



**CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA**



**НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА**



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

Nr. 06/2-4303 din 24.07. 2019
La nr.03/6951 din 09 iulie 2019

Ministerul Justiției

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 file.

Director adjunct

Lasco V.

Victor LAȘCOV

MINISTERUL JUSTIȚIEI
AL REPUBLICII MOLDOVA
Intrare Nr. 26 " 07 20 19



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO19/5955 din 24.07.2019

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Codul de procedură penală al Republicii Moldova nr.122/2003 și Legea nr.198/2007 cu privire la asistența juridică garantată de stat)

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 Guvernul, iar autor nemijlocit - Ministerul Justiției, ceea ce corespunde art.102 din Constituție.

Categoria actului normativ propus este hotărâre de Guvern, ceea ce corespunde art.102 din Constituție, art.14 și art.15 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 corespondere 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."

Potrivit art.12 alin.(2) al legii, „Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii va constitui cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice.". Mai mult ca atât, art.11 alin.(2²) al aceleiași legi prevede că „Anunțul privind organizarea consultărilor publice și materialele aferente sunt făcute publice cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de definitivarea proiectului de decizie".

Proiectul a fost plasat pentru consultare publică pe pagina web a Ministerului Justiției, însă accesând proiectul nu este indicată data publicării și termenul limită (care nu poate fi mai mic de 10 zile lucrătoare) pentru prezentarea recomandărilor pe marginea acestuia, de către părțile interesate.

Totodată, autorul proiectului nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. În consecință, constatăm omiterea a unei etape esențiale a procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare a deciziilor, statuată la art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Astfel, având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina oficială web a Ministerului Justiției, transparența în procesul decizional a fost parțial asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În cadrul notei informative autorul stabilește expres: „Proiectul legii pentru modificare a unor acte normative, este elaborat în vederea executării Hotărârii Curții Constituționale nr.30 din 22 noiembrie 2018 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din art.521 alin.(2) din Codul de procedură penală și Hotărârii Curții Constituționale nr.6 din 19 martie 2019 privind excepția de neconstituționalitate a art.265 alin.(2) din Codul de procedură penală. [...] proiectul vine să reglementeze unele aspecte ce țin de reprezentarea persoanei juridice împotriva căreia se desfășoară un proces penal. Dispozițiile art.521 din Codul de procedură penală în sensul proiectului reglementează procedura de reprezentare a persoanei juridice împotriva căreia se desfășoară un proces penal, iar în acest sens se impune ca titlu acestuia să exprime succint obiectul de reglementare, fapt pentru care a fost dat într-o nouă formulă. Totodată, alin.(1) al art.521 din Codul de procedură penală reglementa doar reprezentarea persoanei juridice la faza de urmărire penală, iar pentru a crea o certitudine juridică, este necesar ca alineatul respectiv [alin.(1) din art.521 din Codul de procedură penală să reglementeze cert și să înglobeze situația în care reprezentarea persoanei juridice împotriva căreia se desfășoară un proces penal se extinde și asupra etapei de judecare a cauzei. [...]".

În urma expertizei efectuate se constată că prevederile proiectului servesc scopului declarat de către autor în nota informativă.

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

Proiectul promovează interesele participanților la proces (în speță: bănuitul, învinuitul, partea vătămată etc.) de a beneficia de un cadru legal concis în ceea ce privește contestarea acțiunilor organelor de urmărire penală/procurorului. Totodată, prin proiect se acordă drepturi suplimentare victimelor traficului de ființe umane și traficului de copii, ceea ce corespunde interesului 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”.

Nota informativă stabilește necesitatea și temeiul elaborării proiectului, prezintă argumentarea de rigoare și analizează principalele prevederi cu evidențierea elementelor noi aduse în legislația națională, în conformitate cu prevederile art.30 al Legii nr.100/2017 privind actele normative.

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 prevederile proiectului se constată că implementarea acestuia presupune cheltuieli financiare suplimentare, decât cele stabilite și alocate din bugetul de stat. În acest sens, nota stipulează „Conform informației furnizate de CNAJGS implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare substanțiale din bugetul de stat.

Din datele statistice pentru anul 2018 prezentate de CNAJGS, beneficiarii de asistență juridică garantată de stat care sunt incluși în proiect au fost într-un număr scăzut în comparație cu numărul total de beneficiari. Astfel, în anul 2018 dintr-un număr total de 49695 de beneficiari, 14 din ei au fost din categoria celor incluși în proiect, ceea ce reprezintă 0,028 %. Deci, pentru totalul de beneficiari, din bugetul achitat pentru prestarea serviciilor de asistență juridică garantată de stat a fost de 24852,4 mii lei, atunci suma achitată pentru 14 cazuri de asistență juridică garantată de stat, reprezintă suma de 6958 mii lei.

Totodată estimarea costurilor pentru fiecare caz de asistență juridică garantată de stat sunt particulare, iar calculul de remunerare a avocatului pe un anumit dosar are loc, în funcție de acțiunile necesare întreprinse de el per caz și în conformitate cu Regulamentul cu privire la mărimea și modul de remunerare a avocaților pentru acordarea asistenței juridice calificate garantate de stat, aprobat



prin hotărârea CNAJGS nr.22 din 19.12.2008.

Propunerea completării art.20 din Legea nr.198/2007, cu introducerea a patru categorii de persoane beneficiare de asistență juridică garantată de stat, indiferent de nivelul veniturilor: „a/1) persoanelor juridice prevăzute la art.521 alin.(2/2) din Codul de procedură penală”, „f) persoanelor victime ale infracțiunilor de tortură, ale tratamentului inuman și degradant;” „g) solicitant de azil în cadrul procedurii de azil;”, „h) persoanelor victime ale traficului de ființe umane”, nu va necesita cheltuieli financiare semnificative din bugetul de stat, fiind suficiente resursele financiare deja alocate. [...]”.

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 "textului 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, [...]”.

În ansamblu, proiectul întrunește rigorile tehnicii legislative și ale limbajului juridic. Totuși, unele texte de dispoziții sunt formulate confuz, în mod special normele care vin să reglementeze termenii de contestare din momentul comunicării refuzului organului de urmărire penală (a se vedea Art.1 pct.3 și pct.4 din proiectului de lege).

Formulări ambigue permit interpretarea abuzivă a normei ceea ce constituie un factor de coruptibilitate. Aspectele date sunt analizate în conținutul compartimentului III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte legislative sau normative în vigoare.

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

Prevederile proiectului se referă, în mod direct la responsabilitățile organelor de urmărire penală, precum și a procurorilor de acțiune promptă și responsabil în cazul unor plângeri din partea subiecților procesuali implicați în proces. Totodată, proiectul vizează și activitatea Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat care este responsabilă de desemnarea unui avocat, inclusiv pentru persoanele juridice.

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.1 pct.3 și 4 potrivit proiectului.

3. Articolul 265 alineatul (2) va avea următorul cuprins: „(2) Refuzul organului de urmărire penală de a primi plângerea sau denunțul privind comiterea sau pregătirea comiterii unei infracțiuni poate fi contestat conform art.298 și, respectiv, art.299/1 la procuror sau, după caz, la procurorul ierarhic superior, în termen de 15 zile de la data comunicării refuzului. Ordonanța respectivă a procurorului sau a procurorului ierarhic superior poate fi contestată la judecătorul de instrucție, în termen de 10 zile de la data comunicării.”;

4. Articolul 313 alineatul (3), după textul „în termen de 10 zile”, se completează cu textul „de la comunicarea rezultatului examinării plângerii sau de la data expirării termenului prevăzut de lege la care urma să primească răspuns la plângere”;

Obiecții:

Cu referire la termenul de „de la data comunicării refuzului” menționăm că expunerea propusă riscă să fie aplicat diferit, de la caz la caz și să nu instituie o procedură unitară, în ceea ce privește stabilirea exactă a termenului de contestare.

Deși nota informativă face referire la modificarea art.131 alin. (3) din Codul de procedură penală, în speță nota stabilește că „În vederea asigurării unei bune administrări a justiției și a respectării dreptului de a formula o contestație, statul urmează să reglementeze limitele temporale privind formularea contestațiilor, care nu pot fi exercitate în mod efectiv, decât de la data la care persoanei i se aduce la cunoștință actul contestat. În acest sens, este necesar ca norma juridică să poată fi aplicată corespunzător, să nu lase loc de ambiguități și să respecte principiul legalității și al securității juridice”, totuși termenul propus riscă să fie interpretat subiectiv, pentru un subiect fiind suficient o informare prin mijloace informaționale (e-mail) etc., iar pentru alții pot invoca nerecepționarea mesajului. Totodată, stabilim că plângerile pot fi înaintate în cazul unui proces penal intentat (respectiv, calitatea subiecților procesuali este una bine stabilită), dar pot fi înaintate și în afară unui proces penal, respectiv calitatea subiecților nu este stabilită.

Prin urmare, pentru a nu se distorsiona calcularea termenului indicat în normele de mai sus, este recomandabil stabilirea unui termen cu sens îngust/mai exact. În acest sens, amintim Hotărârea Curții Constituționale privind excepția de neconstituționalitate a articolului 265 alin. (2) din Codul de procedură penală, care stabilește la pct.61 „Așadar, dreptul de a formula o contestație nu poate fi exercitat în mod efectiv decât de la data la care persoanei i se aduce la cunoștință actul contestat. În caz contrar, el riscă să devină unul teoretic și iluzoriu. De vreme ce statul garantează un drept, acesta trebuie să creeze premisele realizării acestuia.”.

Expunerea normei într-un sens concis, ce exclude orice aplicare diferită (în speță normele procedură penală,

care de regulă comportă un caracter strict și rigid) va garanta aplicarea uniformă a prevederilor legale și va exclude orice interpretare duală a sensului normei.

Totodată, ambiguitatea expunerii și reglementării domeniului sus-enunțate va genera imposibilitatea tragerii la răspundere a persoanelor vinovate de tergiversarea procesului de examinare a plângerilor.

Recomandări:

1. Substituirea la Art.I pct.3 sintagma „de la data comunicării refuzului” cu sintagma „de la data la care a luat cunoștință de actul de refuz”.

2. Substituirea la Art.I pct.4 sintagma „la comunicarea rezultatului examinării plângerii” cu sintagma „de la data la care a luat cunoștință de rezultatul examinării plângerii”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către Ministerul Justiției în vederea stabilirii unui cadru legal concis în ceea ce privește contestarea acțiunilor organului de urmărire penală și a procurorului, precum și asigurarea în cadrul urmăririi penale a persoanelor juridice cu avocat, în vederea asigurării asistenței juridice garantate de stat.

Autorul a respectat parțial cerințele legale privind asigurarea transparenței în procesul decizional, statuate în Legea nr.239/2008. Totodată, stabilim că prevederile proiectului corespund scopului declarat de către autor în nota de argumentare.

În normele propuse s-a identificat formulări ambigue care admit aplicarea diferită a prevederilor elaborate, în special facem referire la sintagmele „de la data comunicării refuzului” și „la comunicarea rezultatului examinării plângerii” (de la Art.I, pct.3 și 4 din proiect).

Prin urmare, normele propuse corespunde interesului public, însă necesită a fi analizate prin prisma recomandărilor înaintate în prezentul raport de expertiză anticorupție.

24.07.2019

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Cristina DIACENCO, Inspector principal

