



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



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

Nr. 06/a-8070 din 02.12. 2021

La nr.353 din 16 noiembrie 2021

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind amnistia în legătură cu aniversarea a XXX-a de la proclamarea independenței Republicii Moldova.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

Director adjunct

Vadim COJOCARU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr. <u>2846</u>		
"03"	<u>12</u>	<u>2021</u>
Ora		



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7584 din 01.12.2021

la proiectul de lege privind amnistia în legătură cu aniversarea a XXX-a de la proclamarea independenței Republicii Moldova

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 autor nemijlocit este 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 supus expertizei anticorupție a fost plasat pe pagina web a Parlamentului la 16 noiembrie 2021, fiind asigurat accesul părților interesate la materialele proiectului, pentru a putea lua cunoștință și a prezenta sau expedia recomandări. Spre efectuarea expertizei anticorupție, proiectul a fost transmis la 16 noiembrie 2021. Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului, au fost

respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(2²) și art.12 alin. (2) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În nota informativă autorii au menționat că proiectul are drept scop crearea posibilității pentru reintegrarea în societate a persoanelor private de libertate în contextul măsurilor întreprinse de autoritățile statului pentru marcarea, la 27 august 2021, a aniversării a 30 de ani de la proclamarea independenței Republicii Moldova.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune amnistia în legătură cu aniversarea perioadei de 30 de ani de la proclamarea independenței Republicii Moldova. Prin urmare, conchidem că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

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

Prevederile proiectului promovează interesele statului în ceea ce privește:

- reintegrarea în societate a persoanelor private de libertate;
- prevenirea și repararea prejudiciului suportat din cauza condițiilor rele de detenție;
- depopularea instituțiilor de detenție, precum și descărcarea organelor procuraturii și instanțelor de judecată de cauze penale care trebuie examinate sau soluționate. 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. Astfel, considerăm că nota informativă conține o justificare suficientă a necesității promovării proiectului de act normativ.

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”.

În nota informativă autorul a menționat că „potrivit art.151 din Legea nr.297/1999 cu privire la adaptarea socială a persoanelor eliberate din locurile de detenție, persoanele care au executat pedeapsa închisorii, cu excepția celor cărora, în conformitate cu prevederile art.64 alin.(5) și ale art.67 alin.(3) din Codul penal, le-a fost înlocuită pedeapsa principală sub formă de amendă sau muncă

neremunerată în folosul comunității cu pedeapsa închisorii, la eliberarea din locurile de detenție beneficiază de o indemnizație unică în mărime de 75% din salariul mediu lunar pe economie pentru anul precedent (cuantumul salariului mediu lunar pe economie, prognozat pentru anul 2020, a fost în mărime de 7953 lei)".

Totodată, autorii au specificat că „sub incidența legii cad estimativ 1723 de condamnați, dintre care vor fi pasibili eliberării imediate 67 de condamnați, cărora li se va achita indemnizația unică în mărime de 433 147 lei și, estimativ, la 1650 de condamnați, le poate fi aplicată liberarea condiționată înainte de termen de la executarea pedepsei cu închisoarea sau liberarea după reducerea termenului de pedeapsă – 9 081 465 lei. Suma totală a indemnizațiilor achitate la eliberare se estimează la 9 514 612 lei”.

Cu referire la informația relatată supra, considerăm că volumul indemnizațiilor care urmează a fi achitate la eliberare a fost evaluat eronat, fiind luat ca bază de calcul cuantumul salariului mediu lunar pe economie, prognozat pentru anul 2020. Însă, din prevederile proiectului rezultă clar că eliberarea propriu-zisă a celor 1650 de condamnați va avea loc începând cu anul 2022, iar potrivit Hotărârii Guvernului nr.923/2020 cuantumul salariului mediu lunar pe economie, prognozat pentru anul 2021, a fost aprobat în mărime de 8716 lei. Prin urmare, suma totală a indemnizațiilor achitate la eliberarea persoanelor condamnate va fi mai mare ($6537 (87,16 \times 75\%) \times 1650 = 10\,786\,050$ lei).

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 a fost identificată o formulare lingvistică ambiguă, care poate avea ca efect interpretarea discreționară a prevederii. 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 au fost identificat un conflict dintre prevederile acestuia cu reglementările Codului de executare. 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

- 1 -

La art.1 alin.(2) și (3) din proiect

„(2) Aplicarea amnistiei în privința persoanelor condamnate se decide de Comisia specială privind aplicarea amnistiei în privința persoanelor condamnate (în continuare – Comisia specială), instituită în acest sens, de către Ministerul Justiției, din reprezentanți ai Ministerului Justiției, Administrației Naționale a Penitenciarelor, Inspectoratului Național de Probațiune, precum și experți-psihologi judiciari atestați. Comisia se instituie și activează în baza propriului regulament aprobat prin ordinul ministrului justiției.

(3) În baza deciziei Comisiei speciale, Administrația Națională a Penitenciarelor inițiază demersurile către instanțele de judecată competente privind aplicarea unei soluții prevăzute de prezenta lege.”

Obiecții:

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

Din cuprinsul alin.(2) nu poate fi dedus atât numărul total al membrilor Comisiei speciale, cât și numărul reprezentanților delegați din partea instituțiilor și părților enumerate.

Totodată, din prevederile examinate, rezultă că absolvirea de executarea pedepsei sau reducerea termenului de pedeapsă pentru condamnații care cad sub incidența proiectului, se realizează de către Administrația Națională a Penitenciarelor, care inițiază demersurile către instanțele de judecată competente privind aplicarea soluției corespunzătoare, exclusiv în baza deciziei Comisiei speciale.

Însă, potrivit art.272 alin.(2) din Codul de executare „Condamnatul este în drept să înainteze personal un demers instanței de judecată pentru examinarea posibilității aplicării actului de amnistie. În acest caz, instituțiile sau organele care asigură executarea categoriei respective de pedeapsă remit instanței de judecată dosarul personal al condamnatului”.

Prin urmare, prevederile examinate sunt în neconcordanță cu norma Codului de executare, prin ce creează o incompatibilitate, un conflict de norme, care poate avea ca efect încălcarea dreptului condamnaților de a înainta personal un demers instanței de judecată pentru examinarea posibilității aplicării actului de amnistie.

Recomandări:

Redactarea alin.(2) în vederea stabilirii numărului total de membri ai Comisiei speciale, precum și a numărului de reprezentanți delegați din partea fiecărei instituții și părți enumerate.

Completarea art.1 cu o prevedere suplimentară care să specifice expres faptul că prevederile de la art.1 alin. (2) și (3) nu aduc atingere dreptului condamnatului de a înainta personal un demers instanței de judecată pentru examinarea posibilității aplicării actului de amnistie în temeiul art.272 alin.(2) din Codul de executare.

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

IV. Concluzia expertizei

Proiectul legii privind amnistia în legătură cu aniversarea a XXX-a de la proclamarea independenței Republicii Moldova este promovat de către un grup de deputați în Parlament, în scopul creării posibilității pentru reintegrarea în societate a persoanelor private de libertate în contextul măsurilor întreprinse de autoritățile statului pentru marcarea, la 27 august 2021, a aniversării a 30 de ani de la proclamarea independenței Republicii Moldova.

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

Proiectul corespunde interesului public general, deoarece va contribui la:

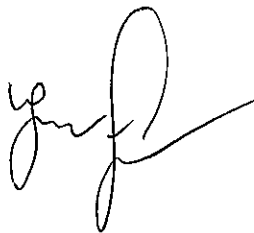
- reintegrarea în societate a persoanelor private de libertate;
- prevenirea și repararea prejudiciului suportat din cauza condițiilor rele de detenție;
- depopularea instituțiilor de detenție, precum și descărcarea organelor procuraturii și instanțelor de judecată de cauze penale care trebuie examinate sau soluționate.

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

- formulare ambiguă care admite interpretări abuzive;
- concurența normelor de drept.

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.

01.12.2021



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Vadim Gheorghiuță , Inspector principal

