

La proiect nr. 425 din 29.11.11

CENTRUL
NAȚIONAL ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

DIRECȚIA GENERALĂ
PREVENIREA CORUPȚIEI

ГЛАВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ
ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОРРУПЦИИ

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfint 198
Tel. 24-36-41

Nr. 065420 din " 04 " 10 2013

La nr. 03/9118 din 30.09.2013

Ministerul Justiției

Vă reținem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea nr. 544-XIII din 20 iulie 1995 cu privire la statutul judecătorului, Legea nr. 947-XIII din 19 iulie 1996 cu privire la Consiliul Superior al magistraturii, Codul penal nr. 985-XV din 18 aprilie 2002, Codul de procedură penală nr. 122-XV din 14 martie 2003, Legea nr. 294-XVI din 25 decembrie 2008 cu privire la Procuratură, Legea nr. 59 din 29 martie 2012 privind activitatea specială de investigații).

Anexă: 3 file

**Șef al Direcției generale
prevenirea corupției**

Vitalie VEREBCEANU

Ex: Valeriu Cupcea
Tel: 257-420



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE asupra nivelului coruptibilității proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al inițiativei legislative este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Justiției, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 47(44) din Regulamentul Parlamentului.

b. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art. 72 din Constituție și art.art. 6-11, 35 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

c. Scopul promovării proiectului. Prezentul proiect conține un șir de amendamente referitoare la: comunicarea interzisă a judecătorului, obligativitatea testării la poligraf a candidaților la funcțiile de judecător și procuror, completarea Codului penal cu unele componente noi de infracțiune („confiscarea extinsă” și „îmbogățirea ilicită”) precum și majorarea sancțiunilor pentru infracțiunile de corupție. Aceste amendamente au drept obiective: responsabilizarea actorilor din sectorul justiției, prevenirea imixtiunii în activitatea de înfăptuire a justiției, combaterea actelor de corupție și asigurarea unui comportament integru a actorilor din sectorul justiției.

Proiectul are drept scop asigurarea implementării principiului toleranței zero pentru manifestările de corupție.

d. Suficiența argumentării. Considerăm că argumentele invocate de autor în nota informativă sunt clare și suficiente pentru a justifica necesitatea promovării lui. Totodată, ținem să atragem atenția autorului la următoarea prevedere din proiect: la Art. III pct. 4 din proiect (lit. a) a alin. (2) al art. 106/1) este prevăzută drept condiție pentru aplicarea confiscării extinse deținerea unor bunuri a căror valoare depășește veniturile legale ale persoanei condamnate și acestea au fost dobândite într-o perioadă de 5 ani înainte și după momentul săvârșirii infracțiunii. Activitatea infracțională a persoanei condamnate poate dura o perioadă ce depășește termenul propus de „5 ani”. Documentar persoana poate modifica datele încât bunurile deținute să nu se încadreze în termenul propus de către autor. Autorul proiectului nu aduce argumente ce ar justifica stabilirea anume a acestui termen. Nu este prezentată practica altor țări referitoare la termenul respectiv. În lipsa unor argumente privind stabilirea anume a acestui termen, considerăm că acesta este unul nejustificat și restrictiv. Recomandăm autorului să completeze nota informativă a prezentului proiect cu argumente referitoare la necesitatea stabilirii anume a acestui termen și cu exemple din

practica altor țări.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Implementarea prevederilor prezentului proiect presupune cheltuieli legate de asigurarea testării la poligraf. Deși autorul proiectului prezintă în nota informativă cheltuielile necesare pentru testarea la poligraf, nu este menționată și sursa din care vor fi acoperite acestea. Recomandăm autorului să menționeze în nota informativă și sursele din care vor fi acoperite aceste cheltuieli.

1.3 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public

Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea unor interese/beneficii de grup sau individuale în detrimentul interesului public.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

La Art. III pct. 4 din proiectul de lege (alin. (6) al art. 106/1) este prevăzută confiscarea bunurilor și banilor obținuți din exploatarea sau folosirea bunurilor supuse confiscării, inclusiv bunurile în care au fost transformate sau convertite bunurile provenite din activitățile infracționale.

Conform art. 5 din Convenția Consiliului Europei privind spălarea, descoperirea, sechestrarea și confiscarea produselor infracțiunii și finanțarea terorismului „Fiecare parte adoptă măsurile legislative și alte măsuri care se dovedesc necesare pentru a se asigura că măsurile privind blocarea, punerea sub sechestru și confiscarea includ, de asemenea: a) bunurile în care au fost transformate sau convertite produsele; c) câștigurile sau alte beneficii derivate din produse, din bunuri în care au fost transformate sau convertite produsele rezultate din infracțiune sau din bunuri cu care produsele infracțiunii au fost amestecate, până la valoarea estimată a produselor, în același mod și în aceeași măsură ca produsele”. Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției prevede la par. 6 al art. 31 că „Veniturile sau alte foloase obținute din bunul în care produsul a fost transformat sau convertit ori bunurile cu care a fost amestecat pot, de asemenea, face obiectul măsurii de sechestru și confiscare, în același mod și în aceeași măsură ca produsul infracțiunii”.

Recomandăm autorului să reformuleze prevederea de la alin. 6 al art. 106/1 astfel încât să fie clar că urmează a fi confiscate atât bunurile în care au fost transformate sau convertite bunurile provenite din activități infracționale cât și veniturile sau foloasele obținute din aceste bunuri (în care au fost transformate sau convertite bunurile rezultate din activitatea ilegală).

La Art. III pct. 8, 12, 14 și 15 din proiect, în cazul agravantelor prevăzute pentru infracțiunile de trafic de influență, îmbogățire ilicită, luare și dare de mită autorul prevede o pedeapsă alternativă de amendă sau închisoare. Nu putem fi de acord cu aceste prevederi din următoarele considerente:

- prevederea unei pedepse alternative de amendă sau închisoare comportă un puternic caracter discreționar, dată fiind alternativa pe care o poate alege judecătorul în dependență de „motivare”;
- pericolul unei pedepse cumulative (amenda și închisoarea) are un caracter preventiv mai

mare decât o pedeapsă alternativă;

- potrivit art. 19 din Convenția penală privind corupția (adoptată la Strasbourg la 27 ianuarie 1999, ratificată prin Legea nr. 428-XV din 30.10.2003) Statele Părți la Convenție trebuie să prevadă sancțiuni și măsuri eficiente, potrivite și de descurajare incluzând, atunci când ele sunt comise de către persoane fizice, sancțiuni privative de libertate care pot duce la extrădare. Existența unei sancțiuni alternative, de aplicare a amenzii în loc de pedeapsa cu închisoare, în cazul unor acte de corupție, nu poate fi considerată descurajatoare. **Recomandăm autorului să excludă conjuncția "sau" de la Art. III pct. 8,12,14 și 15 fiind astfel prevăzută o pedeapsă cumulativă: amenda și închisoarea.**

Asigurarea transparenței în procesul decizional. Articolul 7 din Legea nr. 239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional prevede obligația autorităților publice de a întreprinde măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional. Astfel, conform art.9 alin. (1) din Legea nr. 239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional, la inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică va plasa, cu cel puțin 15 zile lucrătoare până la examinarea deciziei, anunțul respectiv pe pagina web oficială. Acest anunț urmează să conțină: a) argumentarea necesității de a adopta decizia; b) termenul-limită, locul și modalitatea în care cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea, alte părți interesate pot avea acces la proiectul de decizie și pot prezenta sau expedia recomandări; c) datele de contact ale persoanelor responsabile de recepționarea și examinarea recomandărilor. La momentul examinării prezentului proiect, pe pagina web oficială a Ministerului Justiției (<http://www.justice.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=192>) era plasat proiectul de lege și nota informativă, fiind menționate termenul-limită pentru prezentarea recomandărilor și datele de contact ale persoanei responsabile de recepționarea și examinarea recomandărilor.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigui

Textul proiectului corespunde tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice.

2. Conflicte ale normelor de drept

Nu sunt identificate conflicte ale normelor de drept, capabile să genereze coruptibilitate.

3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb

Art. II din proiect

- la art. 22/1 alin.(1) autorul face trimitere la art. 8 alin. (3/1) din Legea nr.544/1995 în ceea ce privește condițiile de prezentare a informațiilor privind comunicarea interzisă.

Recomandarea: Recomandăm autorului să facă trimitere la art. 15 alin. (2) din Legea nr.544/1995 care se referă la prezentarea de către judecător a informației despre

comunicarea interzisă.

4. Discreții excesive ale autorităților publice

Art. I pct. 4 din proiect

- este propusă o nouă redacție a alin (2) al art. 15 din Legea nr.544-XIII din 20.07.1995 cu privire la statutul judecătorului, potrivit căreia judecătorul va informa în mod obligatoriu în scris Consiliul Superior al Magistraturii despre comunicarea sau tentativa de comunicare dintre judecător cu un participant la proces sau alte persoane, inclusiv persoane cu funcții de demnitate publică, dacă această comunicare a avut loc "altfel decât în condițiile prevăzute de art. 8 alin. (3/1)". Considerăm această prevedere ca fiind una ambiguă deoarece nu este clar în ce situație judecătorul va fi obligat să informeze Consiliul Superior al Magistraturii despre comunicarea respectivă. Caracterul general al redacției propuse permite interpretarea acestei prevederi în sensul că judecătorul are obligația respectivă când a avut loc o comunicare cu o persoană, care este și un participant la un proces, chiar și când aceasta (comunicarea) nu este legată de dosarul aflat în procedura sa. Lipsa unei clarități în ceea ce privește situațiile când este aplicabilă obligația respectivă va permite aprecierea în mod discreționar a faptului dacă judecătorul avea sau nu obligația de a informa Consiliul Superior al Magistraturii.

Recomandarea: Recomandăm autorului să coreleze obligația de a informa Consiliul Superior al Magistraturii cu interdicția prevăzută la art. 8 alin.(3/1) din Legea nr.544/1995. Astfel, judecătorul va avea obligația de informare atunci când a avut loc comunicarea interzisă care este prevăzută la art. 8 alin. (3/1) din Legea nr.544/1995.

Art. III pct. 4

- la alin. (2) lit. a) de la art. 106/1 este prevăzută drept condiție pentru dispunerea confiscării speciale faptul ca valoarea bunurilor dobândite de persoana condamnată să depășească în mod substanțial" veniturile dobândite licit de aceasta. Termenul de "mod substanțial" folosit de autor este unul ambiguu, susceptibil de interpretare discreționară. Această prevedere va permite instanței, la stabilirea existenței condițiilor pentru aplicarea confiscării speciale să aprecieze în mod discreționar dacă valoarea bunurilor dobândite de persoana condamnată depășește în mod substanțial veniturile dobândite licit.

Recomandarea: Pentru a exclude caracterul discreționar al acestei prevederi, recomandăm autorului să specifice în ce condiții depășirea veniturilor dobândite licit va fi considerată una substanțială.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Nu sunt identificate cerințe excesive, care să depășească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizati.

6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării transparenței.

7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control

Implementarea prevederilor proiectului nu presupune aplicarea cărorva mecanisme suplimentare de control.

8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

Proiectul nu implică careva responsabilități și nu necesită referințe exprese la responsabilitate și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prevederilor sale.

9. Alte obiecții


Art. I pct. 4 din proiect

- se propune completarea art. 15 alin. (1) din Legea nr.544-XIII din 20.07.1995 cu privire la statutul judecătorului cu un nou alineat care prevede obligația judecătorului de a declara actele de corupție și faptele de comportament corupțional care iau devenit cunoscute în exercitarea atribuțiilor de serviciu.

Autorul proiectului a omis menționarea și "actelor conexe actelor de corupție", prevăzute la art. 16 alin. (3) din Legea nr. 90 din 25.04.2008 cu privire la prevenirea și combaterea corupției.

Recomandarea: Recomandăm autorului să indice printre actele ce urmează a fi declarate de către judecători și a "actelor conexe actelor de corupție".

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului Național Anticorupție nr. 62 din 19.04.2013, de către


Valeriu Cupcea
inspector principal Direcția legislație și expertiză anticorupție
04 Octombrie 2013

*Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a
Centrului Național Anticorupție - www.cna.md*