

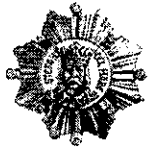
Pr. 26/02.02.22
CJ



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA



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

Nr. 06/2-1018 din 22.02.2022

La nr.26 din 02 februarie 2022

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Codului penal al Republicii Moldova (art.106¹ și art.330²).

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

Director

Iulian RUSU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr.	465	
"13"	02	2022
Ora		

Handwritten text at the bottom left of the page, possibly a signature or date, which is mostly illegible due to fading and bleed-through.



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/7750 din 22.02.2022

la proiectul de lege pentru modificarea Codului penal al Republicii Moldova (art.106/1 și art.330/2)

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 Președintele RM, iar autor nemijlocit este Președintele Republicii Moldova, 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 supus expertizei anticorupție a fost plasat pentru consultare publică pe pagina web a Președinției, însă lipsește data publicării.

Suplimentar, menționăm lipsa posibilității autorului de a recepționa, prin intermediul paginii web

oficiale, a recomandărilor persoanelor interesate de modificare și/sau completare a prevederilor proiectului.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În nota informativă autorul a menționat că proiectul are drept scop remedierea situației de imperfecțiune legislativă a normei prevăzute la art.106¹ din Codul penal.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea și completarea articolelor 106¹ și 330² din Codul penal.

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

Prevederile proiectului promovează interesele statului în ceea ce privește eficientizarea mecanismului de înlăturare a stării de pericol apărute ca rezultat al săvârșirii faptei infracționale, precum și prevenirea săvârșirii altor infracțiuni. Prin urmare, promovarea intereselor menționate supra nu este în detrimentul 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”.*

În nota informativă sunt specificate: denumirea autorului, condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi, fundamentarea economico-financiară, modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare, avizarea și consultarea publică a proiectului.

Totodată, în cele ce urmează, menționăm mai unele aspecte care, în opinia noastră, urmează a fi examinate suplimentar pentru evitarea substituirii unui mecanism dificil din punct de vedere al aplicabilității, cu unul similar.

În proiect autorul propune delimitarea clară a perioadei de timp care urmează a fi luată în considerare, de către instanța de judecată, în cadrul evaluării averii persoanei condamnate în raport cu veniturile legale obțină de către aceasta. Astfel, s-a propus concretizarea actualului termen de „5 ani înainte și după săvârșirea infracțiunii, până la data adoptării sentinței”, prin delimitarea clară a perioadei de „5 ani înainte de săvârșirea infracțiunii” și „perioada după săvârșirea infracțiunii, până la data adoptării sentinței”.

Argumentând necesitatea modificării în cauză, în nota informativă autorul a menționat că textul „*timp de 5 ani înainte și după săvârșirea infracțiunii, până la data adoptării sentinței*” este confuz și lasă loc de interpretare pentru responsabilii de aplicare a normei în practică. Prin urmare, instanța

poate trata prevederea în sensul aplicării celor de 5 ani perioadei înainte de săvârșirea infracțiunii sau cumulării acestora prin înglobarea intervalului de timp înainte și după săvârșirea actului infracțional, până la data adoptării sentinței.

La acest capitol, consemnăm prevederile art.60 alin.(1) din Codul penal, potrivit cărora prescripția tragerii la răspundere penală este de:

- a) 2 ani pentru infracțiuni ușoare;
- b) 5 ani pentru infracțiuni mai puțin grave;
- c) 15 ani pentru infracțiuni grave;
- d) 20 de ani pentru infracțiuni deosebit de grave;
- e) 25 de ani pentru infracțiuni excepțional de grave.

Luând în considerare norma de la art.106¹ alin.(1) din proiect, care propune confiscarea inclusiv a bunurilor persoanei condamnate pentru comiterea infracțiunilor pentru care legea prevede pedeapsa maximă privativă de libertate de cel puțin 4 ani, dacă fapta a fost comisă din interes material, rezultă că confiscarea extinsă urmează să se aplice inclusiv infracțiunilor mai puțin grave, grave, deosebit de grave și excepțional de grave.

Pentru a înțelege mai bine cum va fi aplicată redacția nouă a art.106¹ din Codul penal, propunem examinarea unui exemplu, și anume – în anul 2022 urmărirea penală începe în privința unei infracțiuni mai puțin grave comise în 2017, iar până la finisarea procesului de judecată și pronunțarea sentinței de condamnare, inclusiv utilizarea căilor de atac, s-au scurs încă 5 ani (2027). Astfel, la evaluarea averii persoanei condamnate în raport cu veniturile legale obțină de către aceasta, instanța de judecată urmează să ia în calcul o perioadă de timp de 15 ani, începând cu anul 2012. Aici remarcăm faptul că Legea nr.133 privind declararea averii și a intereselor personale a fost aprobată abia în 2016.

În aceste condiții, apare întrebarea logică dacă persoana condamnată va putea sau nu prezenta argumentele și dovezile de rigoare, care să demonstreze faptul că bunurile care-i aparțin sunt dobândite pe căi legale.

În context, menționăm că potrivit Indicatorului documentelor-tip și al termenelor lor de păstrare pentru organele administrației publice, pentru instituțiile, organizațiile și întreprinderile Republicii Moldova, aprobat prin Ordinul Serviciului de Stat de Arhivă nr.57 din 27 iulie 2016, termenul de păstrare a documentelor în instituțiile-surse de completare a Fondului Arhivistic al Republicii Moldova, în domeniul contabilității și situațiilor financiare, sunt următoarele:

-) conturi analitice (registre de decontări) ale:

- a) muncitorilor, salariaților, șomerilor – 75 ani;
- b) persoanelor care primesc pensii și indemnizații de stat – 5 ani;
- c) fișa personală a impozitului pe venit sub formă de salariu – 5 ani;

-) borderouri (state) de plată:

- a) a salariului - 6 ani;
- b) a dividendelor - 6 ani.

-) informații cu privire la limitele fondului de salarii și controlul asupra repartizării lui, calcule privind depășirea fondului de salarii, restanțele de salarii, reținerile din salarii, mijloacele de asigurare socială, plata concediilor și indemnizațiilor de concedii, etc. – 6 ani;

-) registre de evidență a salariilor de depozitare, registre de titluri executorii – 6 ani;

-) registre de evidență a conturilor curente, veniturilor și cheltuielilor, alocațiilor, bonurilor de casă, procurilor, dispozițiilor de plată, etc. – 6 ani;

-) documente (copii ale rapoartelor, ex-trase din procese-verbale, avize, etc.) privind plata

necesită alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul de stat.

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, [...]”.

În textul proiectului au fost identificate formulări lingvistice ambigue, care la aplicare pot genera deficiențe și incertitudini. Mai detaliat la acest aspect ne vom referi la compartimentul III din prezentul raport de expertiză anticorupție.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului a fost identificată o concurență a normelor de drept. Mai detaliat la acest aspect ne vom referi la compartimentul III din prezentul raport de expertiză anticorupție.

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

Prevederile proiectului nu reglementează activitatea agenților publici 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

La art.I pct.1 din proiect

„alineatele (1) și (2) vor avea următorul cuprins: [...]

(2) Confiscarea extinsă se dispune dacă sunt întrunite cumulativ următoarele condiții:

a) valoarea bunurilor dobândite de persoana condamnată, într-o perioadă de 5 ani înainte de săvârșirea infracțiunii, precum și pentru perioada după săvârșirea infracțiunii, până la data adoptării sentinței, depășește suma de 20 de salarii medii pe economie față de veniturile dobândite licit de aceasta, iar persoana condamnată nu poate prezenta argumentele și dovezile suplimentare ca bunurile respective sunt dobândite pe alte căi decât cele ilegale; [...]

articolul se completează cu alineatele (2¹) și (2²) cu următorul cuprins:

„(2¹) Confiscarea extinsă poate fi dispusă inclusiv în cazul în care persoana acuzată sau suspectată de săvârșirea unei infracțiuni prevăzută la alin.(1) a decedat sau în cazul judecării cauzei în lipsa inculpatului atunci când acesta se ascunde de la prezentarea în instanță.”

Obiecții:

Potrivit normei de la art.54 alin.(1) lit.a) din Legea nr.100/2017, la elaborarea textului proiectului de act normativ „conținutul proiectului se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc [...]”.

În redacția nouă a alin.(2) lit.a), textul „20 de salarii medii pe economie” este ambiguu, în ceea ce privește „unitatea de măsură” la care se face referință. Conchidem că autorul, de fapt, s-a referit la salariul mediu lunar pe economie, prognozat pentru un anumit an, cuantumul căruia se aprobă de Guvern.

Totodată, norma de la lit.a) lasă la discreția instanței stabilirea anului pentru care a fost prognozat salariul mediu lunar pe economie, în baza căruia urmează a fi calculat cuantumul sumei, depășirea căreia atrage confiscarea extinsă a bunurilor persoanei condamnate. Spre exemplu, art.126 alin.(1) din Codul penal stabilește clar că se consideră proporții mari valoarea bunurilor care depășește 20 de salarii medii lunare pe economie prognozate, stabilite prin hotărârea de Guvern *în vigoare la momentul săvârșirii faptei*.

Cu referire la redacția nouă a alin.(2¹), menționăm norma de la art.275 subpct.5) din Codul de procedură penală potrivit căreia urmărirea penală nu poate fi pornită, iar dacă a fost pornită, nu poate fi efectuată și va fi încetată în cazul în care a intervenit decesul făptuitorului.

Prin urmare, realizarea mecanismului de confiscare extinsă în cazul decesului făptuitorului presupune ajustarea mai multor prevederi din Codul de procedură penală, sub aspectul introducerii excepțiilor privind drepturile/obligațiile persoanei decedate (în persoana succesorilor) la toate etapele procesului penal, și anume:

-) părțile și alte persoane participante la procesul penal (titlul III din Codul de procedură penală);
-) probele și mijloacele de probă (titlul IV din Codul de procedură penală);
-) măsurile procesuale de constrângere (titlul V);
-) măsuri de păstrare a confidențialității, de protecție și alte măsuri procedurale (titlul VI) etc.

Lipsa modificărilor corespunzătoare va acorda normei examinate un caracter formal/declarativ, decât practic.

Recomandări:

În redacția nouă a alin.(2) lit.a), substituirea textului „20 de salarii medii pe economie” cu textul „20 de salarii medii lunare pe economie prognozate, stabilite prin hotărârea de Guvern în vigoare la momentul săvârșirii faptei”.

Completarea proiectului cu prevederi suplimentare de modificare a Codului de procedură penală, care va face posibilă aplicarea în practică a confiscării extinsă a bunurilor făptuitorului decedat.

<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive ● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative ● Concurența normelor de drept 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Generale ● Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - trafic de influență - abuz de serviciu - conflict de interese și/sau favoritism - influențare necorespunzătoare
---	--

IV. Concluzia expertizei

Proiectul legii pentru modificarea Codului penal al Republicii Moldova nr.985/2002 este promovat de către Președintele Republicii Moldova, în scopul remedierii situației de imperfecțiune legislativă a normei prevăzute la art.106¹ din Codul penal.

În cadrul procesului de elaborare au fost respectate prevederile legale cu privire la transparența în procesul decizional și proiectul corespunde normelor de tehnică legislativă.

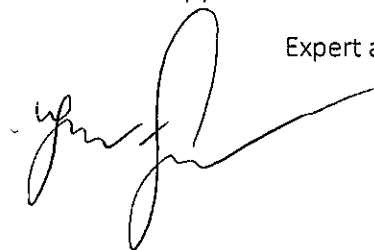
Deși art.106¹ din Codul penal întâmpină dificultăți la aplicarea în practică, varianta actuală a proiectului necesită o revizuire amplă sub aspectul aplicabilității în practică, ceea ce presupune inclusiv organizarea și desfășurarea consultărilor multilaterale, inclusiv cu practicieni și teoreticieni din domeniu. Lipsa modificărilor corespunzătoare, însă, atrage riscul iminent de compromitere a scopului propus de autor prin prezentul proiect.

În normele proiectului supus expertizei anticorupție au fost identificați următorii factori de corupție:

- formulare ambiguă care admite interpretări abuzive;
- concurența normelor de drept;
- lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative.

În scopul preîntâmpinării apariției manifestărilor de corupție la aplicarea în practică a prevederilor proiectului, considerăm oportună redactarea acestuia în contextul obiecției și recomandării din prezentul raport de expertiză anticorupție.

22.02.2022



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Vadim Gheorghiu, Inspector principal

