt domeniu sensibil în care statisticile și datele publice nu reflectă realitatea de pe teren din cauza impactului direct și imediat asupra pacienților urmare a denunțării cazurilor. Doar când un pacient părăsește unitatea medicală sau a suferit ca pacient tratament de malpraxis grav, având ca finalitate un rezultat letal - rudele au fost dispuse să raporteze crime.

3.5.1 Evaluare

- *Standardele Drepturilor Omului*

Dreptul la sănătate¹³⁰ este consacrat în art.12 din PIDESC¹³¹, art. 8 și 3 din CEDO^{132, 133}. În linii mari, am evaluat diferite aspecte ale dreptului la sănătate, inclusiv accesul la medicamentele esențiale, sănătatea maternă și reproductivă, precum și accesul egal și la timpul potrivit la serviciile medicale de bază, cum ar fi serviciile individuale (diagnostic, tratament) și de consum public (programe publice preventive). Exercițarea dreptului la sănătate include accesul nediscriminatoriu la aceste servicii pentru grupurile vulnerabile și marginalizate, hrană nutrițională esențială, adăpost și locuință cu salubritate adecvată și apă potabilă, accesul la medicamentele esențiale. În plus, în realizarea acestui drept, statul are obligația de a proteja persoanele supuse jurisdicției sale împotriva intervențiilor terților care obstrucționează dreptul la sănătate¹³⁴.

Art. 36 din Constituție prevede că persoanele trebuie să aibă acces la o asigurare medicală minimă și acces nediscriminatoriu la servicii, inclusiv pentru cei cu dizabilități mintale, precum și la acțiuni preventive puse în aplicare pentru bolile epidemice. Jurisprudența instanței cu privire la acest articol este limitată. Au fost identificate 4 situații generice referitoare la dreptul la sănătate în bazele de date colectate: 1) accesul la servicii medicale, inclusiv pentru persoanele cu dizabilități (CNA, CE), 2) accesul și costul tratamentelor (CNA, proiectul de lege expertizat de CNA nr. .20, nr.121), 3) calitatea facilităților din sectorul alimentației publice (NAC), 4) delapidarea resurselor financiare de la instituțiile medicale (CNA, ANI).

1) acces la servicii medicale, inclusiv persoane cu dizabilități

Baza de date CNA conține 2 cazuri legate de accesul persoanelor cu dizabilități la serviciile medicale, iar baza de date CE conține alte 2 cazuri care implică tratamentul discriminatoriu privind accesul la servicii, în baza poliței de asigurare obligatorie prevăzută de lege.

- *Analiza actului corupt individual*

¹²⁹ *Ibidem*, figura 2.33, pag.61.

¹³⁰ „Dreptul de a se bucura de nivelul cel mai înalt standard realizabil de sănătate fizică și mentală (dreptul la sănătate)”

¹³¹ <https://www.ohchr.org/documents/publications/factsheet31.pdf>

¹³² https://www.echr.coe.int/documents/fs_health_eng.pdf

¹³³ https://www.echr.coe.int/Documents/Research_report_health.pdf

¹³⁴ Comentariul N° 14, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, <https://www.refworld.org/pdfid/4538838d0.pdf>

Sunt identificate 2 situații (cazuri CNA): 1) un caz în care personalul medical, în calitate de agent de stat (PO), are obligația de a furniza serviciile medicale gratuit, dar refuză să le furnizeze condiționând furnizarea cu plata ilegală, 2) mită pentru accesul și tratamentul preferențial în detrimentul drepturilor altora.

În prima situație, pacientul este în drept să primească serviciile medicale pe baza poliței de asigurare medicală, cu toate că personalul medical solicită plăți suplimentare pentru tratament. În acest caz, pacientul este nevoit să plătească.

Exemplu: La 1 iulie 2020 ginecologul V.S. a fost condamnat pentru neglijență profesională care a cauzat moartea unui nou-născut. În timp ce părinții au prezentat expertiza care demonstrează faptele greșite ale medicului, medicul acuzat a prezentat expertizele alternative care puntează precum că moartea nu a fost cauzată de acțiunile sale. Părinții au solicitat numirea unei expertize internaționale cu privire la cauza morții copilului lor. Pentru a evita administrarea unor astfel de probe asupra cazului, acuzatul a mituit în total 10 persoane: 5 judecători, 1 procuror, 1 apărător, 1 asistent în instanță, 1 medic și încă 1 acuzat în acest caz. Toți au fost investigați, astfel, a fost adusă o acuzație suplimentară de corupție în cazul penal al medicului. Acesta este un caz relevant pentru a înțelege că un caz de corupție în sectorul justiției a fost generat de un act penal în domeniul asistenței medicale. Deși este contrar intereselor justiției și afectează dreptul părinților afectați la un proces echitabil - imparțial și independent - acest caz de corupție afectează și dreptul la viață și integritatea fizică a viitorilor pacienți, care ar putea suferi, de asemenea, din neglijență medicală a acuzaților, dacă aceștia din urmă ar reuși să evite răspunderea penală prin mijloace corupte.

Cea de-a doua situație, pacientul (TD) era în drept să primească serviciile medicale, totuși furnizorul de tratament, purtător de obligațiuni, (PO) propune pacientului să achite pentru a primi accesul preferențial în timp. În acest caz, pacientul a fost de acord să plătească ca să aibă accesul preferențial în timp, ce rezultă în limitarea (timp sau resurse limitate) drepturilor altor titulari de drept la sănătate. Cazurile respective nu includ niciun detaliu referitor la consecințele sociale sau de sănătate pentru ceilalți pacienți, astfel aceste costuri umane și sociale nu pot fi estimate fără o evaluare medicală adecvată.

Baza de date a CE include mai multe cazuri similare legate de amânarea acordării tratamentului pentru pacienții care sunt în drept să le primească. CE a constatat, de asemenea, cazuri de discriminare în care pacienții asigurați prin asigurări în medicină sunt somați să plătească, astfel încât aceștia să poată avansa în rândul de așteptare, în contextul situației create artificial de prestatorul de servicii.

Situațiile de mai sus indică manifestări ale corupției care implică deficiențele sistemice în realizarea obiectivelor de politică de sănătate și în setările de implementare a politicii. Încălcarea dreptului de acces la sănătate, încălcarea caracterului accesului nediscriminatoriu la sănătate, precum și încălcarea drepturilor altor persoane se atestă pe ambele dimensiuni – individuală și sistemică.

În primul scenariu estimăm costul mediu al actului de corupție de la 500 la 7000 MDL (25-350 euro), în total sunt 40 de cazuri identificate, costul total ar putea atinge 350 000 MDL (70 000 euro). Costul mediu al actului individual al corupției în al doilea scenariu variază de la 15 000 la 17 000 MDL (750-825 euro), iar costul global pentru 5 episoade fiind de 75 000 MDL (8250 euro). Este dificil de estimat impactul asupra realizării dreptului la sănătate a altor persoane fără a avea la îndemână informațiile medicale adecvate. Sursele secundare, cum ar fi anchetele de specialitate, indică faptul că profesia medicală este una dintre cele mai afectate

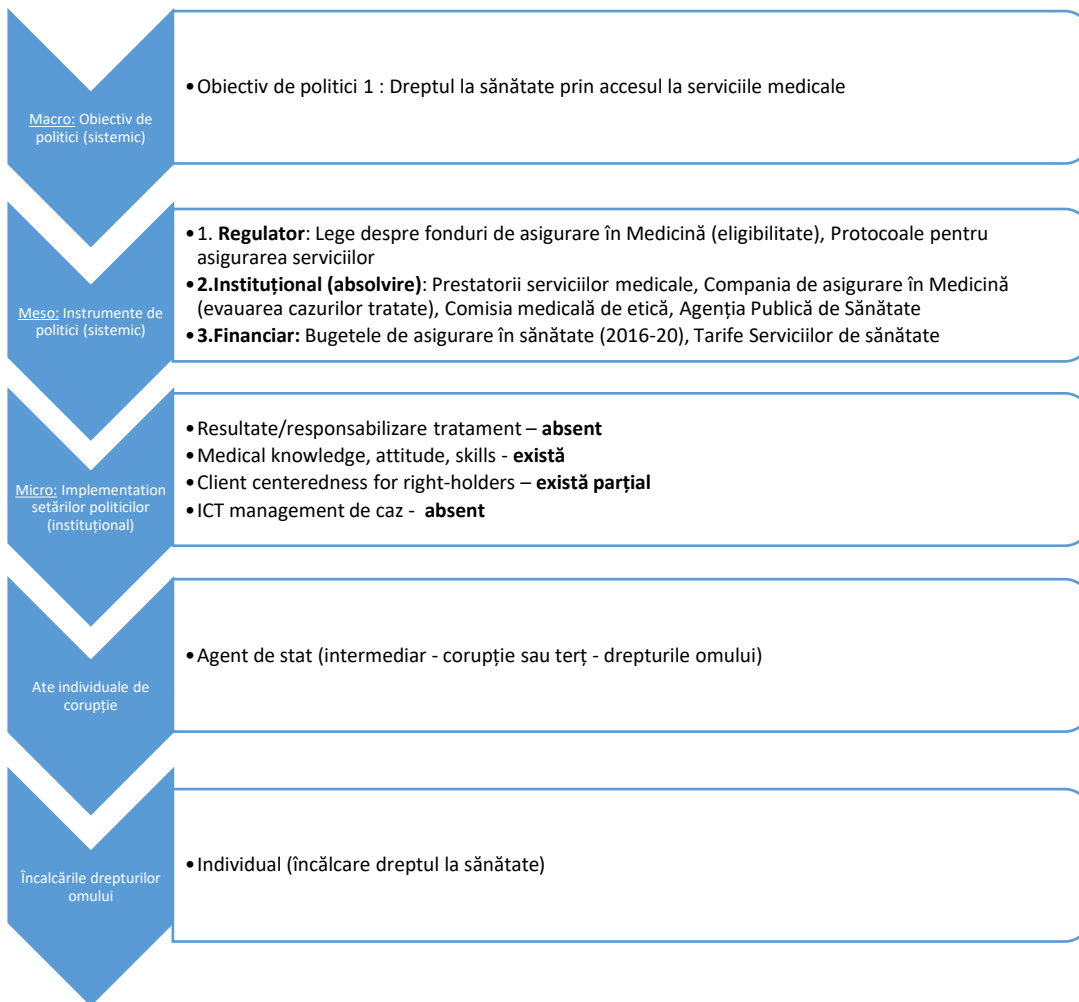
sectoare cu plăți neoficiale¹³⁵, aproximativ 40% din gospodării se confruntă cu plata medie de 1387 lei (65 euro). Costul total este mai mult de 370 milioane lei (15 milioane euro).

De regulă, cei mai afectați de aceste încălcări sunt segmentele vulnerabilele sociale și de sănătate, cum ar fi persoanele cu dizabilități. Informațiile din spețele judiciare din baza de date CNA, conchid necesitatea intervențiilor medicale complexe pentru persoanele în vârstă și persoanele cu diferite forme de dizabilitate.

- *Analiza sistemică*

Am identificat că impactul asupra dreptului la sănătate este sistemic. Prin urmare, se propune implementarea cadrului de evaluare sistemică pentru a înțelege mai bine deficiențele și defectele relevante în procesul de implementare a politicii.

Graficul 3.5.2 Dreptul la educație: analiza sistemică a mitei



¹³⁵ http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2017/02/TI_Moldova_Coruptia_in_RM_perceptiile_si_experientele_proprii_ale_oamenilor_de_afaceri_si_gospodariilor_casnice.pdf

Analiza identifică trei tipuri de instrumente de politici relevante: 1. Instrumente de reglementare: 1.1 Legea sănătății 411/1995¹³⁶, legea privind evaluarea și acreditarea în sănătate 552/2001¹³⁷, 1593/2002 privind asigurări în medicină¹³⁸, 263/2005 privind drepturile și obligațiile pacienților¹³⁹, 264/2005 privind exercitarea profesiei de medic¹⁴⁰, registrul protocoalelor de sănătate¹⁴¹, 2. Instrumente instituționale: 2.1 Spitale și ambulatorii ca furnizori de servicii medicale, 2.2 Compania Națională de Asigurări¹⁴² care contactează spitale și ambulatorii pe baza asigurărilor, 2.3 Agenția de acreditare și evaluare a sănătății (CNEAS). Instrumente financiare: 3.1 1585/1998 privind asigurarea medicală obligatorie și bugetele de asigurare obligatorie (2016-20)¹⁴³; 3.2 Criteriile contractelor individuale¹⁴⁴.

Furnizarea de servicii medicale conform asigurării de sănătate este responsabilitatea furnizorului de servicii (spital sau ambulatoriu). Furnizorii de servicii medicale intră în relațiile contractuale cu Compania de Asigurări în Medicină pentru a oferi tratamentul în limitele cotelor stabilite. Aceste cote formează, în baza poliței de asigurare, listele de așteptare pentru pacienții ai căror tratament este programat.

În acest context, a fost stabilit că actele corupte individuale pot fi rezultatul vulnerabilităților sau deficiențelor la nivelul setărilor de implementare a politicii: 1) absența mecanismului transparent de gestionare cazurilor și a gestionării cozilor de tratament, 2) procedurilor birocratice ca parte a procesului de tratament, de la sosirea la furnizorul medical până la programare, 3) responsabilitatea internă pentru gestionarea listei de așteptare și informațiilor despre calendarul oferit pacientului. Personalul managerial de la furnizorii de tratament este direct responsabil pentru deficiențele de management.

Se identifică mai multe probleme în proiectarea instrumentelor de politici. O problemă a apărut din evaluarea inadecvată a performanței furnizorilor de servicii medicale în raport cu descrierile de tratament de caz și din urmărirea inadecvată a modului în care fondurile sunt cheltuite pentru acei pacienți. O altă problemă financiară a apărut din lipsa plăților efectuate către personalul medical și medici, ceea ce este problematic deoarece salariile medicilor și personalului medical sunt în jur de 4-6 000 MDL (200-300 euro) pe lună. În cele din urmă, responsabilitatea externă și asigurarea calității pentru furnizarea serviciului medical sunt susceptibile vulnerabilității de corupție.

Combinarea factorilor de vulnerabilitate a corupției descrisă mai sus creează un mediu propice pentru corupția sistemică, care poate rezulta în încălcarea directă și indirectă a dreptului la sănătate. Rezultatele corupției sistemice, cum ar fi utilizarea neconformă a resurselor publice, ar putea, de asemenea, să împiedice realizarea progresivă a dreptului la sănătate, cerință inclusă în PIDESC.

¹³⁶ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119465&lang=ro

¹³⁷ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=101302&lang=ro

¹³⁸ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120073&lang=ro

¹³⁹ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=107308&lang=ro

¹⁴⁰ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=110649&lang=ro

¹⁴¹ <http://89.32.227.76/public/info/Ghid/protocolls/>, <http://89.32.227.76/files/5656-CC.pdf>

¹⁴² <http://www.cnam.md/>

¹⁴³ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=113243&lang=ro

¹⁴⁴

<http://www.cnam.md/httpdocs/editorDir/file/Legislatie/ordine/2020/Ordin%20Criterii%20contractare%202020.pdf>

Din perspectiva drepturilor omului, obligația pozitivă de a contribui la realizarea dreptului la sănătate revine, în principal, personalului medical și a instituțiilor conexe. Responsabilitatea pentru examinarea și investigarea acuzațiilor de încălcare a dreptului la sănătate revine, în funcție de situație, comisiilor medicale specializate și procurorilor specializați. Din perspectivă anticorupțională, obligația de a preveni corupția în contextul sănătății vizează predominant conducerea instituțională din sectorul medical, în timp ce responsabilitatea pentru combaterea corupției în exercitarea dreptului la sănătate revine direct CNA și urmării penale în domeniul de anticorupție. Prevenirea corupției în sectorul sănătății necesită o colaborare sporită între entitățile de anchetă și adoptarea unei abordări bazate pe drepturile de sănătate, evaluarea integrității instituționale, a vulnerabilităților corupției sistemice și a măsurilor adoptate de conducerea din sectorul sănătății.

În special, investigațiile și examinările acuzațiilor de încălcare a dreptului la sănătate de către autoritățile respective nu iau în considerare factorii de corupție la aceste etape și, în mod similar, investigațiile privind acuzațiile de corupție nu iau în considerare exercitarea dreptului la sănătate.

2) Utilizarea neconformă a resurselor financiare din instituțiile medicale (CNA, ANI) și 2) costul medicamentelor (CNA)

Au fost identificate mai multe cazuri în baza de date CNA cu încălcarea cerințelor de organizare a licitațiilor publice a medicamentelor achiziționate din finanțare și fondurile publice. În plus, ANI include cazurile în care purtătorii de obligațiuni acționează cu încălcarea principiului de evitare a conflictelor de interese sau avansează ofertele pentru a denatura mecanismele de funcționare a pieței. În cele din urmă, proiectul de lege examinat de CNA conține analiza a 2 proiecte de legi (nr.20, nr.121) cu referire la tratamentul favorabil pentru unele companii care importă și distribuie medicamente.

Hotărârile judiciare nu conțin detaliile necesare privind costurile medicale individuale și nici categoriile de produse și, prin urmare, este dificil de conchis în ce măsură corupția a contribuit la creșterea costului global al medicamentului dacă acesta ar fi fost cumpărat la prețul de piață. Cu toate acestea, este clar că într-un mediu în care resursele financiare sunt limitate, diferența de preț impusă instituțiilor medicale drenează capacitatea sistemului de a furniza mai multe servicii. ANI s-a ocupat, de asemenea, de mai multe cazuri de conflict de interese în cadrul profesiei medicale, cum ar fi angajarea cabinetelor sau contractarea anumitor practici către entități asociate. Baza de date CNA conține încă două cazuri în care un agent de stat a impus un preț artificial unui contractant care importă și distribuie medicamente, ce determină un preț mai mare a medicamentului pentru beneficiarii tratamentului.

Constatăm că aceste cazuri nu dezvăluie o încălcare individuală directă a dreptului la sănătate, însă sunt indicative ale corupției sistemice care ar putea afecta realizarea dreptului la sănătate. Sugerăm că cercetarea ulterioară se va concentra pe anumite instituții și setări de politici prin care interesele private interacționează cu finanțarea necesară pentru realizarea drepturilor omului. Sunt necesare cercetările specializate care depășesc sfera cercetării date.

3.5.2 Recomandări

Am constatat că potențialul acțiunilor corupte are impact asupra dreptului la sănătate din cauza lipsei mecanismului de responsabilitate instituțională, lipsei de transparență, discreției decizionale largi cu referire la procedurile relevante pacienților. Similar cu situația din sectorul educațional, raportarea corupției în astfel de cazuri este dificilă deși drepturile pacienților sunt implicate și, prin urmare, este necesară protecția cuvenită a confidențialității sesizărilor. Legea privind protecția avertizorilor de integritate acoperă angajații medicali și cei contractați pentru furnizarea serviciilor, cu toate acestea, este posibil ca pacienții să nu îndeplinească definiția legală a unui angajat. Prin urmare, am face mai întâi o recomandare generală - considerarea modificării privind extinderea protecției asupra pacienților și părților afectate în calitate de avertizorii de integritate.

Recomandările relevante specifice:

În ceea ce privește încorporarea drepturilor omului și a corupției în investigațiile reciproce:

- a. Considerarea includerii factorului corupțional (modificări legale, ghidurile metodologice etc.) în cadrul investigațiilor pe marginea acțiunilor personalului medical și a altor furnizori de servicii de sănătate,
- b. Considerarea includerii factorului integrității instituționale în investigațiile privind acuzațiile de abuzuri și încălcări ale drepturilor omului drept dovezi complementare.
- c. Considerarea utilizării evaluărilor integrității instituționale și a evaluărilor sistemice ale vulnerabilității corupționale în rapoartele tematice privind drepturile omului, examinările individuale ale drepturilor omului (instituțiile pentru drepturile omului) și investigațiile (instituția procuraturii).

În ceea ce privește accesul la servicii medicale:

- a) (transparență) Stabilirea listei electronice de așteptare a pacienților, astfel încât fiecare pacient va putea cunoaște mișcarea pe lista de așteptare și aproximarea timpului de acces la serviciu; aceasta ar trebui să fie însoțită de publicarea și accesibilitatea protocolului de gestionare a informațiilor conexe cu privire la cost;
- b) (discreție restrânsă) absența informațiilor despre progresul listei de așteptare și modalitățile neclare ale acesteia înseamnă că personalul medical poate manipula ordinea și succesiunea accesărilor de servicii, prin urmare, este necesară atât reglementarea, cât și organizarea îmbunătățită a managementului de caz;
- c) (responsabilitatea) gestionarea accesului la serviciul medical, inclusiv gestionarea reclamațiilor pare a fi absentă, instituțiile medicale au responsabilitatea fiduciară de a se asigura că titularul dreptului are cunoștință; nu există un sistem intern de integritate care să verifice periodic progresul în lista de așteptare;

În ceea ce privește accesul la medicamente și scurgerea resurselor de sănătate:

- a. (transparență) implementarea procesului de licitație și achiziție integral folosind instrumentele TIC, inclusiv toate etapele și cotațiile publicate, extinderea eligibilității de participare în licitațiile aferente din interiorul și din afara țării ce va reduce prețurile;

- În ceea ce privește situația generală, organismele de experți relevante referă la o serie de recomandări:

	CEDAW	PIDESC
Dreptul la sănătate (art. 36)	(34) Corupția pe scară largă în rândul personalului medical și de sănătate din statul parte, împreună cu exodul de creiere către țări terțe, sunt cauzate de condițiile de muncă precare și a salariilor mici; (35) Creșterea salariilor și introducerea de stimulente pentru reținerea personalului medical și sanitar calificat în statul parte, în special în zonele rurale, și intensificarea eforturilor de combatere a corupției în serviciile medicale și de sănătate	(16) Stat parte va combate corupția, Comitetul rămâne îngrijorat de prevalența corupției în sectorul public și de practica pe scară largă a mitei pentru a obține servicii publice, în special în sectoarele sănătății și educației.

3.6 Dreptul la proprietate (art. 46)

Conform datelor colectate, *dreptul la proprietate* se manifestă în mai mult de 15 situații:

- Baza de date CNA include 4 situații diferite: 1) Falsificarea testamentelor de proprietate (5 cazuri); 2) Deciziile privind taxele vamale și impozitele, inclusiv bagajele (transport la frontieră, 35 de cazuri); 3) Deciziile autorităților și ale personalului de inspecție în construcție privind certificările de construcție (81 de cazuri); 4) Deciziile care afectează circulația numerarului peste hotare (6 cazuri);
- ANI: cazuri privind obligația pozitivă de a evita alocarea preferențială a licențelor publice de construcție (5 cazuri),
- OAP: plângerile depuse de deținătorii de patente de întreprinzători pe chestiuni în domeniul fiscal (6 cazuri),
- CNA (proiecte de legi) acoperă numeroase situații: dreptul la proprietate individuală pe terenuri în procesul de fuziune (nr.135); dreptul de a solicita soluțiile fiscale individuale înaintea aplicării sancțiunilor (nr.111); dreptul primarului de a dispune și privatiza bunuri imobile (nr.92); creșterea vârstei autobuzelor de import de la 10 la 15 ani (nr.78); dreptul de a obține timbrele industriale în mai puțin de 15 zile (nr.52); dreptul de recuperare a terenurilor pentru rețelele electrice (nr.49) și dreptul de recuperare a terenurilor pentru rețelele de distribuție a gazelor (nr.48); simplificarea procedurilor de cumpărare-vânzare prin utilizarea registrelor funciare (nr.14); restricțiile privind privatizarea terenurilor cu o fertilitate superioară a solului în condiții speciale (nr.13).

Tabelul care urmează demonstrează faptul că există unele cazuri în care corupția are un impact direct asupra drepturilor omului (ultimele 3 coloane) și altele în care corupția nu poate avea ca rezultat o încălcare directă, dar poate avea impact asupra realizării drepturilor omului de către societate în general.

Tabelul 3.6.1 Dreptul la proprietate: tipuri de corupții individuale care afectează drepturile omului

dreptul la proprietate privată și protecția acesteia (art.46)	Fără încălcări ale drepturilor omului, fără corupție individuală, dar cu <u>corupție politică</u>	Fără încălcări ale drepturilor omului, <u>încălcarea drepturilor altora</u> , fără corupție individuală, dar cu <u>corupție politică</u>	Încălcare drepturilor TD, Corupția din partea PO	Încălcare TD, alte încălcări ale drepturilor, corupție PO
		58(NAC)	16(NAC)	10(NAC)+ 5(ANI)

Cazurile de corupție din partea titularului dreptului (TD) și din partea purtătorului de obligațiuni (PO) necesită aplicarea cadrului de analiză individual și a cadrului sistemic de analiză a corupției. În primul rând, cazurile de corupție TD + PO semnifică doar o parte din fenomenul actelor de corupție directe sau intermediare și, în unele cazuri, indică existența corupției sistematice. Prin urmare, există un număr semnificativ mare de cazuri cauzate de deficiențe de implementare. Aceste cazuri necesită aplicarea cadrului sistemic de analiză, deoarece suspectăm că sunt cauzate de defecte în proiectarea și aplicarea obiectivelor și politicilor respective.

Examinăm câteva situații care conțin cele mai frecvent întâlnite aspecte de corupție individuală. Estimăm costul corupției medii variază de la 500 MDL (25 euro) la 100 000 MDL (5 000 euro). Extrapolat în raport cu datele disponibile, rezultă mai mult de 2 milioane MDL în mită pe sector.

3.6.1 Evaluare

- Standardele drepturilor omului

Dreptul la proprietate este recunoscut în Declarația universală a drepturilor omului (art. 17) și la nivel regional de CEDO (art. 1 din P1)¹⁴⁵. Proprietatea este definită în CEDO prin termenul „bunuri” ce include: i) clientela profesională formată, ii) licențe comerciale pentru activitate economică, iii) închirieri de proprietăți, precum și iv) prestații/pensii de asigurări sociale. Agenții de stat au obligația pozitivă de a proteja proprietatea de interferența terților, de a efectua o investigație eficientă pentru a determina dacă dreptul a fost afectat și de a pune în aplicare un remediu eficient pentru a proteja și a asigura dreptul la proprietate. Art. 46 din Constituție stabilește cadrul general pentru aceasta în Moldova.

Deciziile autorităților și inspecția construcțiilor privind proprietățile imobiliare, certificările și alte aspecte conexe evită alocarea preferențială a licențelor publice de construcție

Există 3 tipuri de cazuri în baza de date CNA: 1) încălcarea drepturilor titularilor de drepturi, TD și corupția pasivă, 2) încălcarea drepturilor titularilor de drepturi, TD cu corupție activă și 3) nicio încălcare a drepturilor titularilor de drepturi, TD, în timp ce drepturile altora sunt afectate negativ. La dreptul de a deține proprietate, cazurile de eliberare a licenței oferă datele potrivite cu privire la aceleași probleme: de exemplu, eliberarea licențelor de proprietate persoanelor conexe.

Apariția sistematică a cazurilor indică necesitatea de a completa analiza cazurilor corupte individuale cu abordarea sistemică în care setările de implementare a politicii privind

¹⁴⁵ [Guide on Article 1 of Protocol No. 1 - Protection of property \(coe.int\)](#)

autorizațiile de construcție și a instituțiilor de licență sunt ținta principală. Concluziile generice explică vulnerabilitățile corupționale în procesarea deciziilor.

3.6.2 Recomandări

Din perspectiva corupției, mai mulți factori similari contribuie la apariția corupției individuale care poate afecta realizarea drepturilor omului:

- Transparență inadecvată: transparență inadecvată în adoptarea deciziilor individuale cu privire la parcelele și licențele de construcție, eliberarea autorizațiilor și lipsa accesibilității (inclusiv cartografiere) a altor părți interesate în proces;
- Discreția în procesul de luare a deciziilor: procesul în cea mai mare parte pe hârtie nu este reglementat în mod clar, fișierele electronice nu sunt utilizate, factorii personali au impact asupra deciziilor, în special acolo unde sunt implicate organele colegiale.

Există două segmente afectate de corupție în industria imobiliară, inclusiv dezvoltatori individuali și dezvoltatori mari, dar și proprietarii de apartamente și case. De asemenea, există un număr substanțial de persoane fizice și locuitori care solicită documentele de construcție care fac obiectul unor procese de autorizare de construcție birocratizate și complexe, iar costul lor social și economic depășește cel mai probabil de 3-4 ori costul mitei inițiale. În timp ce impactul deciziilor corupte individuale asupra drepturilor altora poate fi stabilit calitativ, impactul cantitativ este dificil de estimat.

Pe baza celor două scenarii de mai sus, sugerăm următoarele recomandări de politici:

- Îmbunătățirea transparenței procesului de luare a deciziilor: introducerea dosarelor electronice de caz pentru toate etapele și toate tipurile de autorizații de construcție care au asociate stimulentele financiare și conectarea fișierul electronic individual la un portal public cu cabinetul electronic personal, astfel încât să fie asigurată trasabilitatea cazului individual;
- Reducerea utilizării discreției: reducerea în mod substanțial a discreției utilizate în deciziile individuale și detalierea progresului aplicațiilor relevante pe aceeași platformă publică.

4. Discuție, recomandări de politici

Acest capitol conține analiza generalizată bazată pe concluziile din capitolele 2 și 3.

4.1 Analiza drepturilor

În capitolul anterior am examinat 5 drepturi și mai mult de 15 aspecte ale acestora, demonstrând diferite modalități, prin care se manifestă corupția producând impactul advers asupra drepturilor omului. Impactul se manifestă prin tipare de influență, implementare slabă a politicilor și mecanisme slabe de guvernare. În capitolul 2 s-au explicat cauzele selectării drepturilor individuale analizate în baza informației disponibile și suficiente. În tabelul de mai jos oferim un rezumat al tuturor constatărilor cu privire la drepturile individuale examinate în capitolul anterior.

Cu referire la *dreptul la viață*, s-a examinat violența în familie. S-a demonstrat că situația include tipare prevalente de luare și dare de mită poliției pentru a încadra faptele în răspunderea contravențională și nu în cea penală. În consecință, victima, care urma a fi protejată de violența în familie prin asistată juridică, trebuie să se apere singură. În aceasta situație, rezultatul este imprevizibil și depinde în mare măsură de discreția decizională a poliției, întrucât nu există mecanisme de trasabilitate sau de transparență a cazurilor aflate în examinare, ceea ce înseamnă că există potențialul ca corupția să afecteze grav realizarea dreptului la viață. Observăm, totuși, că, deși corupția este una dintre cauzele majore ale încălcărilor, la această situație mai contribuie și alți factori importanți. Costul mediu pe caz impus de corupția acestui aspect al dreptului la viață variază considerabil: în timp ce costurile sunt ascunse și nu sunt substanțiale, cel mai probabil acestea sunt sistematice și răspândite pe larg.

Cu referire la *dreptul la apărare*, s-a examinat influența corupției asupra garanțiilor procedurale oferite persoanei acuzate, precum și influența asupra drepturilor materiale ale victimei. Am identificat că există un tipar dominant, prin care intermediarii de trafic de influență definesc calitatea caracterului dreptului la un proces echitabil dintre purtătorul de obligațiuni și titularul de drepturi în contextul investigațiilor penale (acuzat, victima etc.). Pentru acest drept, am identificat, de asemenea, încălcări ascunse ale drepturilor altora (titulari de drepturi) ca o caracteristică definitorie a anchetelor penale. Victimele sunt deosebit de vulnerabile, având în vedere lipsa asistenței juridice și lipsa garanțiilor sigure acordate statutului acestora în cadrul procedurii de anchetă și urmărire penală. La scară mare, costul corupției este substanțial, având în vedere că se poate demonstra influența sistematică a corupției.

Un tipar dominant similar dreptului la apărare, se manifestă și cu referire la *dreptul la proprietate*. Referitor la acest drept, s-a identificat problema importantă a corupției din partea titularului de drepturi atunci când ultimul pretinde un tratament preferențial, iar efectul, de regulă, se transferă asupra victimelor indirecte neidentificate. În astfel de situații victimele directe ale corupției, de regulă, sunt locuitorii caselor și apartamentelor sau dezvoltatorii potențiali mai mici, cărora li se refuză accesul pe piața construcțiilor prin proceduri birocratice și inaccesibile. Folosind modelul utilizat pentru analiză, am identificat că informațiile prezentate în cazurile individuale disponibile relevă doar o parte a imaginii de

ansamblu - întrucât birocrația excesivă, opacitatea adoptării deciziilor individuale și discreția decizională largă creează un mediu prosper pentru corupție cu diverse bariere ascunse.

Cu referire la *dreptul la educație*, tiparul dominant diferă, deoarece nu este prezentă nici o victimă indirectă. În această situație, intermediarii joacă un rol substanțial împreună cu corupția din partea purtătorilor de obligațiuni reprezentând mecanismul corupției în sectorul educațional. Considerăm că manifestarea corupției este sistematică, iar cazurile disponibile surprind doar un fragment din tabloul mai larg. Costurile individuale ale corupției sunt relativ mici, însă acestea sunt sistemice și răspândite pe larg.

Cu referire la *dreptul la sănătate*, atât titularii de drepturi, cât și purtătorii de obligațiuni, de regulă, sunt implicați în actele de corupție individuală. Primii solicită tratamente preferențiale, iar ultimii le condiționează accesul la sănătate. Caracteristica definitorie a acestui drept este impactul substanțial asupra drepturilor celorlalți titulari de drepturi, în special a celor vulnerabili, accesul cărora la sănătate este amânat sau ei fiind privați de a-și exercita drepturile. Este imposibil de a estima, prin datele disponibile, costul impactului corupției asupra drepturilor victimelor indirecte, urmare a faptului că dreptul lor la sănătate este limitat prin opacitatea și lipsa mecanismelor de responsabilizare. Costurile corupției în cazurile individuale variază de la valori mici - la valori foarte substanțiale, în timp ce costurile drepturilor omului cauzate de corupție nu pot fi contabilizate din lipsa de informații suficiente.

Analiza demonstrează că are că loc adaptarea corupției care ia diferite forme de impact asupra drepturilor omului. Tiparele descrise sunt în mare parte situaționale și specifice drepturilor individuale; totodată, articularea tiparelor contribuie la o înțelegere mult mai bună a impactului corupției în general. Evidențierea nuanțată a tiparelor de corupție este crucială pentru investigații și cercetări mai focusate și mai bine țintite și corespunzător pentru elaborarea intervențiilor și căilor de remediere. Una din recomandările necesare, este propunerea de modificare a legislației pentru a include factorul corupției sau a încălcării drepturilor omului ca elemente agravante pentru toate tipurile de proceduri penale. În particular, eficacitatea includerii factorului agravant ca element al politicii de condamnare a fost discutată în detaliu - iar noi considerăm că modificarea ar putea avea efect pozitiv¹⁴⁶.

Victime ale încălcărilor drepturilor omului afectate de corupție

Impactul corupției este resimțit direct în primul rând de titularii de drepturi. Cu toate acestea, modelul de analiză coroborat cu dovezile generate în studiu demonstrează că deciziile individuale de corupție afectează și încălcă de asemenea drepturile altor titulari de drepturi – victime indirecte. Costul corupției pentru drepturile omului este un concept nou. Studiul edifică calitativ costurile impuse realizării drepturilor omului de către corupție, însă este necesară evaluarea cantitativ-monetară a costurilor în fiecare caz.

¹⁴⁶ <https://www.sentencingcouncil.org.uk/explanatory-material/magistrates-court/item/aggravating-and-mitigating-factors/>, <https://www.justia.com/criminal/aggravating-mitigating-factors/>, <https://www.unodc.org/e4j/en/organized-crime/module-10/key-issues/aggravating-and-mitigating-factors.html>

Tabelul 4.1.1 Rezumatul constatărilor privind impactul corupției asupra drepturilor omului

Drepturi individuale (selectate)	Corupția individuală și / sau sistemică	Tipul de corupție	Grupuri vulnerabile (victime directe)	Încălcări ale drepturilor altora (victime indirecte)	Mită medie, număr	Corupție directă	Costul drepturilor omului (calitativ)	Politică de prevenire	Politică de urmărire penală
<u>Dreptul la viață, integritatea fizică (24):</u> - violență domestică, - detenție în condiții umane	Corupție individuală cu manifestarea sistematică a încălcării de tip II și deficiențe și defecte în abordarea corupției sistemice (sisteme de implementare și instrumente de politici) - încălcare de tip III	1) Încălcări ale TD prin corupție PO (directă și prin intermediar); 2) Fără încălcări ale drepturilor omului, dar încălcări ale drepturilor altora de către corupția TD + PO și corupția politică, 3) tipar politic / sistemic	Victime ale violenței domestice, Deținuți	Persoane dependente de victimele violenței domestice (copii, vârstnici)	3 000 MDL (15 euro) - medie 15 cazuri disponibile	2,4 mln. lei (120 mii euro) din proiecția totale pe industrie	-recuperare fizică, de sănătate și psihologică (pe termen lung) a victimelor directe, - recuperarea sănătății, psihologică a victimelor indirecte,	- construirea unui sistem administrativ instituțional de responsabilizare internă - încorporarea unui sistem de fișiere electronice de urmărire a deciziilor de investigare la toate etapele; - publicarea rapoartelor anuale de performanță cu privire la cazuri și impact (indicatori); - dezvoltarea cercetării fișierelor strategice pentru a ghida acțiunile individuale, țintele;	- ghid instituțional privind tactica de investigare și calificare a faptelor; - introducerea impactului asupra drepturilor copiilor sau drepturilor persoanelor în vârstă ca element agravant; - monitorizarea statisticilor privind drepturile altora;
<u>Dreptul la apărare, proces echitabil (26):</u> - influența deciziei procurorilor, poliției - anchetă necorespunzătoare	Fapte corupte individuale cu manifestare sistematică a încălcării de tip II. Corupția sistematică nu a fost evaluată,	1) Încălcări ale TD prin corupție PO (directă și prin intermediar); 2) Fără încălcări ale drepturilor omului, ci cu încălcări ale drepturilor altora de către corupția TD + PO și corupția politică, 3) tipar politic / sistemic	De regulă, persoane dezavantajate social	TD al dreptului la integritate fizică, proprietate, libertate și securitate,	60-100 mii MDL (3-5 mii euro) – în medie 150 de cazuri disponibile	Direct: 4,5 mln MDL (225 mii euro)	- căi de atac procedurale; - erori de condamnate, - evaluarea impactului asupra drepturilor concrete ale victimelor (victimelor indirecte) a cazurilor penale soluționate de justiție (ignorat)	Adăugător la cele de mai sus: - îmbunătățirea independenței funcționale, - îmbunătățirea responsabilității funcționale și instituționale; - consolidarea eticii, măsurilor disciplinare;	-elaborarea ghidurilor privind identificarea și evaluarea impactului indirect al corupției;

<p><u>Dreptul la educație (35):</u> - permis de conducere; - diplomă de absolvire, - note academice educaționale;</p>	<p>Corupția individuală acționează cu manifestarea sistematică a încălcării de tip II și deficiențe și defecte în abordarea corupției sistemice (sisteme de implementare și instrumente de politici) - încălcare de tip III.</p>	<p>1) Încălcări ale TD prin corupție PO (directă și prin intermediar); 2) tipar politic / sistemic</p>	<p>Persoane obișnuite, la scară largă; Student dezavantajat social;</p>	<p>nu</p>	<p>-10-20 mii MDL (500-900 euro) – în medie 100 de cazuri disponibile -6000-8000 MDL (300-400 euro), 7 incidente, -500-1000 MDL (25-50 euro), 10 cazuri</p>	<p>-6-7 mln MDL (300 mii euro); - 70 000 MDL (3 500 euro)</p>	<p>-</p>	<p>- introducerea unui sistem de monitorizare, responsabilizare pentru firmele private de formare și centrele de evaluare de stat centrate pe incidente de șoferi; - reproiectarea tehnologiei examenelor practice și teoretice pentru înregistrarea acțiunilor și depersonalizarea interacțiunilor etapelor; - adoptarea de reglementări privind conflictul de interese în firmele private de formare; - efectuarea cercetărilor strategice a dosarelor la nivel sectorial; - părinți și copii în Legea protecției denunțătorilor.</p>	<p>- introducerea sistemului de revocare a licențelor și introducerea penalităților pentru centrele de instruire cu un istoric slab de urmărire; - efectuarea investigațiilor complete despre toate aspectele, mai degrabă decât investigarea doar a unei părți implicate centrată pe incident;</p>
<p><u>Dreptul la sănătate (36):</u> - acces la servicii medicale; - calitatea sistemelor de alimentație publică, - sustragerea finanțării din sistem</p>	<p>Corupția individuală acționează cu manifestarea sistematică a încălcării de tip II și deficiențe și defecte în abordarea corupției sistemice (sisteme de implementare și instrumente de politici) - încălcare de tip III.</p>	<p>1) Încălcări ale TD prin corupție PO (directă și prin intermediar); 2) Încălcarea TD, încălcarea drepturilor altora prin corupția TD + PO, 3) tipar de politici / sistemic</p>	<p>Persoane obișnuite, Familii cu multiple probleme de sănătate, persoane cu dizabilități, vârstnici</p>	<p>Pacienți săraci, persoanele cu dizabilități, statul asigura persoane (vârstnici), dependente de intervenții medicale costisitoare</p>	<p>-500-7000 MDL (25-300 euro), 40 cazuri, -15-17 000 MDL (750-825 euro), 5 cazuri)</p>	<p>-350 000 MDL (70 000 euro), 75 000 MDL (8250 euro)</p>	<p>-pierderea facultăților fizice și de sănătate; -complicații care provin din intervenții întârziate;</p>	<p>-liste de așteptare electronice, vizibilitate a programărilor; urmărire internă, analiză internă; - urmărirea performanței prin fișe electronice ale pacienților, urmărirea intervențiilor; - pacienții și rudele acestora în Legea privind protecția denunțătorilor.</p>	<p>- efectuarea investigațiilor complete despre toate aspectele, mai degrabă decât a investigațiilor axate pe o parte implicată centrate pe incident;</p>
<p><u>Drept de proprietate (46):</u></p>	<p>Fapte individuale de corupție cu manifestare</p>	<p>1) Încălcări ale drepturilor de sănătate și alte</p>	<p>- dezvoltatori mici, locuitori individuali,</p>	<p>-Locuitori individuali cu</p>	<p>500-100 000 MDL (25-5 000</p>	<p>> 2 mln MDL (100 mii euro)</p>	<p>-pierdere economică din</p>	<p>- îmbunătățirea transparenței deciziilor prin introducerea dosarelor</p>	<p>- efectuarea investigațiilor complete privind</p>

- decizii privind construcțiile; -decizii fiscale / de taxe și impozite;	sistematică a încălcării de tip II. Corupția sistematică nu a fost evaluată, însă, probabil există.	încălări ale drepturilor prin corupția PO (direct și prin intermediar); 2) tipar politic / sistemic	gospodării casnice;	venituri mici / medii;-	euro), 90 cazuri		cauza inactivității; -drepturi la locuință;	electronice de caz; cu cabinet electronic individual între departamente; - reducerea pașilor și restrângerea termenilor luării deciziilor; - dezvoltarea unui modul cu interfața publică pentru transparența deciziilor;	toate aspectele, mai degrabă decât a celor axate pe o parte implicată și centrată pe incident;
---	---	--	---------------------	-------------------------	------------------	--	--	--	--

Grupurile vulnerabile sunt în mare parte afectate de corupție, iar cercetarea demonstrează conexiunea dintre drepturile examinate și victimele conexe:

- Dreptul la viață: victimele violenței domestice, deținuții și, de asemenea, drepturile victimelor indirecte dependente de victimele violenței domestice (copii, vârstnici);
- Dreptul la apărare: persoane obișnuite, dezavantajate social și, de asemenea, drepturile victimelor indirecte, inclusiv a persoanelor care își exercită dreptul la integritate fizică, proprietate, libertate și securitate;
- Dreptul la educație: îi afectează la scară largă pe copii, elevi, studenți dezavantajați social;
- Dreptul la sănătate: persoane obișnuite, persoane din gospodării cu multiple probleme de sănătate, persoane cu dizabilități, vârstnici;
- Dreptul la proprietate: mici dezvoltatori, locuitori individuali, gospodării; și, de asemenea, drepturile victimelor indirecte: locuitori individuali cu venituri mici / medii;
- Dreptul la protecție socială: persoane cu dizabilități, veterani, copii.

Următoarele grupuri vulnerabile reprezintă victimele indirecte ale influenței corupției:

- Dreptul la viață: persoane dependente de victimele violenței domestice (copii, vârstnici);
- Dreptul la apărare: dreptul la integritate fizică, proprietate, libertate și securitate;
- Dreptul la educație: neidentificat;
- Dreptul la sănătate: pacienți din gospodării sărace, persoane cu dizabilități, persoane asigurate de stat (vârstnicii), persoane dependente de intervenții medicale costisitoare;
- Dreptul la proprietate: locuitori individuali cu venituri mici / medii.

Provocarea rămasă reprezintă aspectele practice de elaborare a ghidurilor necesare pentru identificarea vulnerabilităților corupționale pentru grupuri specifice. Aceasta trebuie realizată pentru fiecare grup în parte.

Corelarea activității instituțiilor din domeniul drepturilor omului și a instituțiilor anticorupție

În prezent, colaborarea instituțiilor responsabile de prevenirea și combaterea încălcărilor drepturilor omului pe de o parte și a celor axate pe măsuri anticorupție, pe de altă parte, este destul de limitată. Analiza oferă concluzii asupra oportunităților cheie de îmbunătățire a cooperării pentru a maximiza eforturile în prevenirea, controlul și reducerea corupției.

Măsurile de prevenire a corupției cu efect de prevenire a încălcărilor drepturilor omului sunt în esență un set de măsuri de coroborare a responsabilităților instituționale, implementare a politicilor și efectuare a modificărilor în legislație. În practică, evaluările anticorupționale ex-ante și a impactului asupra drepturilor omului sunt realizate în procesul de elaborare a legislației și a politicilor. CNA desfășoară expertiza ex-ante a proiectelor legislative din perspectiva riscurilor de corupție și parțial din perspectiva impactului asupra drepturilor omului. OAP desfășoară ocazional evaluarea respectării și riscurilor pentru implementarea drepturilor omului.

Pentru cazurile în care evaluările respective se realizează separat din punct de vedere instituțional, considerăm că este necesară elaborarea unei metodologii comune de evaluare a impactului corupției asupra drepturilor omului. În capitolul axat pe analiza drepturilor

selectate, folosind metodologia respectivă, s-a ajuns la concluzia că în procesul de elaborare a proiectelor de lege este necesară identificarea tiparelor corupționale individuale și a elementelor sistemice ale corupției, identificarea celor mai afectate grupuri, estimarea costurilor potențiale monetare și nemonetare ale corupției asupra drepturilor omului. Pe baza exemplilor din analiza desfășurată, vor urma concluziile și recomandările cu referire la proiectele de legi și politici în vederea reducerii impactului corupției asupra drepturilor omului.

În continuare, prevenirea încălcărilor drepturilor omului poate fi consolidată prin îmbunătățirea proceselor de evaluare a integrității instituționale. Abordarea vulnerabilităților DATI la toate nivelurile instituționale (inclusiv instrumentele de politici și sistemele de implementare a politicilor) ar contribui la controlul riscurilor sistemice corupționale cu referire la impactul acestora asupra drepturilor omului. Implementarea metodologiei îmbunătățite ar necesita implicarea de către însăși instituțiile relevante cu susținere din partea CNA și a OAP. Această oportunitate ar trebui explorată ca o inițiativă comună a instituțiilor relevante anticorupție și a drepturilor omului responsabile de funcțiile de prevenire.

Responsabilitatea pentru combaterea corupției revine instituțiilor de urmărire penală (CNA, procurorii anticorupție), corespunzător responsabilitatea pentru examinare și combatere revine instituțiilor drepturilor omului (OAP, Consiliul pentru egalitate) și iar responsabilitatea pentru investigații revine ulterior poliției și procurorilor specializați. Studiul constată lipsa unui cadru juridic distinct aplicabil care să prevadă cooperarea instituțională și acțiunile de complementaritate între aceste instituții. Situația a fost atestată anterior, iar pentru a fortifica cooperarea instituțiilor în această privință este necesară operarea modificărilor legislative, menite să permită instituțiilor să considere corupția și încălcările drepturilor omului drept factorul agravant (inclusiv precizarea probelor necesare) la etapa prejudiciară. În același timp, este necesară consolidarea capacităților autorităților de anchetă pentru a pune în aplicare modificările propuse.

Nerespectarea de către stat a obligațiilor sale pozitive sau negative, care rezultă în încălcări ale drepturilor omului, poate fi examinată de OAP sau Consiliul pentru egalitate și ulterior investigată de procurorii specializați cu suportul poliției chiar dacă corupția nu se atestă ca factor agravant. În astfel de cazuri, dovezile privind influența factorilor corupționali manifestate fie individual, fie sistemic ar trebui prezentate instanțelor judecătorești pentru examinare. În mod similar, anchetele privind acuzațiile de corupție sunt efectuate de CNA, investigate în procedura de urmărire penală de procurorii anticorupție. Furnizarea de către instituțiile specializate în drepturile omului a dovezilor cu privire la încălcarea drepturilor omului, cauzate de acțiuni individuale de corupție sporește legitimitatea justiției pentru victimele directe și deschide oportunitatea ca victimele indirecte să revendice căi eficiente de remediere.

4.2 Estimarea costurilor impactului corupției asupra drepturilor omului

În această secțiune se discută două aspecte: costurile corupției și costurile corupției cauzate și impuse drepturilor omului. Costurile directe ale corupției sunt recunoscute și sunt cuantificabile în ceea ce privește sumele de mită sau amenzile impuse sau, în unele cazuri,

costurile administrării justiției. Însă, alte costuri directe ale corupției, adică cele sociale și economice, nu sunt evaluate. Este necesară efectuarea unui exercițiu separat în acest sens în baza indicatorilor calitativi de influență a corupției asupra realizării drepturilor omului.

În același timp, conceptul de cost cauzat și impus de corupție drepturilor omului nu este cunoscut. Cercetarea de față demonstrează impactul real al corupției asupra victimelor directe și indirecte; astfel se propune o abordare de identificare și cuantificare a costurilor date.

Pentru drepturile menționate în perioada limitată analizată impactul este aproximativ de 20 de milioane de lei (1 milion de euro) numai în următoarele cazuri:

- Dreptul la viață: 45 000 MDL (2 250 euro) și 2,4 milioane MDL (120 mii euro) din proiecția totală a industriei, 3 000 MDL (150 euro) - în medie 15 cazuri disponibile,
- Dreptul la apărare: direct: 4,5 milioane MDL (225 mii euro), 60-100 mii MDL (3-5 mii euro) - în medie, 150 de cazuri disponibile,
- Dreptul la educație: -6-7 milioane MDL (300 mii euro); - 70 000 MDL (3500 euro), -10-20 mii MDL (500-900 euro) - în medie 100 de cazuri disponibile -6000-8000 MDL (300-400 euro), 7 episoade, -500-1000 MDL (25-50 euro), 10 cazuri,
- Dreptul la sănătate: -350 000 MDL (175 000 euro), 75 000 MDL (3750 euro), -500-7000 MDL (25-350 euro), 40 cazuri, -15-17 000 MDL (750-850 euro), 5 cazuri),
- Dreptul la proprietate:> 2 milioane MDL (100 mii euro), 500-100 000 MDL (25-5 000 euro), 90 de cazuri.

Recunoaștem că nu este posibil să facem o proiecție rezonabilă a impactului corupției în toate cazurile, de exemplu în domeniile de politici care au resursele limitate. Cu toate acestea, este posibil, în unele cazuri, de făcut o estimare rezonabilă. De exemplu, în situația de violență domestică, corupția directă în baza unui caz impune un cost de 45 000 MDL (2 250 euro). Totodată, dacă extrapolăm costurile pentru fenomen în perioada limitată, se estimează că costul impus ar fi de 2,4 MDL (120 mii euro), cifra fiind de 60 de ori mai mare. În cazul dreptului la educație, în ceea ce privește permisul de conducere, estimarea generală a costului impus pentru perioada limitată se estimează la aproximativ 130-140 milioane MDL (6-7 milioane euro) pe an. Exerciții similare pot fi efectuate cu privire la alte drepturi și situații.

Costul cauzat și impus drepturilor omului de corupție

Costul cauzat drepturilor omului de incidentele de corupție trebuie recunoscut. Analiza drepturilor individuale identifică, în aspect calitativ, factorii relevanți necesari pentru evaluarea costurilor monetare cauzate de corupție. În baza indicatorilor calitativi urmează realizarea estimărilor monetare¹⁴⁷. În principiu, se identifică următoarele costuri pentru realizarea drepturilor omului impuse de corupție:

- încălcarea unui drept ar trebui identificată și ulterior cuantificată atât pentru victimă, cât și pentru societate.
- încălcarea indirectă a drepturilor altora ar trebui identificată și ulterior cuantificată atât pentru victimă, cât și pentru societate.

¹⁴⁷ D.Weimer, A.Vining, Poicy Analysis: Concepts ad Practice, 4th edition, Pearson, Cost-benefit Analysis” Concepts and Practice, A.Boardman et al, 2004

- impactul negativ asupra resurselor publice urmare a satisfacerii nelegitime a revendicărilor rezultând din actul de corupție reprezintă un cost cuantificabil pentru societate;
- costurile de reabilitare și îngrijire pentru remedierea încălcărilor și sprijinul ulterior al victimelor;
- costurile aferente remedierii și asigurării implementării drepturilor omului;
- diminuarea legitimității și reputației autorităților publice reprezintă, de asemenea, un cost identificabil pentru societate.

4.3 Indicatorii de impact ai corupției asupra drepturilor omului

Există mai multe abordări în stabilirea indicatorilor pentru măsurarea încălcărilor drepturilor omului. Cu toate acestea, este important de a identifica scopul utilizării indicatorilor¹⁴⁸. Există mai multe surse de indicatori măsurabili pentru a ghida efortul de evaluare a impactului corupției asupra realizării drepturilor omului. De exemplu, Oficiul Înaltului Comisar ONU pentru Drepturile Omului (OHCHR) prezintă trei categorii de indicatori ai drepturilor omului¹⁴⁹:

- i) *indicatori structurali* - aspectele instituționale necesare pentru a facilita realizarea drepturilor omului de către purtătorii de obligații;
- ii) *indicatori de proces* - eforturile întreprinse de către purtătorii de obligații pentru a realiza obligațiile generale de a respecta, proteja, garanta și promova drepturile omului;
- iii) *indicatori de rezultat* - rezultatele finale (de exemplu, incidente, prevalență continuă), în urma implementării politicilor, proceselor sau intervențiilor.

Literatura științifică referitoare la corupție propune următoarele¹⁵⁰: evaluări ale percepției (bazate pe sondaje), evaluări în baza opiniilor experților (sau o combinație a ambelor), evaluări în baza indicilor de calitate a guvernării (exclusivitate, transparență, responsabilitate) și a indicilor capacității statului (politici, calitatea și evaluările acestora, inclusiv evaluări ex-ante / ex-post). Abordarea practică în măsurarea corupției pledează¹⁵¹ pentru contextualizarea indicatorilor pentru a-i face direct utili și aplicabili în țara respectivă. Această sursă grupează indicatorii de măsurare după percepțiile și experiențele beneficiarilor, evaluările externe (evaluări și scoruri) și informațiile pertinente despre progresele realizate de instituțiile administrative. Un punct de vedere mai conceptual¹⁵² optează pentru o combinație de măsurare a impactului asupra valorilor publice (percepții, orientate spre victime, big-data). În sfârșit, o altă sursă recomandă utilizarea indicatorilor de măsurare pe baza vulnerabilității: acțiuni guvernamentale relevante, opinii calificate ale experților¹⁵³.

¹⁴⁸ [Policy report corruption LR.pdf \(universal-rights.org\)](#)

¹⁴⁹ S. Walker, The Future of Human Rights Impact Assessment of Trade Agreements, School of Human Rights Research Series, v.35

¹⁵⁰ D.V. Malito, Measuring Corruption Indicators and Indices, [\(PDF\) Measuring Corruption Indicators and Indices \(researchgate.net\)](#), SSRN Electronic Journal, 2014

¹⁵¹ S.T. Trapnell, UNDP, User's Guide to measuring corruption and anti-corruption, 2015

¹⁵² S. Hlatshwayo and et al, IMF Working paper, Measurement and Macro-relevance of corruption: A big Data Approach, 2018

¹⁵³ UNCAC, National Anti-Corruption Strategies: A Practical Guide for Development and Implementation, 2015

Deocamdată, din cunoștințele noastre, nu a fost prezentată coerent niciuna dintre abordările existente pentru a măsura impactul corupției asupra drepturilor omului.

În acest studiu propunem un cadru comprehensiv de pentru măsurare a impactului corupției asupra drepturilor omului, care factorizează concluziile extrase din abordările prezentate, dar fortifică și sprijină teoria schimbării. Acest cadru evidențiază o serie de indicatori posibili care ar trebui implementați în funcție de statutul și etapa implementării teoriei schimbării¹⁵⁴.

Acest cadru propus îmbină abordarea măsurării drepturilor omului cu cea utilizată în mod tradițional pentru identificarea metodelor de corupție și vizează evaluarea situației actuale din Republica Moldova.

Tabelul 4.3.1 Cadru indicatorilor de corupție care măsoară impactul corupției asupra drepturilor omului

Input (I)	Proces (P)	Output (O) (instituții, actori)	Outcome/impact (OI) (titulari-drepturi)
I1. Entități implicate în investigații și evaluări (resurse), I2. Reglementări, metodologii utilizate; I3. Cazuri și situații examinate pentru proceduri, evaluări, investigații	P1. Anchete de aplicare a legii (dezagregate pe drepturi / corupție, număr și tip), P2. Politici / proiecte de politici evaluări ex-ante / ex-post (desegregate pe drepturi / corupție, număr și calitate), P3. Angajamentul factorilor de politici / de luare a deciziilor și acceptarea esențială a acțiunilor relevante; P4. Subiect prezent pe agenda publică și mass-media implicate; P5. Tipuri de cazuri examinate, tratate și considerate prioritare.	O1. Condamnările de aplicare a legii cu încălcări dovedite cu impact agravat asupra drepturilor omului ; O2. Aplicarea legii cu încălcări dovedite ale drepturilor omului, cu factori de corupție agravați; O3. Costurile de economisire a impactului presupus asupra drepturilor omului în baza evaluării ex-ante, O4. Recomandări de evaluare ex-post luate în considerare și aprobate; O5. Percepția societății și a experților cu privire la eforturi; O6. Evaluarea de către experți și prin referințe comparative între țări; O7. ODD-uri realizate, îmbunătățiri progresive;	OI1. Schimbări de politici pentru prevenirea și reducerea impactului corupției asupra drepturilor omului; O2. Drepturi remediate și încălcări evitate; O3. Modele de încălcare a drepturilor omului diminuate;
Pe baza datelor administrative	Pe baza datelor administrative	Pe baza datelor instituționale, administrative, de evaluare calitativă, sondajelor, recenziilor experților;	Pe baza surselor secundare

Cadru propus prezintă măsurarea eficienței și eficacității. Eficiența compară cazurile și situațiile identificate la zi cu cele care urmează a fi atinse la finalizare aplicării. Măsurarea eficacității urmărește evaluarea intervențiilor în raport cu rezultatele/indicatorii de impact. Spre exemplu, într-un domeniu identificat ca prioritar, se evaluează acțiunea intervențiilor sau remediilor pentru realizarea drepturilor.

Alegerea indicatorilor depinde de etapa relevantă a situației în baza teoriei schimbării. La această etapă, recomandăm indicatorii de intrare, de proces și de ieșire. Recunoaștem că

¹⁵⁴[Unintended Consequence - an overview | ScienceDirect Topics](#)

modalitățile de colectare a datelor indicatorilor este un exercițiu separat și acestea ar trebui să fie convenite de către experții interdisciplinari.

4.4 Recomandări

Secțiunea 2.3 conține recomandări generice pentru a preveni impactul corupției sistemice asupra realizării drepturilor omului. Capitolul 3 se încheie cu recomandări specifice drepturilor individuale. În această secțiune oferim recomandări care vizează funcțiile sectoriale și agențiile respective.

Prevenirea impactului corupției individuale și sistemice asupra drepturilor omului:

- elaborarea sau adaptarea metodologiei evaluării impactului ex-ante al corupției asupra realizării drepturilor omului prin consolidarea cooperării instituțiilor relevante și prin încorporarea concluziilor expuse în acest studiu, la evaluarea corupției individuale și sistemice (CNA și OAP);
- aplicarea metodologiei descrise mai sus asupra domeniilor și situațiilor din drepturile omului pe baza evaluării combinate a importanței, impactului și efectelor negative asupra drepturilor omului (CNA, OAP și Consiliul pentru egalitate);
- îmbunătățirea metodologiei de evaluare a integrității instituționale prin încorporarea considerentelor privind drepturile omului și implicarea instituțiilor relevante (CNA, OAP și Consiliul pentru egalitate);
- aplicarea metodologiei în raport cu instituțiile, responsabile de protecția și implementarea drepturilor omului (CNA, OAP și instituțiile respective) și cu funcțiile instituționale relevante ale acestora.

Combaterea impactului corupției asupra drepturilor omului:

- includerea considerentelor corupționale în investigațiile privind drepturile omului în baza indicatorilor individuali și sistemici inclusiv în baza dovezilor furnizate (OAP și CE) și investigarea încălcărilor drepturilor omului (poliție, procurori);
- factorizarea considerentelor impactului asupra drepturilor omului în cadrul investigațiilor anticorupționale (CNA, procurori anticorupție);
- extinderea rolului comun al instituțiilor anticorupție și al celor în drepturile omului în examinarea și investigarea încălcărilor drepturilor omului.

Amplificarea sinergiei:

- elaborarea de ghiduri cu privire la metodologia pentru examinarea plângerilor individuale care conțin cazuri de drepturi ale omului și corupție (CNA, OAP și Consiliul pentru egalitate);
- îmbunătățirea coerenței procedurilor de investigație referitoare la drepturile omului și corupție și includerea unui accent suplimentar pe impactul corupției asupra drepturilor omului (CNA);
- îmbunătățirea clasificării cazurilor examinate conform tipologiei de corupție, și includerea aspectelor impactului corupției în examinarea cazurilor (OAP, Consiliul pentru egalitate);
- realizarea evaluărilor tematice bazate pe drepturi a impactului corupției asupra drepturilor omului (CNA, OAP și Consiliul pentru egalitate).

4.5 Politici bazate pe teoria schimbării

În această secțiune, se propune viziunea unor politici cu recomandări bazate pe teoria schimbării, având ca scop reducerea impactului corupției asupra realizării drepturilor omului. Teoria schimbării pe termen mediu (anii 2021-2025) este prezentată în Tabelul 4.4.1. În aceasta se evidențiază condițiile prealabile necesare pentru reducerea impactului corupției asupra realizării drepturilor omului. Aici prezentăm barierele cheie, cauzele respective și descriem viziunea pe termen mediu a schimbării deconstruită într-un set de obiective specifice. Punctul inițial fiind situația actuală (baseline), se elaborează o foaie de parcurs a rezultatelor așteptate pentru fiecare obiectiv specific, precum și măsurile necesare pentru atingerea acestor obiective. Teoria schimbării și setul de recomandări elaborează pentru a avea o abordare sistemică care țintește reducerea impactului corupției și ruperea tiparelor sistematice desfășurate.

La momentul actual în Republica Moldova, identificăm 3 probleme majore:

1. Înțelegere fragmentată a metodologiei utilizate pentru a estima factorii corupționali și impactul acestora asupra realizării drepturilor omului. Acest lucru este probabil rezultatul elaborărilor academice și profesionale încă insuficiente și relativ recente, și a lipsei experienței de verificare empirică a metodelor de evaluare pentru situația din țară.
2. Lipsa de înțelegere critică a modului de combatere a influenței factorului corupțional asupra realizării drepturilor omului, precum și lipsa sprijinului relevant din partea factorului decizional și a entităților publice relevante.
3. Conștientizarea inadecvată a societății cu privire la costul cauzat drepturilor omului de corupție, inclusiv din motivul formării opiniilor în baza speculațiilor și percepțiilor din informații sporadice. În acest sens se atestă lipsa unei campanii informaționale publice specializate.

În Tabelul 4.4.1 sunt încadrate ca obiective 3 probleme majore. Teoria schimbării prezentată constituie pasul inițial în conturarea dinamicii de avansare și identificare a elementelor corespunzătoare relevante. La această etapă schițăm soluții tehnice și recomandăm ca aceste soluții să fie elaborate de comunitatea de experți și factorii decizionali. După atingerea scopurilor enunțate pe termen mediu, trebuie elaborată o nouă teorie a schimbării de termen mai lung pentru perioada care va urma. Teoriile schimbării succesive se vor elabora cu scopul implementării graduale a intervențiilor de politici orientate spre beneficiul titularilor de drepturi din Moldova.

Tabelul 4.4.1 Recomandări de teorie a schimbării pentru un termen mediu în Republica Moldova

Scop	Prevenirea și limitarea impactului factorilor de corupție asupra realizării drepturilor omului în Moldova: 2021-2025		
Obiective specifice	Obiectivul 1: Promovarea cercetării bazate pe dovezi și înțelegerea impactului corupției asupra realizării drepturilor omului	Obiectivul 2: Consolidarea capacităților instituțiilor relevante, a formatorilor de opinie și a comunității de experți în ceea ce privește metodologia și evaluarea impactului	Obiectivul 3: Creșterea gradului de conștientizare în rândul societății și a factorilor de decizie pe baza dovezilor privind impactul corupției asupra drepturilor omului
Baseline (situația inițială)	Metodologie de lucru privind impactul corupției asupra drepturilor omului pe baza informațiilor disponibile elaborate și pilotate cu privire la 5 drepturi, supuse recenziei de experții.	Cunoașterea intuitivă a cauzalității impactului corupției asupra drepturilor omului, cu o percepție favorabilă pentru necesitatea schimbării	Lipsa înțelegerii critice de către factorii decizionali și opinia publică educată, deoarece aceasta este preponderent o cunoaștere bazată pe percepții
Rezultate scontate (grupuri țintă)	Metodologie adaptată și consolidată, validată și aplicată pentru situații extinse. Indicatori: I1-1. Validat de experți, metodologia bazată pe dovezi; I1-2. Manuale și reglementări (inter)instituționale elaborate	Înțelegere bazată pe dovezi a impactului corupției asupra drepturilor omului, roluri instituționale în înțelegerea prevenirii și combaterii; sprijin al comunității experților pentru schimbare; Indicatori: 2-1 Acceptarea și înțelegerea de către comunitatea națională a experților și implementatorilor, I2-2 Înțelegerea comună a comunității factorilor decizionali și de implementare cu privire la avansare	Încălcarea drepturilor omului provocată de corupție este menținută pe agenda publică, Indicatori: 3-1 Materialele și publicațiile mass-media se referă în mod sistematic la acest subiect, I3-2 O percepție publică educată legată de corupție și încălcările drepturilor omului
Măsuri pentru obținerea rezultatelor scontate	1.1. Adaptarea metodologiei și aplicarea în practică a acestor instrumente, 1.2 Evaluarea impactului corupției asupra ODD-urilor și a drepturilor de dezvoltare conexe, 1.3 Elaborarea manualului, reglementărilor și studiilor de caz accesibile pentru aplicarea metodologiei de către instituțiile relevante (CNA, OAP, CE, Curtea de Conturi etc.), 1.4 Aplicarea metodologiei validate la 15 domenii / sectoare de drepturi cu accent pe evaluarea ex-ante și ex-post.	2.1 Cartografierea entităților de stat relevante (cu rolurile în ex-ante / ex-post în prevenire, îmbunătățire, investigare și constatări de aplicare a legii etc.), a responsabilităților acestora în prevenirea și reducerea impactului corupției asupra drepturilor omului, 2.2 Cartografierea actorilor sociali ai schimbării de-a lungul ciclului de schimbare a politicilor, 2.3 Organizarea activităților de consolidare a capacităților și de formare pentru funcționari publici și experți în evaluarea ex-ante / ex-post, 2.4 Evaluarea cuprinzătoare a politicilor relevante în materie de drepturi și a sistemelor instituționale de implementare legate de corupție, cu recomandări specifice, 2.5 Adaptarea metodologiilor la fiecare entitate și instituție de stat.	3.1 Elaborarea informațiilor accesibile bazate pe drepturile afectate privind costul impactului corupției asupra drepturilor omului; 3.2 Diseminarea pe scară largă a materialelor și discuții active pe agenda publică; 3.3 Dezvoltarea acțiunilor de sprijin pentru organizațiile specializate în desfășurarea și susținerea aplicării litigiilor strategice care vizează impactul corupției asupra drepturilor omului, construind astfel practica legală de cauzalitate normativă 3.4 Monitorizarea anuală a progreselor în diminuarea impactului factorilor de corupție asupra realizării drepturilor omului
Condiții prealabile și ipoteze	Disponibilitatea informației de la entitățile de stat	Disponibilitatea entităților și instituțiilor statului de a participa la activități de consolidare a capacităților	Disponibilitatea entităților și instituțiilor statului de a participa la activități de consolidare a capacităților

5. Anexe

5.1 Date sursă pe agenție

5.1.1 Consiliul pentru egalitate (CE)

- Fișier excel DB4_EC - conține informații sistematizate în baza deciziilor Consiliului pentru Egalității (CE) găsite pe site-ul web în perioada 2018-2020,
- Fișier Word conține tratarea individuală a cazurilor.

5.1.2 Autoritatea pentru Integritate (ANI)

- Fișier excel DB5_ANI - conține informații sistematizate în baza deciziilor individuale ANI găsite pe site-ul web în perioada 2018-2020,
- Fișier Word cu tratarea individuală a cazurilor.

5.1.3 Ombudsman (OAP)

- Fișier excel DB1_Ombudsman - conține informații sistematizate în baza plîngerilor în forma depersonalizată din platforma OAP, hotărârile Curții constituționale în baza sesizărilor OAP (Ombudsman),
- Fișier Word cu tratarea individuală a cazurilor.

5.1.4 Centrul Național Anticorupție (CNA)

- Fișier excel DB2_CNA - conține informații sistematizate în baza hotărârilor judiciare privind cazurile de corupție inițiate de CNA în perioada 2018-2020,,
- Fișier excel DB6_CNA - conține informații sistematizate în baza expertizei legislative a proiectelor de lege realizate de CNA în perioada 2018-2020,,
- Fișier Word cu tratarea individuală a cazurilor.

5.2 Referințe

În ordinea apariției în textul studiului

- 1) [OHCHR | International Covenant on Civil and Political Rights](#)
- 2) [OHCHR | International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights](#)
- 3) [Convention against Corruption \(unodc.org\)](#)
- 4) UNCAC ratified by Moldova in 2007
<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session4/V1186007e.pdf>
- 5) Busuioc v. Moldova, no. 61513/00, exposed corruption in public sector exemplifying exercise of freedom of expression and access to information.
- 6) Ph. Alston, G. Quinn, The Nature and Scope of States Parties' Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Human Rights Quarterly, Vol. 9, No. 2 (May, 1987), pp. 156-229 (74 pages)

- 7) Centre for Civil and Political Rights (CCPR), Improving the Human Rights Dimension of the fight against corruption: How do UN Treaty Bodies address the issue of corruption, 2018, [https://ccprcentre.org/files/media/Final_report_\(EN\).pdf](https://ccprcentre.org/files/media/Final_report_(EN).pdf)
- 8) World Bank, Human Rights Impact Assessment (2013),
- 9) Corruption and Human Rights: Making the Connection, International Council of Human Rights and Transparency International, on p. 28-29.
- 10) Causation in the Law, Stanford Encyclopedia of Philosophy, 2019,
- 11) M. Bryane, Topics of Anti-Corruption Law: What Does Kosovo Teach Us About Using Human Rights Law to Prosecute Corruption Offences?, SSE, p.13-15,
- 12) ICHRP & TI, Corrupting and Human Rights: Making the Connection (2009),
- 13) S.Holmes, C.Sunstein, The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes, 1999.
- 14) L.A.Cardona, H.Ortiz, D.Vazquez, Corruption and Human Rights: Possible Relations, Human Rights Quarterly, v.40, n.2, 2018, pp.317-341
- 15) IACHR and OAS, Corruption and Human Rights in the Americas: Inter-American Standards, 2019
- 16) A.Peters, Corruption as a Violation of International Human Rights, EJIL (2018), v.29, n.4, 1251-87
- 17) W.Dunn, Public Policy Analysis: An Introduction, 3rd edition, Pearson (2003),
- 18) D.Weimer, A.Vining, Policy Analysis: Concepts and Practice, 4th edition, Pearson, (2012).
- 19) World Bank, PCS, Human Rights Impact Assessments: A Review of the Literature, Differences with other forms of Assessments and Relevance for Development, 2013;
- 20) Corruption Impact Assessment Guidelines, Asia-Pacific Economic Cooperation, 2013;
- 21) Anti-corruption & Civil Rights Commission, Handbook for the Corruption Impact Assessment, 2017;
- 22) A Guide for Anti-Corruption Risk Assessment, The Global Compact, 2013;
- 23) IACHR and OAS, Corruption and Human Rights in the Americas: Inter-American Standards, , 2019
- 24) L.A.Cardona, H.Ortiz, D.Vazquez, Corruption and Human Rights: Possible Relations, Human Rights Quarterly, v.40,n.2, 2018, pp.317-341
- 25) <http://antiviolența.gov.md/>
- 26) R.McQuigg, *Domestic Violence as a Human Rights Issue*, EJIL, v.26, n.4, 2016, L.Hasselbacher, *State Obligation regarding domestic violence*, NWJIHR, v.8, i.2, 2010 https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_2_ENG.pdf
- 27) <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/echr-case-law>, https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Domestic_violence_ENG.pdf, https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Violence_Woman_ENG.pdf
- 28) https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT/CEDAW/GEC/3731&Lang=en
- 29) <https://www.coe.int/en/web/genderequality/recommendation-rec-2002-5-and-other-tools-of-the-council-of-europe-concerning-violence-against-women>
- 30) Maria da Penha Maia Fernandes v. Brazil, Report No. 54/01 (2001).
- 31) https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Prisoners_rights_ENG.pdf
- 32) T.M and C.M vs Moldova (2014), Mudric vs Moldova, Eremia et al vs Moldova, B vs Moldova (2013), R.L. vs Moldova
- 33) <http://cdf.md/files/resources/116/Ghidul%20practic%20privind%20interven%C8%9Bia%20eficient%C4%83%20a%20poli%C8%9Bie%20%C3%AE%20cazurile%20de%20violen%C8%9B%C4%83%20%C3%AE%20familie.pdf>

- 34) https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=109495&lang=ro
- 35) <http://cdf.md/files/resources/102/Raport%20UN%20RO.pdf>
- 36) Law 45/2007 privind prevenirea și combaterea violenței domestice
https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=110200&lang=ro
- 37) <https://juridicemoldova.md/9255/interpretarea-sintagmei-alte-actiuni-violente-in-cadrul-infraciunii-de-violenta-in-familie-art-2011-lit-a-din-codul-penal-al-republicii-moldova-nr-985-2002.html>,
- 38) https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Articolul%202011%20%E2%80%9Eviolenta%20in%20familie%20%E2%80%9D%20din%20codul%20penal%20suferat%20de%20grave.pdf
- 39) Starea infracționalității contra vieții și sănătății persoanei, precum și celor comise în sfera relațiilor familiale, [M. CEBOTARU \(politia.md\)](#)
- 40) https://msmps.gov.md/sites/default/files/raport_vf_2018_pdf.pdf
- 41) <http://antiviolența.gov.md/wp-content/uploads/2020/08/Raportul-pentru-anul-2019-cu-privire-la-violenta-in-familie-.pdf>
- 42) https://statistica.gov.md/public/files/Cooperare_internationala/PNUD/10_tablouri_femei_RM/prof_7_victime.pdf
- 43) https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=101802&lang=ro,
https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/intr26_49.pdf
- 44) <http://cdf.md/files/resources/102/Raport%20UN%20RO.pdf>
- 45) Ghid Practic privind intervenția a poliției în cazurile de violență în familie, 2015
- 46) <http://cdf.md/files/resources/122/Raport%20Violenta%20complet%20RO.pdf>
- 47) Instrucțiunea metodică privind intervenția organelor afacerilor interne în prevenirea și combaterea cazurilor de violență în familie, 2012 MAI, [CDF-Instructiuni-VIF-Politie.pdf \(gov.md\)](#)
- 48) https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Prisoners_rights_ENG.pdf
- 49) <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>
- 50) CPT, [HUDOC-CPT \(coe.int\)](#), National Preventive Mechanism, <http://ombudsman.md/consiliul-pentru-prevenirea-torturii>
- 51) <https://anticoruptie.md/ro/sesizari/din-nou-despre-nejustitia-din-penitenciare>
- 52) <http://www.cnp.md/ro/sedinte-de-guvern/item/1823-opinia-cnp-vizavi-de-subiectele-pe-agenda-cabinetului-de-ministri> (October 2013)
- 53) Effective Investigation of ill-treatment: Guidelines of European Standards, CoE/EU, [16806f11a3 \(coe.int\)](#)
- 54) Guide on Right to life and effective investigation, 2020 [Guide on Article 2 - Right to life \(coe.int\)](#)
- 55) [The-legal-basis-for-the-duty-to-investigate-2_AS.pdf \(publiclawproject.org.uk\)](#)
- 56) J.McBride, The case-law of the ECHR on Victim's rights in criminal proceedings, CoE/EU, [16807823c4 \(coe.int\)](#)
- 57) [Article 6 Echr in Criminal Proceedings Recent Developments \(sagepub.com\)](#)
- 58) CREDO, Comparative Analysis of Accountability, Transparency and Institutional Autonomy of the Law enforcements: Police, Prosecutor, Anticorruption Agency, 2016,
- 59) 4th Evaluation report. Prevention of corruption in respect of members of parliament, judges and prosecution (2016), <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/168075bb45>

- 60) [https://www.ohchr.org/EN/Issues/Education/Training/Compilation/Pages/d\)GeneralCommentNo13Theighttoeducation\(article13\)\(1999\).aspx](https://www.ohchr.org/EN/Issues/Education/Training/Compilation/Pages/d)GeneralCommentNo13Theighttoeducation(article13)(1999).aspx)
- 61) https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_2_Protocol_1_ENG.pdf
- 62) UNESCO Convention on Technical and Vocational Education (1989), TVE.
- 63) Comentariu la Constituția Republicii Moldova, Curtea Constituțională, 2012,
- 64) CBS-Axa, Studiul de monitorizare a impactului strategiei naționale de integritate și anticorupție - Moldova 2019, comandat de PNUD Moldova, susținut de Ministerul Afacerilor Externe din Norvegia,
- 65) 65) IPP și CBS-Axa, Etică academică și integritate în sistemul educațional general. Plăți informale în școli, Fundația Soros, pag.12.
- 66) http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2017/02/TI_Moldova_Coruptia_in_RM_perceptiile_si_experientele_proprii_ale_oamenilor_de_afaceri_si_gospodariilor_casnice.pdf
- 67) [7.-Etica-si-integritatea-academica.pdf \(ipp.md\)](#) p.30-35
- 68) [CP152/2014 \(legis.md\)](#)
- 69) [OMECC47/2018 \(legis.md\)](#)
- 70) [ordinul nr. 1046 din 29.10.2015 regulamentul de organizare a studiilor in invatamintul superior in baza sistemului national de credite de studiu.pdf \(gov.md\)](#), [ome nr 234 din 25 martie 2016.pdf \(gov.md\)](#), [Anexa nr \(gov.md\)](#)
- 71) [| Agenția Națională pentru Curriculum și Evaluare \(gov.md\)](#), [| Agenția Națională pentru Curriculum și Evaluare \(gov.md\)](#), [cb_sb19.pdf \(gov.md\)](#)
- 72) [Building Examination Integrity in Higher Education | QUALITY ASSURANCE DEPARTMENT \(uonbi.ac.ke\)](#), [424-EE005.pdf \(ijeeee.org\)](#), [ENHANCING ACADEMIC INTEGRITY AT THE UNIVERSITY OF WATERLOO \(uwaterloo.ca\)](#)
- 73) <http://examenauto.md/stiri/2018/ianuarie/sunt-b%C4%83nui%C8%9Bi-de-eliberarea-ilegal%C4%83-a-peste-600-de-permise-auto.html>, law on road security https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=98583&lang=ro
- 74) [LP131/2007 \(legis.md\)](#)
- 75) [HG1452/2007 \(legis.md\)](#)
- 76) [HG616/2016 \(legis.md\)](#)
- 77) [instructiune_03_10-2013.pdf \(gov.md\)](#)
- 78) [AGENȚIA SERVICII PUBLICE \(gov.md\)](#)
- 79) [Programarea prealabilă la examen | AGENȚIA SERVICII PUBLICE \(gov.md\)](#), [Examenul practic de obținere a permisului de conducere | PORTALUL SERVICIILOR ELECTRONICE \(e-services.md\)](#), [Ghid de la A la Z: Cum să obții permis de conducere auto - Locals](#)
- 80) [INFRASTRUCTURA DE TRANSPORT | Ministerul Economiei și Infrastructurii \(gov.md\)](#)
- 81) [Documente de politici | Ministerul Afacerilor Interne \(gov.md\)](#)
- 82) [HG39/2020 \(legis.md\)](#)
- 83) Hotărârea nr. 48 din 28 octombrie 2020 cu privire la aprobarea Raportului auditului conformității salarizării în anul 2019 în unele instituții de învățământ preuniversitar din subordinea Autorităților Publice Locale [Hotărâri și Rapoarte \(ccrm.md\)](#)
- 84) [Raport DC ONU redactabil for WEB \(drepturilecopilului.md\)](#)
- 85) [PROGRAMME \(coe.int\)](#)
- 86) https://www.md.undp.org/content/moldova/en/home/library/effective_governance/studiu-de-evaluare-a-impactului-strategiei-naionale-de-integrita0.html
- 87) <https://www.ohchr.org/documents/publications/factsheet31.pdf>
- 88) https://www.echr.coe.int/documents/fs_health_eng.pdf
- 89) https://www.echr.coe.int/Documents/Research_report_health.pdf

- 90) Comment N° 14, Committee on Economic, Social and Cultural Rights,
<https://www.refworld.org/pdfid/4538838d0.pdf>
- 91) http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2017/02/TI_Moldova_Coruptia_in_RM_perceptiile_si_experientele_proprii_ale_oamenilor_de_afaceri_si_gospodariilor_casnice.pdf
- 92) <http://89.32.227.76/public/info/Ghid/protocols/>, <http://89.32.227.76/files/5656-CC.pdf>
- 93) <http://www.cnam.md/>
- 94) https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=113243&lang=ro
- 95) <http://www.cnam.md/httpdocs/editorDir/file/Legislatie/ordine/2020/Ordin%20Criterii%20contractare%202020.pdf>
- 96) [Guide on Article 1 of Protocol No. 1 - Protection of property \(coe.int\)](#)
- 97) <https://www.sentencingcouncil.org.uk/explanatory-material/magistrates-court/item/aggravating-and-mitigating-factors/>,
<https://www.justia.com/criminal/aggravating-mitigating-factors/>,
<https://www.unodc.org/e4j/en/organized-crime/module-10/key-issues/aggravating-and-mitigating-factors.html>
- 98) A.Boardman et al, Cost-benefit Analysis” Concepts and Practice, 2004
- 99) [Policy report corruption LR.pdf \(universal-rights.org\)](#)
- 100) S. Walker, The Future of Human Rights Impact Assessment of Trade Agreements, School of Human Rights Research Series, v.35
- 101) D.V.Malito, Measuring Corruption Indicators and Indices, [\(PDF\) Measuring Corruption Indicators and Indices \(researchgate.net\)](#), SSRN Electronic Journal, 2014
- 102) S.T.Trappnell, UNDP, User’s Guide to measuring corruption and anti-corruption, 2015
- 103) S.Hlatshwayo and et all, IMF Working paper, Measurement and Macro-relevance of corruption: A big Data Approach, 2018
- 104) UNCAC, National Anti-Corruption Strategies: A Practical Guide for Development and Implementation, 2015
- 105) [Unintended Consequence - an overview | ScienceDirect Topics](#)