



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO23/8760 din 05.06.2023

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Codul penal - art.80, 90 ș.a., Codul de procedură penală - art.6,7 ș.a. și Codul contravențional - art.401, 406 ș.a.) (număr unic 68/MJ/2023)

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 RM, iar autor nemijlocit este Ministerul Justiției, 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 portalul guvernamental www.particip.gov.md, la 27 iunie 2023. 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 autorul a menționat că proiectul are drept scop:

-) executarea hotărârilor Curții Constituționale;
-) executarea unor acțiuni/măsuri din actele de politici;
-) îmbunătățirea cadrului legal existent.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea mai multor prevederi din Codul penal, Codul de procedură penală și Codul contravențional.

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

Prevederile proiectului promovează interesele Guvernului, în ceea ce privește ajustarea cadrului normativ din domeniul penal, procesual penal și contravențional prin implementarea acțiunilor prescrise în adresele din hotărârile Curții Constituționale, acțiunilor/măsurilor stabilite în actele de politici și soluționarea deficiențelor cu care se confruntă entitățile publice în activitatea desfășurată.

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 adoptarea proiectului nu impune cheltuieli financiare suplimentare din contul bugetului public național, însă ulterior va fi necesară alocarea graduală a resurselor financiare pentru acoperirea necesităților de dotare cu mijloace de înregistrare video și audio, instruire, altele, pentru aplicarea deplină a prevederilor actelor normative.

Considerăm ca fiind sumară aprecierea autorului privind posibilitatea acoperirii ulterioare a necesităților de dotare cu mijloace de înregistrare video și audio, deoarece lipsa mijloacelor în cauză prezintă un impediment real în exercitarea activității organelor de urmărire penală și a instanțelor de judecată, luând în considerare practica desfășurării licitațiilor publice care pot dura ani de zile.

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 ambigue care la aplicare pot admite interpretări abuzive. 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 identificate norme contradictorii cu prevederile în vigoare ale Codului de procedură penală. 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 reglementează activitatea organelor de urmărire penală, procurorilor și instanțelor de judecată în procesul penal și contravențional.

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.II pct.30 și 31 din proiect

„Articolul 104: alineatul (1) va avea următorul cuprins: „(1) [...] Audierea bănuțului, învinuțului, inculpatului se înregistrează prin mijloace audio și video în condițiile art.115, iar suportul informațional care conține înregistrarea se anexează la procesul-verbal al audierii.”; [...] Articolul 105 se completează cu alineatul (2¹) cu următorul cuprins: „(2¹) Declarațiile martorului se înregistrează prin mijloace audio și video în condițiile art.115, fapt despre care este informat înainte de începerea audierii, iar suportul informațional care conține înregistrarea se anexează la procesul-verbal al audierii.”.”

Obiecții:

Normele examinate, care stabilesc obligația organului de urmărire penală și a instanței de judecată de a înregistra audio și video audierea bănuțului, învinuțului, inculpatului, martorului vin în contradicție cu reglementarea de la art.115 alin.(1) din Codul de procedură penală, care prevede înregistrarea audio și video ca opțiune, care poate fi aplicată la cererea bănuțului, învinuțului, inculpatului, părții vătămate, a martorilor sau din oficiu.

Conflictul de norme este un impediment în aplicarea corectă a prevederilor normative și creează premise pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei „*convenabile*” care se va aplica într-o situație concretă.

În rezultat, există riscul apariției mai multor plângeri din partea bănuților, învinuților, inculpaților, părților vătămate, martorilor privind activitatea organelor de urmărire penală și a instanțelor judecătorești în această privință. Ori viceversa, activitatea organelor de urmărire penală și a instanțelor judecătorești riscă să fie periclitată din cauza lipsei mijloacelor tehnice care să asigure executarea obligației înregistrării audio și video a audierilor.

Reiterăm că desfășurarea licitațiilor publice, în cazul de față pentru achiziționarea tehnicii speciale, este un proces anevoios care poate dura și ani de zile, de unde rezultă că după expirarea celor trei luni, de la data publicării proiectului în Monitorul Oficial, organele de urmărire penală și instanțele judecătorești riscă să intre în impas în ceea ce privește executarea obligației de înregistrare audio și video a audierilor.

Referindu-se la necesitate modificărilor examinate, în nota informativă autorul aduce drept argument beneficiile pe care le vor avea înregistrările audio și video a audierilor pentru procesul penal și cel judiciar care, însă, în coraport cu pericolul subminării activității organelor de urmărire penală și instanțelor judecătorești, sunt premature și inoportune pentru moment.

Recomandări:

Redactarea art.II pct.30 și 31 din proiect în vederea concretizării dacă înregistrarea audio și video a audierii bănuțului, învinuțului, inculpatului și martorului este obligatorie sau opțională.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

La art.II pct.63 din proiect

„La articolul 259: alineatul (2) și (3) va avea următorul cuprins: „(2) Respectarea termenului de urmărire penală într-o cauză concretă se asigură de către conducătorul organului de urmărire penală și/sau procurorul de caz, ținându-se cont de criteriile de apreciere a termenului rezonabil prevăzute la art.20 alin.(2). [...]”

Obiecții:

Competența conducătorului organului de urmărire penală de a asigura respectarea termenului de urmărire penală într-o cauză concretă este ambiguă. În acest context, prevederea examinată vine în contradicție cu normele art.56 din Codul de procedură penală, care stabilesc rolul și atribuțiile conducătorului organului de urmărire penală.

Mai mult ca atât, alin.(5) de la art.56 stabilește expres că: „Conducătorul organului de urmărire penală nu are dreptul să dea indicații privind efectuarea acțiunilor procesuale, privind deciziile pe caz sau să se implice într-un alt mod în desfășurarea urmăririi penale”.

În aceste condiții, este neclar cum va fi executată obligația conducătorului organului de urmărire penală de a asigura respectarea termenului de urmărire penală în lipsa unor pârghii corespunzătoare. Totodată, obligația respectivă este pusă, simultan, și în sarcina procurorului de caz, creând o confuzie și mai mare prin faptul că admite dublarea competențelor, care generează conflicte de competență între subiecții investiți cu atribuții paralele sau declinări de competențe de către ambele persoane responsabile.

Cu totul alta este situația procurorului care, potrivit art.52 alin..(1) subpct.3) din Codul de procedură penală, conduce personal urmărirea penală și controlează legalitatea acțiunilor procesuale efectuate de organul de urmărire penală.

Totodată, alin.(4²) și (5) ale art.52 stabilesc că:

-) indicațiile scrise ale procurorului date ofițerului de urmărire penală în cadrul procesului penal sunt obligatorii pentru executare;
-) în cadrul urmăririi penale, procurorul dispune și de alte drepturi și obligații prevăzute de cod.

Recomandări:

Excluderea din proiect a textului „conducătorul organului de urmărire penală și/sau”.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Atribuții paralele

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - influențare necorespunzătoare

La art.II pct.71 din proiect

„Articolul 274: [...] se completează cu alineatul (4¹) cu următorul cuprins; „(4¹) În cazul în care procurorul constată că organul de urmărire penală nu a întreprins toate măsurile necesare prevăzute de lege pentru cercetare sub toate aspectele, completă și obiectivă a circumstanțelor cazului sesizat și nu stabilește temeiuri pentru restituirea actelor în vederea începerii urmăririi penale, el restituie actele prin ordonanță motivată, organului de urmărire penală și indică ce acțiuni procesuale necesită a fi efectuate, cu stabilirea unui termen ce nu poate depăși 15 zile termenul de la alin.(1).”

Obiecții:

Din conținutul reglementării analizate este clar că în cazul constatării neîntreprinderii, de către organul de urmărire penală, a tuturor măsurilor necesare prevăzute de lege pentru cercetare sub toate aspectele, completă și obiectivă a circumstanțelor cazului sesizat, procuror nu va restituie actele în vederea începerii urmăririi penale.

Astfel, prevederea dublează norma de la alin.(4) al aceluiași articol, potrivit căruia: „[...] Dacă procurorul consideră că nu sunt circumstanțe care împiedică urmărirea penală, el restituie actele, cu ordonanța sa, organului menționat pentru începerea urmăririi penale”.

Dublarea normei prenotate va crea mai multe confuzii decât claritate, ori art.54 alin.(1) lit.a) din Legea nr. 100/2017 prevede că la elaborarea textului proiectului de act normativ „conținutul proiectului se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc [...]”.

Cu referire la termenul stabilit în cazul restituirii actelor, prin ordonanță motivată, și indicării acțiunilor procesuale necesare a fi efectuate de către organul de urmărire penală, menționăm că nu este clar care este acesta – 15 zile sau 45 zile.

Necesitatea efectuării acțiunilor procesuale suplimentare, care pot implica și solicitarea informațiilor de la diverse entități publice/private, iar în condițiile art.60 din Codul administrativ, termenul general în care o procedură administrativă trebuie finalizată este de 30 de zile, cu posibilitate fi prelungirii acestuia cu cel mult 15 zile, considerăm că termenul rezonabil pentru efectuarea acțiunilor procesuale suplimentare urmează să fie de 45 zile.

Recomandări:

- 1) excluderea din proiect a textului „și nu stabilește temeiuri pentru restituirea actelor în vederea începerii urmăririi penale”;
- 2) substituirea textului „15 zile termenul de la alin.(1)” cu textul „45 zile”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept
- Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/Obligații excesive

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
- abuz de serviciu

- 4 -

La art.II pct.133 din proiect

„Articolul 509³. Dispoziții generale [...]

(2) Acordul de cooperare este o tranzacție încheiată, la propunerea procurorului, între procurorul șef al procuraturii specializate și învinuitul persoana fizică care își recunoaște vina și dorește să coopereze cu organul de urmărire penală, prin facilitarea identificării și tragerii la răspundere penală a altor persoane, în schimbul unei pedepse reduse și forma de executare a acesteia. [...]

Articolul 509⁴. Condițiile de încheiere a acordului de cooperare [...]

(2) În cazul în care infracțiunea a fost comisă în participație, acordul de cooperare poate fi semnat doar cu o singură persoană, participant la săvârșirea infracțiunii care prima a inițiat acordul de cooperare și prezintă informații pertinente și utile. [...]

Articolul 509⁶. Revocarea acordului de cooperare

(1) Acordul de cooperare se revocă, la propunerea procurorului, de către procurorul șef al procuraturii specializate, prin ordonanța motivată cu aprobarea în scris a Procurorului General, până la expedierea cauzei în instanța de judecată în procedura specială în cazul în care: [...]

Obiecții:

Deși prevede dreptul procurorului de caz de a propune procurorul șef al procuraturii specializate încheierea/revocarea acordului de cooperare cu învinuitul, din conținutul normelor analizate nu poate fi dedusă modalitatea materializării acestei propuneri: în formă verbală sau scrisă (prin ordonanță).

Totodată, nu poate fi dedusă modalitatea identificării/alegerii, de către procurorul de caz, a învinuitului care primul a inițiat acordul de cooperare și cum vor fi soluționate situațiile în care toți participanții la săvârșirea infracțiunii vor dori să inițieze acorduri de cooperare, inclusiv de la etapa în care li-au fost înaintate bănuielile.

Reglementarea insuficientă sau ambiguă a procedurilor administrative creează condiții prielnice pentru apariția discreției periculoase a agentului public responsabil, de a dezvolta reguli procedurale convenabile propriilor sale interese, contrare interesului public.

Recomandări:

Redactarea prevederilor enunțate în vederea stabilirii procedurilor clare, care să excludă posibilitatea aplicării lor discreționare de către procurori.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
 - trafic de influență
 - abuz de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - îmbogățire ilicită
 - influențare necorespunzătoare
 - nerespectare a regimului cadourilor
 - escrocherie

IV. Concluzia expertizei

Proiectul legii pentru modificarea unor acte normative (modificarea Codului de procedura penală și Codului contravențional) a fost elaborat de către Ministerul Justiției, în scopul executării hotărârilor Curții Constituționale și unor acțiuni/măsuri din actele de politici, precum și îmbunătățirii cadrului legal existent.

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 ajustarea cadrului normativ din domeniul penal, procesual penal și contravențional prin implementarea acțiunilor prescrise în adresele din hotărârile Curții Constituționale, acțiunilor/măsurilor stabilite în actele de politici și soluționarea deficiențelor cu care se confruntă entitățile publice în activitatea desfășurată.

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

- formulare ambiguă care admite interpretări abuzive;
- concurența normelor de drept;
- cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/obligații excesive;
- atribuții paralele;

- lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative.

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

05.06.2023

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Vadim Gheorghiță , Inspector principal

Digitally signed by Gheorghiță Vadim
Date: 2023.06.05 11:27:52 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

