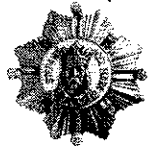




CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA



Pr. 444
10.11.2020

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2-7632 din 01.12. 2020
La nr. 444 din 10.11.2020

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru completarea art.262 al Codului de procedură penală nr.122 din 14.03.2003.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.

Director

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr. <u>2676</u>		
"02"	<u>12</u>	<u>2020</u>
Ora		



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6975 din 01.12.2020

la proiectul de lege pentru completarea art.262 al Codului de procedură penală nr.122 din 14.03.2003

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al proiectului de act normativ este Parlamentul RM, iar autori nemijlociți sunt un grup de deputați în Parlament, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional "*etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

Proiectul propus și nota informativă aferentă acestuia au fost plasate pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova la compartimentul Procesul legislativ/Proiecte de acte legislative, fiind asigurat accesul părților interesate pentru a putea prezenta și expedia recomandări referitoare la proiectul prenotat.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, proiectul are drept scop „[...] perfecționării legislației procesual-penale prin completarea vidului legislativ existent în privința asigurării măsurilor și recomandărilor formulate de auditori și, totodată, de a elimina unele deficiențe normative în vederea depășirii problemelor legate de responsabilizarea conducerii entităților auditate, precum și sporirea impactului rapoartelor de audit ale Curții de Conturi și simplificarea procedurii de sesizare a organelor de urmărire penală.”

Analizând normele elaborate, se constată că prin proiect se propun amendamente la articolul 262 al Codului de procedură penală, în vederea reglementării situației în care organul de urmărire penală va putea fi sesizat despre săvârșirea sau pregătirea pentru săvârșirea unei infracțiuni prevăzute de Codul penal și prin rapoartele de audit ale Curții de Conturi și documentele aferente acestora.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Prin proiect se promovează interesul public de a asigura examinarea de către organul de urmărire penală a adresărilor Curții de Conturi în legătură cu încălcările constatate în rapoartele de audit ca sesizări despre pregătirea sau săvârșirea unor infracțiuni.

Cu toate acestea, prevederea modalității de sesizare a organului de urmărire penală prin raportul de audit al Curții de Conturi, nu corelează cu cadrul normativ pertinent care reglementează forma de sesizare „denunț”, fiind incidentă persoanelor juridice care înștiințează despre săvârșirea unei infracțiuni. În sensul dat, se remarcă ca incertă intervenția propusă, întrucât în cazul în care în rapoartele de audit se constată existența unor fapte pentru care există indicii că au fost săvârșite cu încălcarea legislației, Curtea de Conturi RM dispune sesizarea organelor de drept pentru asigurarea valorificării constatării, prin denunț (art.262 alin.(1) pct.2), art.263 alin.(2) CPP).

Astfel, prin stabilirea unei proceduri paralele de sesizare a organului de urmărire penală se vor putea genera unele repercursiuni ce vor obstrucționa întregul mecanism aplicabil la constatarea unor încălcări despre săvârșirea unor infracțiuni, întrucât lipsa unei clarități și previzibilități în ceea ce privește modalitatea de sesizare riscă să compromită interesul public.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „nota informativă care cuprinde:

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare”.

În textul notei informative se prezintă vag argumente referitoare la condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite, în conformitate cu prevederile art.30 al Legii nr.

100/2017 cu privire la actele normative.

Astfel, deși în notă se menționează că: „[...] au fost constatate probleme ce țin de forma de sesizare a organelor procuraturii asupra celor constatate cu ocazia desfășurării auditului public extern. [...] sunt analizate în mod superficial de organele de urmărire penală. [...] perfecționării legislației procesual penale prin completarea vidului legislativ [...] și simplificarea procedurii de sesizare a organelor de urmărire penală.”, totuși, în notă nu se cuprind informații juste și depline care să releve chintesența intervenției propuse, în contextul în care legislația procesual penală reglementează expres modalitatea de sesizare a organelor de urmărire penală, nefiind astfel clare cauzele care au generat impedimente/deficiențe concrete pentru entitatea publică (Curtea de Conturi) de a sesiza organul de urmărire penală. În lipsa certitudinii în ceea ce privește condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ propus și a finalităților urmărite, este dificil de dedus care este raționamentul intervenției propuse și care sunt rezultatele scontate după adoptarea și implementarea acestuia.

Prin urmare, nota informativă urmează să conțină argumente concludente în acest sens.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) fundamentarea economico-financiară”.

Reieșind din argumentele prezentate în nota informativă, cât și din prevederile proiectului, se constată că implementarea acestuia nu presupune cheltuieli financiare din bugetul de stat.

În acest sens, în nota informativă se menționează că: „Aprobarea și implementarea prezentului proiect de lege nu implică cheltuieli bugetare suplimentare.”

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]

a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]

c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]

e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]

f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;

g) se evită tautologiile juridice;

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]”.

Textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate norme care nu corelează cu dispozițiile art.133 alin.(1) din Constituția RM, art.3, 7 ale Legii nr.260/2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova, art. 262, 263, 273, 274, art.275 pct.4), 5) și 9) din Codul de procedură penală, art.

71 alin.(2) din Codul de procedură civilă, art.5 lit.j) din Legea cu privire la Procuratură nr.3/2016, pct. 20-25 din Hotărârea Curții de Conturi nr.8/2016 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile aplicate în cadrul Curții de Conturi în cazul identificării/determinării de către auditori a riscului de fraudă/corupție, fapt ce prezintă un risc de corupție.

Analiza detaliată a incoerențelor respective este efectuată la compartimentul III al prezentului Raport de expertiză anticorupție.

II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

Proiectul nu reglementează activitatea agenților publici și/sau a entităților publice.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -

Art.I. Pct.1 - modificarea art.262 alin.(1) pct.5 din Codul de procedură penală 5) rapoartele de audit ale Curții de Conturi și documentele aferente acestora.

Obiecții:

Norma propusă nu corelează cu cadrul normativ pertinent în partea ce ține de stabilirea ca formă de sesizare a organului de urmărire penală prin rapoartele de audit ale Curții de Conturi și documentele aferente acestora, deoarece prin această formă de sesizare se va putea afecta independența organizațională, funcțională, operațională și financiară a Curții de Conturi.

Astfel, potrivit art.133 alin.(1) din Constituție, Curtea de Conturi exercită controlul asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare publice.

Conform art.3 alin.(2) al Legii nr.260/2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova, „Curtea de Conturi dispune de independență organizațională, funcțională, operațională și financiară conform prezentei legi.” La alineatul (3) din același articol, se stabilește că: „În exercitarea atribuțiilor și împuternicirilor sale, Curtea de Conturi nu poate fi direcționată sau controlată de nicio persoană fizică sau juridică.”

Cadrul legislativ al colaborării Curții cu organele de drept este bazat, în mare parte, pe prevederile Legii nr. 260/2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova. Astfel, art.7 din legea sus-menționată prevede că CC RM sesizează organele de drept despre depistarea încălcărilor a căror constatare și examinare țin de competența acestora și că, în scopul realizării atribuțiilor sale, CC RM colaborează cu autoritățile, instituțiile publice, inclusiv organele de drept, călăuzindu-se de principiile legalității și neadmiterii imixtiunii în activitatea acestora. Înseși procesul de examinare și soluționare a sesizărilor Curții de către organele de drept este reglementat de Codul de procedură penală al Republicii Moldova. Articolele 262 și 263 din Codul de procedură penală prevăd modalitățile de sesizare a organului de urmărire penală despre săvârșirea infracțiunilor, iar articolul 262 din Codul de procedură penală prevede că organul de urmărire penală poate fi sesizat despre săvârșirea sau pregătirea pentru săvârșirea unei

infracțiuni prevăzute de Codul penal prin: 1) plângere; 2) denunț; 3) autodenunț; 3¹) proces-verbal cu privire la constatarea infracțiunii, întocmit de organele de constatare prevăzute la art.273 alin.(1) din prezentul cod; 4) depistarea nemijlocit de către organul de urmărire penală sau procuror a bănuielii rezonabile cu privire la săvârșirea unei infracțiuni. Mai mult ca atât, articolul 263 din Codul de procedură penală definește denunțul ca înștiințarea făcută de o persoană fizică sau de o persoană juridică despre săvârșirea unei infracțiuni. Același articol mai prevede și condiții de formă pe care trebuie să le întrunească plângerea sau denunțul. Astfel, plângerea sau, după caz, denunțul trebuie să cuprindă: numele, prenumele, calitatea și domiciliul petiționarului, descrierea faptei care formează obiectul plângerii sau denunțului, indicarea făptuitorului, dacă acesta este cunoscut, și a mijloacelor de probă. În sensul normelor procedural-penale menționate, sesizarea organelor de urmărire penală de către CC RM se încadrează în noțiunea procedurală de „denunț”. Cu toate că în practică, în baza rapoartelor de audit/materialelor de audit remise de CC RM organelor de drept, acestea se pot autosesiza dacă depistează semnele altor componente de infracțiune despre care CC RM nu le-a informat în actul de sesizare. Din analiza materialelor remise de către Curte rezultă că în corespondența dintre CC RM și organele de drept pe marginea sesizărilor expediate se face trimitere la prevederile art. 274 din Codul de procedură penală. Acesta precizează că organul de urmărire penală sau procurorul sesizat, în modul prevăzut în articolele 262 și 273, dispune prin ordonanță, în termen de 30 de zile, începerea urmăririi penale. Asta în cazul în care, din cuprinsul actului de sesizare sau al actelor de constatare, rezultă o bănuială rezonabilă că a fost săvârșită o infracțiune. Un alt aspect al procesului de soluționare a sesizărilor remise de către CC RM organelor de drept, reiese din atribuțiile Procuraturii Generale de intentare a acțiunilor civile, în cazurile în care Curtea constată prejudicierea intereselor statului. În această ordine de idei, art.5 lit.j) din Legea cu privire la Procuratură nr.3/2016 relevă că Procuratura, în condițiile legii, intenționează acțiunea civilă și participă la examinarea acesteia. Mai mult, conform art.71 alin. (2) din Codul de procedură civilă, procurorul poate depune cererea de chemare în judecată pentru compensarea prejudiciului cauzat autorităților publice prin infracțiune, precum și pentru anularea actelor care au cauzat prejudiciul, în cazul încetării urmăririi penale sau neînceperii urmăririi penale în temeiul art. 275 pct.4), 5) și 9) din Codul de procedură penală. Deci, pe lângă soluționarea sub aspect penal a sesizărilor remise de CC RM cu privire la indiciile de fraudă și/sau corupție, organele de drept (în special Procuratura) dispun și de o gamă largă de instrumente de ordin civil prin care se poate remedia, repara prejudiciul adus statului în cazurile depistate de Curtea de Conturi.

Totodată, în corespundere cu pct.20-25 din Hotărârea Curții de Conturi nr.8/2016 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile aplicate în cadrul Curții de Conturi în cazul identificării/determinării de către auditori a riscului de fraudă/corupție, în cazul în care sunt identificați unii dintre indicatorii de fraudă/corupție, auditorii înaintează Direcției juridice o solicitare de acordare a asistenței juridice la fața locului, pentru obținerea deplină și corectă a probelor de audit ori pentru constatarea faptului dacă o acțiune concretă reprezintă sau poate reprezenta o încălcare a normei de drept. Ulterior, Direcția juridică, în comun cu echipa de audit, întocmește la fața locului o notă în care sunt consemnate faptele de încălcări financiare ce presupun fraudă/corupție, cu anexarea materialelor justificative. Nota respectivă se înaintează în adresa Președintelui Consiliului de colaborare cu organele de drept. Consiliul o examinează și se pronunță asupra oportunității de remitere a acestora organelor de drept, decizia fiind documentată într-un proces-verbal semnat de Președintele Consiliului. Procesul-verbal al ședinței Consiliului, împreună cu materialele respective, se anexează la scrisoarea de însoțire semnată de Președintele Curții de Conturi și se remit în termen de 3 zile lucrătoare organelor de drept, după competență. Auditorii nu vor include în rapoartele de audit informațiile privind cazurile de suspiciune de fraudă/corupție, ale căror materiale au fost remise organelor de drept, iar Curtea de Conturi nu va face publice cazurile de suspiciune de fraudă/corupție, pentru a nu periclita desfășurarea anchetei.

La fel, în conformitate cu Raportul de activitate al Curții de Conturi pe anul 2019, „pe parcursul anului 2019, ca urmare a evaluării riscurilor de fraudă și eroare în procesul de administrare a finanțelor și a patrimoniului public, Curtea de Conturi a remis organelor de drept, pentru examinare și luare de atitudine conform competenței, materialele a 12 misiuni de audit realizate în perioada de raportare. În urma examinării materialelor de audit, au fost pornite 4 cauze penale, s-a dispus refuzul în pornirea urmăririi penale cu privire la 2 rapoarte de audit, iar 6 rapoarte de audit se află în proces de examinare. Un alt aspect al activității juridice este și monitorizarea materialelor remise organelor de drept în baza rezultatelor misiunilor de audit

public, a desfășurării urmărilor penale pornite și a deciziilor adoptate. Din acest motiv, precum și în scopul actualizării informațiilor privind rezultatele proceselor penale pornite în temeiul sesizărilor Curții de Conturi, pe parcursul anului 2019 au fost expediate 40 de demersuri și au fost recepționate 31 de răspunsuri. În perioada întocmirii prezentului Raport, organele de drept/urmărire penală instrumentau 3 cauze penale pornite în baza rapoartelor de audit din anul 2019, 8 cauze penale – din anul 2018, 7 cauze penale – din anul 2017, 5 cauze penale – din anul 2016, și 4 cauze penale – din anul 2015. Pentru a asigura finalitatea cauzelor pornite, Curtea de Conturi participă în calitate de parte în diferite procese judecătorești. În perioada de referință, interesele Curții de Conturi au fost reprezentate în instanțele de judecată în cadrul a 7 litigii. De menționat că toate litigiile cu participarea Curții de Conturi s-au finalizat cu câștig de cauză, deciziile instanțelor de judecată fiind definitive și irevocabile.”

Rezumând cadrul normativ enunțat *supra*, se subliniază faptul că legea procesual-penală reglementează deja mecanismul de sesizare a organului de urmărire penală, fiind incertă și confuză prevederea unei modalități paralele de sesizare. Așadar, în situațiile în care în rapoartele de audit se constată existența unor fapte pentru care există indicii că au fost săvârșite cu încălcarea legislației, se dispune sesizarea organelor de drept pentru asigurarea valorificării constatării, prin denunț (art.262 alin.(1) pct.2), art.263 alin.(2) CPP). Or, potrivit art.2 alin.(4) din Codul de procedură penală, „Normele juridice cu caracter procesual din alte legi naționale pot fi aplicate numai cu condiția includerii lor în prezentul cod.” În norma enunțată se consființește principiul prevederii oricăror norme procesual-penale doar în Codul de procedură penală. Totodată, la examinarea legii procesual-penale, în Partea Generală, în care se reglementează principiile de bază ale procesului-penal și ale legii procesual-penale, se atestă că lipsesc careva norme care să reglementeze posibilitatea interpretării normelor procesual-penale. Astfel, în lipsa prevederii în cuprinsul Codului de procedură penală a posibilității și modalității interpretării legii procesual-penale, rezultă că interpretarea acesteia nu se admite, deoarece nu este prevăzut acest fapt de înseși legea procesual-penală. Lipsa reglementării cu privire la interpretare, precum și aplicarea legii procesual-penale prin analogie conduc inevitabil la aplicarea oricăror norme procesual penale *ad literam*, adică în forma care au fost consființite în CPP, fiind exclusă, după cum s-a menționat mai sus, interpretarea normelor procesual-penale. În sensul dat, instituirea unei proceduri similare celei existente de sesizare cu privire la săvârșirea unei infracțiuni doar cu individualizarea persoanei juridice care a înaintat sesizarea creează pericolul interpretării legii procesual-penale, sub aspectul alegerii normei care reglementează aceeași sesizare, fie prin denunț depus de către Curtea de Conturi, fie prin raportul de audit al Curții. Însă, având în vedere principiul fundamental al legii procesual-penale de excludere a oricăror interpretări a acestora, norma propusă nu corespunde acestor principii și creează pericolul creării unor practici neuniforme, ceea ce poate periclita întregul sistem bazat pe principiile statului de drept.

Astfel, urmare a intervenției propuse, se va crea o situație de confuzie pentru destinatarii normei, în particular pentru agenții publici din cadrul Curții, până în punctul în care ultimii vor fi confuzi în partea ce ține de modalitatea de sesizare aplicabilă, fiind astfel compromisă aplicarea normelor în spiritul conformării exacte cu legea procesual-penală. În acest sens, se deduce că norma propusă nu îndeplinește condiția de calitate a actului legislativ, dar și de previzibilitate a legii, iar în acest sens contravine art.22 și 23 din Constituția RM. Or, calitatea legii procesual-penale constituie o condiție vitală pentru menținerea *securității raporturilor juridice* și ordonarea eficientă a relațiilor sociale.

Pericolul coruptibil al normei propuse constă în reglementarea unei modalități paralele de sesizare a organului de urmărire penală, fapt care, în chintesență, va putea periclita și distorsiona procedura de sesizare a organului de urmărire penală.

Recomandări:

Excluderea normei propuse.

Totodată, se recomandă completarea art.262 CPP cu un alineat nou (4²) cu următorul cuprins: „(4²) Rapoartele de audit ale Curții de Conturi din conținutul cărora rezultă o bănuială rezonabilă cu privire la săvârșirea unei infracțiuni urmează a fi transmise în termen de 3 zile lucrătoare de la data întocmirii raportului de audit organului de urmărire penală pentru a fi examinat în conformitate cu art.274 din

prezentul cod. La rapoartele de audit al Curții de Conturi, în mod obligatoriu, se anexează și documentele aferente raportului de audit.”

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul este elaborat de către un deputat și are drept obiectiv adoptarea unor amendamente la articolul 262 al Codului de procedură penală, în vederea reglementării situației în care organul de urmărire penală va putea fi sesizat despre săvârșirea sau pregătirea pentru săvârșirea unei infracțiuni prevăzute de Codul penal și prin rapoartele de audit ale Curții de Conturi și documentele aferente acestora.

Deși prevederile proiectului reglementează aspecte de interes public de a simplifica procedura de sesizare a organelor de drept, se atestă o incongruență de reglementare în ceea ce privește instituirea unei modalități paralele de sesizare a organelor de urmărire penală, iar în lipsa evaluării impactului dispozițiilor propuse din punct de vedere al îndeplinirii funcției de sesizare, se va putea afecta interesul public.

Prin urmare, întru prevenirea și evitarea riscurilor de corupție, se recomandă o evaluare a dispozițiilor proiectului dat prin prisma cadrului normativ pertinent care reglementează expres modalitatea de sesizare a organului de urmărire penală, precum și a procedurii detaliate cu privire la mecanismul de sesizare a acestora.

01.12.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Maia GONTA, Inspector principal



