



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA

Pr. 216/01.10.19
CJ



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

Nr. 0612-6346 din 14.10. 2019
La nr.216 din 01 octombrie 2019

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind modificarea și completarea unor acte legislative (Cod penal, Cod electoral – nerealizarea programului electoral în exercitarea mandatului).

Anexă: conform textului pe 4 (patru) file.

Director

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA D.D.P. Nr. <u>2083</u> " <u>14</u> / <u>10</u> / <u>2019</u> Ora _____



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO19/6087 din 17.10.2019

la proiectul de lege privind modificarea și completarea unor acte legislative (Cod penal; Cod electoral - nerealizarea programului electoral în exercitarea mandatului)

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 un grup de 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 privind 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 a fost plasat pe pagina web a Parlamentului, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

Cu toate acestea, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. În consecință, se constată evitarea etapei 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.

Prin urmare, având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web indicată supra, transparența în procesul decizional a fost, în mare parte, asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, scopul proiectului este "[...] de a responsabiliza politicienii în raport cu cetățenii la capitolul promisiunilor electorale, de a apăra interesele cetățenilor și de a nu admite să fie înșelați în cadrul campaniilor electorale."

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea Codului penal, prin completarea acestuia cu art.326/2 "Nerealizarea programului electoral în exercitarea mandatului", a Codului electoral, prin modificarea art.49 și art.52 alin.(4), cu stabilirea exigentelor impuse față de programele electorale și față de actul de agitație electorală, precum și a Legii integrității nr.82/2017, prin completarea listei infracțiunilor considerate acte conexe actelor de corupție, prevăzute la art.45 alin.(2), cu infracțiunea nerealizarea programului electoral în exercitarea mandatului.

Autorul a mai precizat că, "Acest proiect de lege este o premieră pentru Republica Moldova care își propune, prin efectul prevenției (în sensul art.61 alin.(2) Cod penal), responsabilizarea politicianului față de angajamentele asumate în cadrul campaniilor electorale. Răspunderea penală pentru neexecutarea programului electoral care a fost prezentat cetățenilor și în baza căruia guvernarea au primit mandat de încredere constituie o modalitate de apărare a drepturilor și intereselor guvernanților."

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

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

Proiectul promovează interesul public privind responsabilizarea actorilor politici, astfel încât aceștia să-și onoreze promisiunile electorale.

Cu toate acestea, prevederile proiectului nu asigură interesul public, deoarece nu au la bază careva analize sociologice sau de altă natură, având astfel un caracter declarativ și apriori inaplicabil prin prisma legislației penale și practicii judiciare.

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”.*

Argumentele autorului nu justifică suficient necesitatea elaborării proiectului, nefiind întrunite cerințele art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative. În acest sens, nota informativă nu cuprinde argumente justificative referitor la propunerea autorului de a incrimina acțiunea privind nerealizarea programului electoral în contextul exercitării mandatului. Aceasta nu este suficient analizată din punct de vedere al elementelor constitutive ale infracțiunii, și anume a acțiunii/inacțiunii, a gradului de prejudiciu cauzat (faptă prejudiciabilă săvârșită cu vinovăție și pasibilă de pedeapsă penală), a intenției, a pericolului social, a laturii obiective și laturii subiective. O faptă poate fi recunoscută ca infracțiune doar prin prisma unei componente corespunzătoare.

Prin urmare, se impune necesitatea completării notei informative cu argumente bazate pe standarde internaționale care reglementează domeniul electoral și practica internațională, argumente din care rezultă ca unicul mod de a responsabiliza actorii politici, care nu își onorează promisiunile electorale, este atragerea acestora la răspundere penală.

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 textul notei informative, implementarea prevederilor proiectului expertizat nu necesită alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul public național. În acest sens, potrivit autorului: *”Implementarea proiectului de lege nu presupune alocări financiare din contul mijloacelor bugetare.”.*

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, [...]"

Textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea 100/2017.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările Codului electoral, care la art.76 alin.(1) statuează că, "*Se consideră încălcări ale prezentului cod și sînt pasibile de răspundere penală faptele prevăzute la art.181 și 182 din Codul penal*". Respectiv, legiuitorul expres indică la încălcările legislației electorale pasibile de pedeapsă penală și în lista cărora încălcarea privind nerealizarea programului electoral în exercitarea mandatului nu se regăsește. În acest sens, tabelul cu analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție identificați în acest sens este prezentată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

Proiectul conține reglementări privind activitatea Comisiei Electorale Centrale, care, potrivit Art.II din proiect, este obligată să elaboreze un Regulament, care va prevedea conținutul și exigențele față de programele electorale ale candidaților în cadrul alegerilor prezidențiale, parlamentare sau locale.

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

Art.I, art.III potrivit proiectului de lege privind modificarea și completarea unor acte legislative

Art.I - Codul penal, se completează cu art.326/2 cu următorul cuprins:

"Articolul 326/2. Nerealizarea programului electoral în exercitarea mandatului

Încălcarea intenționată în contextul exercitării mandatului a angajamentelor asumate în cadrul campaniei electorale, prin neîndeplinirea sau îndeplinirea necorespunzătoare a obiectivelor expuse în programul electoral în cadrul alegerilor parlamentare, prezidențiale sau locale, dacă acestea au fost realmente posibile și obiectiv necesare, fapt ce a condus la lezarea drepturilor și intereselor guvernanților,

se pedepsește cu închisoare de la 4 la 6 ani, cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 10 la 15 ani." [...]

Art.III - Articolul 45 alineatul (2) din Legea integrității nr.82/2017 [...], se completează cu o nouă literă b/1), având următorul cuprins: "b/1) nerealizarea programului electoral în exercitarea mandatului".

Obiecții:

Astfel, propunerea autorului de a incrimina acțiunea privind nerealizarea programului electoral în cadrul exercitării mandatului, nu este suficient analizată din punct de vedere al elementelor constitutive ale infracțiunii, și anume a acțiunii/inacțiunii, a gradului de prejudiciu cauzat (faptă prejudiciabilă săvârșită cu vinovăție și pasibilă de pedeapsă penală), a intenției, a pericolului social, a laturii obiective și laturii subiective. O faptă poate fi recunoscută ca infracțiune doar prin prisma unei componente corespunzătoare.

Mai mult, stabilirea unei sancțiuni prea dure în raport cu pericolul social al faptei duce la nedreptățirea subiecților sancționați, care conștienți fiind de pedeapsa prea aspră pe care urmează să o suporte, pot încerca să recurgă la metode coruptibile pentru evitarea sancționării. Reprezentantul autorității publice, care la rândul său realizează că sancțiunea este exagerată pentru tipul încălcării date, se va lăsa mult mai ușor "convins" considerând că de fapt face o "faptă bună".

În sensul dat, sancționarea penală a unor acțiuni sau inacțiuni ca elemente a comportamentului uman, reprezintă o măsură extremă aflată la dispoziția organului legislativ, menite să asigure securitatea individului și buna realizare a funcțiilor de bază a instituțiilor statului.

Legislația penală națională nu a cunoscut anterior prevederi punitive, menite să sancționeze penal un astfel de comportament al persoanelor alese ca urmare a unor scrutine parlamentare, prezidențiale sau locale, înaintarea unei astfel de inițiativă legislativă venind să creeze o premisă pentru elaborarea unor modificări la Codul penal absolut inovative.

Programul electoral al unui candidat la funcțiile electivă, în principiu reprezintă viziunea candidatului respectiv, care apriori nu pot fi îndeplinită în mod individual, ci în ordinea legală, iar imposibilitatea realizării acestora nu are cum să atragă răspunderea penală (exemplul ar fi un proiect de decizie al unui consilier, nesuținut de majoritatea consilierilor etc.).

De asemenea, în urma examinării normei propuse, constatăm că nu sunt clare criteriile care se includ în limitele obiectivelor realmente posibile și obiectiv necesare. În cazul dat va fi dificil de a demonstra intenția/motivul subiectului infracțiunii pe faptele prevăzute la art.326/2, și anume atunci când angajamentele asumate în cadrul campaniei electorale au fost reale/obiectiv necesare sau nu. Aici apare întrebarea: "În baza căror criterii judecătorul va califica și delimita circumstanțele/condițiile care nu constituie infracțiune sau intenția de a prejudicia/atenta la interesele guvernanților".

Se reține și faptul că, normele propuse la art.I din proiect contravin Codului Electoral, care la art.76 alin.(1) statuează că, "Se consideră încălcări ale prezentului cod și sunt pasibile de răspundere penală faptele prevăzute la art.181 și 182 din Codul penal". Respectiv, legiuitorul expres indică la încălcările legislației electorale pasibile de pedeapsă penală și în lista cărora încălcarea privind nerealizarea programului electoral în exercitarea mandatului nu se regăsește.

Astfel, criteriile propuse prin proiect au o interpretare generală, care vor admite interpretări abuzive și confuze la aplicare cu riscul comiterii manifestărilor de corupție, nefiind clară modalitatea aprecierii impactului acțiunilor actorilor politici sau evaluării unui asemenea impact.

Recomandări:

Deși nu subapreciam inițiativa autorului de a responsabiliza și sancționa actorii politici vinovați de neîndeplinirea sau îndeplinirea necorespunzătoare a obiectivelor expuse în programul electoral în cadrul alegerilor prezidențiale, parlamentare sau locale, totuși, este necesar de examinat suplimentar fapta dată, prin prisma sentințelor ce vor fi aplicate.

Or, identificarea unui mecanism legal în vederea responsabilizării actorilor politici, care nu își onorează promisiunile electorale, prin neîndeplinirea/îndeplinirea necorespunzătoare a obiectivelor expuse în programul electoral în cadrul alegerilor prezidențiale, parlamentare sau locale.

Factori de risc:

- Norme irealizabile
- Lipsa responsabilității clare pentru încălcări
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de un grup de deputați și are drept scop de a responsabiliza politicienii în raport cu cetățenii la capitolul promisiunilor electorale, de a apăra interesele cetățenilor și de a nu admite să fie înșelați în cadrul campaniilor electorale.

Proiectul respectă parțial rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării acestuia.

Prevederile proiectului nu asigură interesul public, deoarece nu au la bază careva analize sociologice sau de altă natură, având astfel un caracter declarativ și apriori inaplicabil prin prisma legislației penale și practicii judiciare.

Argumentele autorului nu justifică suficient necesitatea elaborării proiectului, nefiind întrunite cerințele art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative. În acest sens, nota informativă necesită a fi completată cu argumente bazate pe standarde internaționale care reglementează domeniul electoral și practica internațională, argumente din care rezultă ca unicul mod de a responsabiliza actorii politici, care nu își onorează promisiunile electorale, este atragerea acestora la răspundere penală.

De asemenea, proiectul conține factori și riscuri de corupție generați de caracterul lacunar al prevederilor, iar pentru aplicarea eficientă a normelor propuse prin proiect, este necesară revizuirea și excluderea unor norme potențial coruptibile reflectate în raportul de expertiză

anticorupție.

17.10.2019

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Xenia VAMEȘ, Inspector principal

