



8 decembrie 2016

DjS nr. 500

Aviz

la proiectul de lege privind Agenția
recuperarea bunurilor infracționale
(nr. 442 din 28.11.2016)

Examinând proiectul de lege menționat, prin prisma prevederilor art. 54 din Regulamentul Parlamentului și Legii nr. 780/2001 privind actele legislative, Direcția generală juridică expune următoarele.

I. Observații de ordin general

1. Proiectul de lege a fost înaintat de către un grup de deputați în Parlament, fapt ce corespunde prevederilor art. 73 din Constituție și art. 47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Domeniul dat ține de competența Parlamentului și este în concordanță cu art. 66 din Constituție.

3. În raport cu conținutul său normativ, inițiativa legislativă se înscrie în categoria legilor organice.

4. Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare înființarea Agenției Recuperarea Bunurilor Infracționale ca organ de urmărire penală cu statut de subdiviziune autonomă în cadrul Centrului Național Anticorupție ce va asigura administrarea bunurilor infracționale indisponibilizate și confiscate.

5. Din punct de vedere al dreptului european, propunerea legislativă nu reprezintă cadrul de transpunere a niciunui act juridic european, după cum nici nu creează condițiile necesare implementării unui regulament european, ci doar se limitează la stabilirea, cu caracter general, a cadrului legal în domeniul recuperării bunurilor infracționale, în acord cu obiectivele UE, pe baza documentelor adoptate la nivelul instituțiilor europene.

II. Obiecții cu caracter general

Acordul de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, ratificat de Parlament prin Legea nr. 112 din 2 iulie 2014, prevede necesitatea implementării unor acțiuni concrete împotriva combaterii corupției, unde la art. 18 stabilește, că „părțile cooperează pentru a preveni utilizarea sistemelor lor financiare și a celor nefinanciare relevante în scopul spălării veniturilor provenite din activități infracționale, precum și în scopul

finanțării terorismului. Această cooperare cuprinde și recuperarea activelor sau a fondurilor provenite din veniturile obținute din infracțiuni”.

Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2016-2018 la capitolul „Combaterea Corupției” lit.D, „Combaterea îmbogățirii ilicite și confiscarea produselor infracționale de corupție și anexe” a trasat drept sarcină „*stabilirea instituției cu competențe de identificare, recuperare și administrare a bunurilor provenite din activități infracționale aflate pe teritoriul Republicii Moldova sau peste hotarele ei*”.

Oportunitatea înființării unui organ special cu competența administrării bunurilor infracționale și confiscate a fost menționată în Raportul de evaluare a Moldovei întocmit de GRECO: grupul de stat contra corupției, adoptat de GRECO la cea de a 30 Reuniune Plenară (Strasbourg, 9-13 octombrie 2006).

La pct. 32 din acest raport se menționează, că „nu există un organ specializat în gestionarea bunurilor sechestrate sau blocate. Cu toate că, se pare, că serviciile fiscale îndeplinesc o parte importantă a funcției de evaluare a bunurilor ce urmează a fi sechestrate, EEG (echipa de evaluare a GRECO) este de părere că *un organ specializat, ce ar avea drept sarcină să se ocupe de aspectele specifice la ridicarea și gestionarea de bunuri și de valori, cum ar fi cheltuielile conexe, păstrarea și utilizarea bunurilor perisabile, ar putea simplifica lucrul magistraților și ar favoriza în practică recurgerea la confiscare. EEG remarcă, că s-ar putea crea un organ specializat cu scopul de a gestiona bunurile sechestrate sau blocate și a elabora reguli pentru utilizarea sau partajarea bunurilor sechestrate sau confiscate*”.

Din punct de vedere al dreptului comunitar, înființarea unei structuri de administrare a bunurilor infracționale este conformă cu Directiva 2014/42/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 3 aprilie 2015 privind înghețarea și confiscarea instrumentelor și produselor infracțiunilor săvârșite în Uniunea Europeană, unde la art. 10 se statuează, că „*statele membre adoptă măsurile necesare, de exemplu prin instituirea unor birouri centralizate, a unor birouri specializate sau a unor mecanisme echivalente, pentru a asigura gestionarea adecvată a bunurilor înghețate în vederea unei posibile confiscări ulterioare*”.

În acest context, se impune a analiza propunerea legislativă din perspectiva compatibilității cu cadrul juridic existent, precum și cu normele actelor comunitare din domeniul luptei contra corupției.

Din analiza propunerii legislative în raport cu normele legislative în vigoare și actele comunitare, au rezultat unele probleme care se rezumă la următoarele:

1) Statutul juridic al Agenției Recuperarea Bunurilor Infracționale.

Potrivit art. 4 alin. (1) din proiect, Agenția Recuperarea Bunurilor Infracționale va avea statut de organ de urmărire penală cu statut de subdiviziune autonomă în cadrul Centrului Național Anticorupție. Funcția de bază pentru care a fost înființat Centrul Național Anticorupție, conform art. 1 alin. (1) din Legea nr. 1104 din 06.06.2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, constă în prevenirea și combaterea corupției, a actelor conexe corupției și a faptelor de comportament corupțional, atribuții care au fost detaliate la art. 4 și 5 din Lege.

Analizând atribuțiile, drepturile și obligațiile Agenției Recuperarea Bunurilor Infraționale prevăzute la art. 5 și art. 6 din proiect se desprind următoarele ipoteze juridice:

a) după conținutul art. 5 lit. a) și art. 10 care atribuie drept competență Agenției efectuarea investigațiilor financiare paralele, se rezumă concluzia atribuirii Agenției Recuperarea Bunurilor Infraționale statutul de organ de urmărire penală;

b) din textul art. 5 lit. b) - g) și art. 6, în special al alin. (3), se desprinde ideea înființării unui organ de specialitate de sine stătător, care va avea drept competență recuperarea bunurilor infraționale. Respectiv, se propune instituirea unui organ mixt, care va avea competențele atât a unui organ de urmărire penală, cât și a unui organ de specialitate în domeniul recuperării bunurilor infraționale.

Cu referire la prima ipoteză juridică, în temeiul art. 252 din Codul de procedură penală nr. 122/14.03.2003, *urmărirea penală are ca obiect colectarea probelor necesare cu privire la existența infracțiunii, la identificarea făptuitorului, pentru a se constata dacă este sau nu cazul să se transmită cauza penală în judecată în condițiile legii și pentru a se stabili răspunderea acestuia.*

Faptul atribuirii Agenției statutul de organ de urmărire penală necesită a fi corelat cu proiectului de lege privind modificarea și completarea unor acte legislative, nr. 443 din 28.11.2016 unde se propune modificarea art. 4 alin. (1) din Legea cu privire la Centrul Național Anticorupție nr. 1104-XV din 6 iunie 2002, atribuindu-i Centrului Național Anticorupție drept competență recuperarea bunurilor infraționale, nefiind concretizate care sunt obligațiile Centrului Național Anticorupție în exercitarea acestei atribuții.

Deși intenția autorilor propunerii legislative constă în atribuirea Agenției Recuperarea Bunurilor Infraționale a atribuției de a efectua investigații financiare paralele, proiectul de lege nr. 443 din 28.11.2016 nu conține nici o prevedere care ar reglementa atribuția Centrului la efectuarea investigațiilor financiare paralele. În plus, proiectul de lege nr. 443/2016 nu indică, în mod expres, norma despre înființarea Agenției Recuperarea Bunurilor Infraționale, ca fiind organul de urmărire penală cu statut de subdiviziune autonomă în cadrul Centrului Național Anticorupție. Norma privind înființarea Agenției Recuperarea Bunurilor Infraționale în cadrul Centrului Național Anticorupție se propune a fi inserată în cuprinsul Legii privind statutul ofițerului de urmărire penală, nr. 333-XVI din 10.11.2006.

Adițional actelor legislative și comunitare invocate supra, relevante sunt, în acest caz, și referințele care se conțin în Comunicare a Comisiei către Parlamentul european și Consiliu – Produsele provenite din activități de criminalitate organizată: garantarea principiului potrivit căruia „criminalitatea nu aduce venituri” (COM/2008/0766 final), care prevede că într-un interval scurt, statele membre ar trebui să decidă cele mai bune modalități practice de a *institui oficii de recuperare a activelor la nivel național, competențele acestora de a urmări și îngheța eficient activele, precum și posibilitățile acestora de a face schimb de date.*

Cu referire la dreptul comparat, invocăm Legea României nr. 318/2015 din 11 decembrie 2015 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale

de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate, care a transpus Directiva 2014/42/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 3 aprilie 2014 privind înghețarea și confiscarea instrumentelor și produselor infracțiunilor săvârșite în Uniunea Europeană.

Potrivit art. 1 și art. 3 din Lege, *Agenția are statut de instituție publică de interes național cu personalitate juridică, în subordinea Ministerului Justiției și îndeplinește funcțiile de facilitare a urmăririi și a identificării bunurilor provenite din săvârșirea de infracțiuni și a altor bunuri având legătură cu infracțiunile, de valorificare a bunurilor sechestrate, de gestionare a sistemului informatic național integral de evidență a creanțelor provenite din infracțiuni ș.a.*

În acest context, din considerentele enunțate anterior, se impune necesitatea revizuirii statutului juridic al Agenției, ținându-se cont de temeiul, scopul instituirii, atribuțiile acesteia, precum și corelării propunerii legislative cu cadrul juridic existent în vederea oportunității încadrării a unei noi structuri în sistemul organelor de urmărire penală cu atribuții de recuperare a bunurilor infracționale, de adoptare a regulamentelor, ghidurilor, metodologiilor, de elaborare a propunerilor legislative de modificare și completare a legislației, de înaintare Guvernului și Parlamentului propuneri de politici în domeniul recuperării bunurilor infracționale.

Neclaritatea statutului juridic al Agenției Recuperarea Bunurilor Infracționale reiese și din proiectul de lege nr. 434 din 23.11.2016 (deși proiectul a fost retras din procedura legislativă, considerăm necesar a ne referi doar la statutului juridic al Agenției, care diferă totalmente de cel propus prin propunerea legislativă supusă examinării), care propunea atribuirea Agenției statutul de „*organ de specialitate cu statut de subdiviziune autonomă în cadrul Centrului Național Anticorupție*”.

Reiterăm, că potrivit bunelor practici legislative naționale, competențele privind adoptarea de acte normative întru executarea prevederilor legale, de înaintare a propunerilor legislative sunt atribuite organelor centrale de specialitate și nicidecum organelor de urmărire penală, obiectul de activitate a cărora este strict reglementat la art. 252 din Codul de procedură penală citat supra.

2) Determinarea scopului înființării Agenției Recuperarea Bunurilor Infracționale.

Potrivit art. 1 din proiect, scopul legii constă în crearea cadrului necesar pentru urmărirea bunurilor infracționale cu ajutorul investigațiilor financiare paralele, precum și pentru indisponibilizarea, evaluarea și administrarea bunurilor infracționale în vederea întoarcerii lor.

Termenul de „investigații financiare paralele” nu este consacrat actualmente în legislația în vigoare, iar reglementarea acestuia constituie o noutate pentru materia dreptului penal.

Dacă e să analizăm din punct de vedere conceptual, care ar fi scopul înființării Agenției și care ar fi atribuțiile pentru care va fi constituit, actele comunitare și legislația comparată invocată anterior prevăd:

- înființarea unei instituții pentru recuperarea activelor sau a fondurilor provenite din veniturile obținute din infracțiuni;

- stabilirea instituției cu competențe de identificare, recuperare și administrare a bunurilor provenite din activități infracționale aflate pe teritoriul Republicii Moldova sau peste hotarele ei;

- crearea unui organ specializat cu scopul de a gestiona bunurile sechestrate sau blocate și a elabora reguli pentru utilizarea sau partajarea bunurilor sechestrate sau confiscate;

- instituirea unor birouri centralizate, unor birouri specializate pentru a asigura gestionarea adecvată a bunurilor înghețate în vederea unei posibile confiscări ulterioare.

Se poate rezuma, că actele comunitare nu instituie conceptul „investigațiilor financiare paralele” ca fiind unu din scopul înființării instituției respective, care după cum reiese din recomandările acestora, *organul specializat se constituie în scopul recuperării, gestionării bunurilor înghețate, administrării bunurilor infracționale.*

Rămâne incertă și reglementarea propusă la art. 10 care reglementează atribuția Agenției de a efectua investigațiile financiare paralele, nefiind însoțită de careva precizări cum ar fi, care este consecința juridică a acestei investigații, și care este corelarea Agenția – Procuratura în vederea exercitării controlului asupra activității de investigații financiare paralele.

3) Instituirea mecanismului de recuperare a bunurilor infracționale.

Din conținutul propunerii legislative nu există o claritate privitoare la momentul în care Agenția va recurge la recuperarea bunurilor infracționale, adică aceasta va întreprinde măsurile privitoare la recuperarea acestor bunuri în cazul în care există o hotărâre a instanței de judecată definitivă și irevocabilă sau doar va solicita aplicarea sechestrului de către instanța de judecată, după cum prevede art. 11 alin. (1) lit. a). Invocăm, în acest caz, și art. 229⁵ propus pentru completare în Codul de procedură penală prin proiectul de lege nr. 443/2016 care utilizează sintagma „de felul în care instanța de judecată dispune de soarta bunurilor infracționale indisponibilizate”. Deși faptul existenței deciziei judecătorești definitive privind confiscarea bunurilor este prevăzută la art. 17 alin. (2) din proiect, acest fapt urmează bine definit și plasat la Cap. II din proiect.

4) Regimul juridic al bunurilor confiscate.

Propunerea legislativă cuprinsă la art. 13 conține doar prevederea ce constă în atribuția Agenției de a ține evidența cu privire la bunurile confiscate, nefiind specificată procedura în care Agenția va recurge la confiscarea bunurilor, precum și care este soarta bunurilor confiscate. Pe lângă faptul, că se propune a fi introdus art. 229⁵ în Codul de procedură penală care ar prevedea că bunurile confiscate trec în proprietatea statului, se restituie proprietarului de drept sau se trec în proprietatea victimei, a părții civile sau a părții vătămate (despăgubire), sugerăm a fi înserate unele prevederi referitoare la confiscare și în conținutul propunerii legislative.

Actualmente, procedura transmiterii bunurilor fără stăpân în proprietatea statului este reglementată în Regulamentul cu privire la modul de evidență, evaluare și vânzare a bunurilor confiscate, fără stăpân, sechestrate ușor alterabile sau cu termen de păstrare limitat, a corpurilor delictive, a bunurilor trecute în posesia

statului cu drept de succesiune și a comorilor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 972 din 11.09.2001. Este de notat, că prevederile acestui Regulament sunt depășite, spre exemplu, Legea tutunului a fost abrogată prin Legea privind controlul tutunului, nr. 278-XVI din 14.12.2007; Vistieria de Stat subordonată Ministerului Finanțelor a fost dizolvată prin Hotărârea Guvernului nr. 549 din 28.06.2010; Institutul Național de Standardizare și Metrologie a fost denumit în Institutul de Standardizare din Moldova, conform Legii cu privire la standardizarea națională, nr. 20 din 04.03.2016 ș.a; precum și a fost adoptat noul Cod civil. Pentru acest motiv, recomandăm includerea în „Dispoziții finale și tranzitorii” a obligației Guvernului de a aduce Hotărârea Guvernului în concordanță cu cadrul juridic existent sau de a elabora un regulament nou.

În continuare, considerăm necesar a ne referi la regimul juridic al bunurilor confiscate consacrat în actele comunitare. Directiva 2014/42/UE la art. 10 alin. (3) și pct. 35 a introdus pentru prima dată prevederi privind valorificarea bunurilor sechestrate și confiscate și a invitat statele membre „să aibă în vedere adoptarea unor măsuri care să permită ca *bunurile confiscate să fie utilizate în interes public sau pentru obiective de natură socială*. Astfel de măsuri ar putea să cuprindă între altele alocarea respectivelor bunuri pentru proiecte de asigurare a aplicării legii și de prevenire a infracțiunilor, precum și pentru alte proiecte de interes public și utilitate socială. Obligația de a avea în vedere adoptarea unor astfel de măsuri presupune o obligație procedurală pentru statele membre, precum efectuarea unei analize juridice sau discutarea avantajelor și dezavantajelor introducerii respectivelor măsuri. Atunci când gestionează bunuri înghețate și adoptă măsuri cu privire la utilizarea bunurilor confiscate, statele membre ar trebui să acționeze în mod adecvat pentru a preveni infiltrarea infracțională sau ilegală.

Reutilizarea socială a bunurilor confiscate în scopuri sociale se regăsesc și în următoarele acte comunitare: Rezoluția Parlamentului European din 25 octombrie 2011 referitoare la criminalitatea organizată din Uniunea Europeană (2010/2309/INI); Rezoluția Parlamentului European din 23 octombrie 2013 referitoare la crima organizată, corupție și spălarea de bani:recomandări cu privire la acțiunile și inițiativele care se impun (raport final) (2013/2107(INI); Comunicare a Comisiei către Parlamentul european și Consiliu – Produsele provenite din activități de criminalitate organizată: garantarea principiului potrivit căruia „criminalitatea nu aduce venituri” (COM/2008/0766 final).

Cu titlu de informare, invocăm Legea României nr. 318/2015, care a prevăzut un mecanism de reutilizare a bunurilor infracționale pentru obiective de natură socială, de interes public, sau în raport cu obiectul lor de activitate, după caz (a se vedea art. 35)

În consecință, sugerăm examinarea problemei privind reutilizarea socială a bunurilor confiscate în contextul reglementării acestor prevederi în conținutul propunerii legislative.

III. Privitor la concordanța propunerii legislative prevederile legislației în vigoare și respectarea normelor tehnicii legislative de elaborare a actelor legislative, invocăm următoarele obiecții și propuneri:

1) Pentru o terminologie juridică adecvată pe tot cuprinsul propunerii legislative cuvântul „adoptă” se va substitui cu cuvântul „aprobă”.

2) Art. 2 alin. (2), atenționăm, că art. 330 a fost exclus prin Legea nr. 245 din 02.12.2011, iar art. 331-exclus prin Legea nr. 277-XVI din 18.12.2008, pentru care motiv urmează a se revedea sintagma „324-335¹” ;

3) Art. 3 alin. (1), în partea ce ține de invocarea tratatelor internaționale din domeniul activității infracționale, reținem că pe lângă cele 2 Convenții invocate, există și Convenția privind spălarea banilor, depistarea, sechestrarea și confiscarea veniturilor provenite din activitatea infracțională, întocmită la Strasbourg la 8.11.1990, semnată de Republica Moldova la 5 iunie 1997 și ratificată prin Legea nr. 914-XV din 15.03.2002. Întrucât alin. (1) admite activitatea Agenției și „conform altor tratate internaționale la care Republica Moldova este parte”, iar redacția acestui alineat face referință doar la 2 Convenții internaționale, recomandăm ca trimiterea efectuată la Convenții internaționale să fie substituită cu sintagma „precum și cu tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte”. În caz de accept, cuvintele expuse în finalul alineatului, care fac trimitere și la alte tratate internaționale urmează a fi excluse.

În situația în care se consideră oportun păstrarea variantei propuse la acest alineat, considerăm necesar de invocat legile prin care au fost ratificate convențiile respective;

4) Art. 6:

- la alin. (2), după importanța materiei, considerăm necesar plasarea lit. b) la art. 5;

- la alin. (3) lit. b) - d), relevăm, că aceste atribuții țin de competența organului central de specialitate, pentru care motiv sugerăm a fi reglementate la art. 6 din Legea cu privire la Centrul Național Anticorupție nr. 1104-XV din 06.06.2002;

- la alin. (4), deși se propune instituirea unui organ autonom, considerăm că toate cerințele care urmează să le întrunească candidatul la funcția de șef, să fie stipulate concret la acest alineat. Reiterăm observația și pentru alin. (5);

- la alin. (7) se propune ca șeful Agenției să fie asistat de unul sau doi adjuncți. Reținem, că potrivit normelor tehnicii legislative, legea trebuie să conțină reglementări concrete, neadmițând existența unor imprecizii, precum și ar lăsa la latitudinea Centrului Național Anticorupție de a numi adjuncții în dependență de careva împrejurări.

5) Art. 7 alin. (7), privitor la selectarea condițiilor la funcția de șef adjunct în bază de concurs, considerăm oportun ca toată procedura de selectare, desfășurare a concursului să fie desfășurate într-un Regulament. Se va vedea norma similară prevăzută la alin. (3) al acestui articol.

6) Art. 10 alin. (1) și (3), urmează a se indica articolele din Codul de procedură penală care se face referință, precum și a se concretiza sintagma „în conformitate cu prevederile prezentei legi” prin indicarea concretă a articolelor avute în vedere. Obiecția este valabilă pentru toate situațiile similare din cuprinsul propunerii:

7) Art. 12:

- alin. (1), trimiterea făcută la regulament necesită a fi însoțită de denumirea pe deplin a acestuia, denumire care este invocată la art. 18 alin. (1);

- la alin. (2) privitor la posibilitatea Agenției de a atrage persoane fizice și juridice, de drept public și privat în realizarea atribuțiilor de evaluare, administrare a bunurilor infracționale, considerăm că toate momentele ce țin de antrenarea, achitarea pentru serviciile prestate să fie prevăzute într-un regulament aprobat de Agenție.

8) Art. 16 și 17, întru consecutivitatea reglementării materiei, precum și pentru a fi în acord cu exigențele tehnicii legislative prevăzute la art. 30 din Legea nr. 780/2001, considerăm necesar plasarea acestora în Capitolul I după art. 3.

9) Art. 16 alin. (1) pentru un spor de precizie normativă, sugerăm concretizarea sintagmei „precum și altor autorități în limitele prevederilor legii”.

10) Art. 17, întrucât propunerea legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat, este necesar prezentarea avizului Guvernului în conformitate cu art. 131 alin. (4) din Constituție, care prevede în mod expres, că orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern.

11) Art. 18:

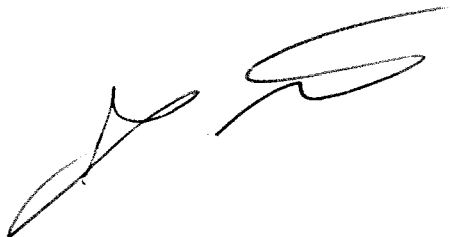
- alin. (2), norma acestui alineat urmează a fi corelată cu alin. (3), fiindcă, pe de o parte, alin. (2) prevede aprobarea Regulamentului de desfășurare a concursului pentru ocuparea funcției de șef, iar pe de altă parte, alin. (3) concretizează, că în temeiul acestui Regulament, CNA va asigura desfășurarea concursului pentru selectarea candidaților la funcția de șef și adjuncți ai Agenției.

În situația creată, dacă Regulamentul respectiv va reglementa modalitatea /procedura de desfășurare a concursului atât pentru ocuparea funcției de șef, cât și de adjuncții Agenției, atunci Regulamentul ar trebui să se refere la ambele categorii de persoane, fiind necesară, în acest caz, și modificarea denumirii acestuia. Se va vedea, în acest caz, și propunerea făcută la pct. 5 din prezentul aviz;

- alin. (4) liniuța a doua, norma cuprinsă la acest alineat necesită a fi corelată cu art. 9 alin. (2), fiindcă alin. (4) face trimitere la un regulament, iar art. 9 alin. (2) - la un ordin interdepartamental comun.

În concluzie, considerăm că, propunerea legislativă urmează a fi revăzută ținând cont de sugestiile prezentului aviz.

Ex. I.Băieșu
Tel. 820-551



Șef Direcție
Ion Creangă