

CENTRUL  
NAȚIONAL ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfint 198  
Tel. 24-36-41

Nr. 06/2.2902 din „18” 05 2017

La nr. 130 din 28 aprilie 2017

### Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului de lege pentru modificarea Legii insolabilității nr. 149 din 29.06.2012.

Anexă: *Raportul de expertiză anticorupție - 3 file.*

Director adjunct

Vadim COJOCARU

Ex: Călin Țepordei  
Tel: 0 (22) 257-376

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr. <u>960</u>		
„ <u>20</u> ”	<u>05</u>	20 <u>17</u>
Ora		



## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO17/4135 din 18.05.2017**

### **la proiectul de lege pentru modificarea Legii insolabilității nr.149 din 29.06.2012 (art.14 alin.(4))**

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.780/2001 privind actele legislative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție, aprobate prin Ordinul nr.179 din 17 noiembrie 2016 a directorului Centrului Național Anticorupție.

#### **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 inițiativei legislative este Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este Parlamentul RM, 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.6-11 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

##### **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.”*

Textul proiectului, nota informativă și materialele aferente au fost plasate pe pagina web oficială a Parlamentului <http://parlament.md> la data de 28.04.2017, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate.

Totodată, anunțul cu privire la inițierea elaborării proiectului de decizie nu se regăsește pe pagina web a Parlamentului, ceea ce constituie o abatere de la prevederile legale cu privire la transparența procesului de elaborare a deciziilor, statuate la art.8 lit.a) din Legea nr.239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional.

Deși proiectul a fost elaborat cu abateri de la normele legale cu privire la transparența în procesul decizional, părțile interesate au avut acces la proiect și materialele aferente acestuia.

### **I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului**

Potrivit notei informative, proiectul „urmează scopul uniformizării legislației Republicii Moldova”.

Astfel, reieșind din prevederile proiectului și din nota informativă, autorul propune modificarea alin.(4) art.14 din Legea insolvenței nr.149 din 29.06.2012 înlocuind pedeapsa penală cu cea contravențională aplicată persoanei care are dreptul de a reprezenta debitorul, asociații cu răspundere nelimitată și lichidatorii debitorului pentru situații în care debitorul nu depune cerere introductivă în cazurile și în termenul prevăzut în articolul 14 al Legii menționate.

Conform argumentelor prezentate în nota informativă amendamentele se propun a fi operate deoarece „prevederile legislației se contrazic, prevăzând pentru aceeași faptă prejudiciabilă în legi diferite pedeapsă penală și contravențională”.

Analizând modificările propuse prin prisma cadrului legal, a fost stabilit că în Codul penal sunt stabilite sancțiuni pentru acțiuni mai grave de încălcare a legislației cu privire la insolvență. Respectiv, redacția actuală a alin.(4) art.14 are drept scop asigurarea unui cadru legal pentru a trage la răspundere persoanele vinovate de infracțiuni săvârșite în procedura de insolvență.

În sensul celor expuse, pe lângă scopul enunțat de autor, se identifică intenția de a stabili pedepse mai blânde pentru încălcarea legislației cu privire la insolvență.

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

Prevederile proiectului promovează interesele persoanelor cu drept de a reprezenta debitorul, asociații cu răspundere nelimitată și lichidatorilor debitorului în procesul de insolvență, de a se eschiva de la răspunderea penală pentru infracțiunile comise. Respectiv, vor fi prejudiciate interesele legale ale creditorilor.

Amendamentele ce pot genera acte de escrocherie sau îmbogățire ilicită nu corespund interesului public.

### **I.5. Justificarea soluțiilor proiectului**

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă. În conformitate cu art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, proiectele de acte legislative sunt însoțite de „nota informativă care include:

- a) *condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;*
- b) *principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;*
- c) *referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză."*

Autorul a argumentat necesitatea promovării proiectului din perspectiva contradicțiilor dintre sancțiuni stabilite în Codul penal și cel contravențional.

Însă, analiza cadrului legal a stabilit că prevederile Codului penal nu contravin Codului contravențional în partea ce ține de calificarea acțiunilor de încălcare a legii privind insolvabilitatea.

Nota informativă nu argumentează care vor fi efectele înlocuirii răspunderii penale cu cea contravențională. Există riscul ca oportunitățile de îmbogățire în mod fraudulos să fie mai tentante decât frica de a suporta careva consecințe.

În același timp, aplicarea sancțiunii contravenționale face imposibilă recuperarea prejudiciilor cauzate de către debitor creditorului.

În acest sens, nota informativă nu justifică promovarea proiectului, fiind omisă analiza consecințelor amendamentelor propuse de autor.

**1.5.2. Argumentarea economică-financiară.** Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare suplimentare de la buget.

## **II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului**

### **II.1. Limbajul proiectului**

Potrivit art.19 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative *"textul proiectului de act legislativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

*c) se utilizează termeni adecvați [...] și de o largă circulație; [...]*

*e) terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia; [...]*

*g) se evită folosirea [...] cuvintelor și expresiilor [...] neutilizabile și/sau cu sens ambiguu;*

*h) se evită tautologiile juridice; [...]"*

Textul proiectului corespunde tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice.

### **II.2. Coerența legislativă a proiectului**

Prevederile proiectului, sunt contradictorii cu normele Codului penal, în speță art.239<sup>1</sup>, care stabilește răspunderea pentru neîntreprinderea acțiunilor necesare prevăzute de lege, de hotărârile Băncii Naționale a Moldovei, de hotărârile Comisiei Naționale a Pieței Financiare, de statutul băncii, de statutul societății de investiții, a societății de asigurări, în situația înregistrării pierderilor financiare sau existenței pericolului unor asemenea pierderi, de către membrii organelor de conducere, acționarii, beneficiarii efectivi și persoanele afiliate ale acționarilor și beneficiarilor efectivi.

Prin urmare, invocarea argumentului că legislația în vigoare prevede doar răspundere contravențională pentru faptul când debitorul nu depune cerere introductivă în cazurile și în termenul prevăzut în articolul 14 al Legii insolvenței, este incorect.

Astfel, Codul penal nu poate incrimina mot-a-mot fiecare acțiune/inacțiune prevăzută în legile speciale. De aceea și există instituția calificării infracțiunii care, presupune aprecierea juridică a faptei prejudiciabile, invocându-se norma juridică din Codul penal.

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

Actualmente, dacă debitorul nu depune cerere introductivă în cazurile și în termenul prevăzut la art.14 din Legea insolvenței nr.149 din 29.06.2012, persoana care, în conformitate cu legislația în vigoare, are dreptul de a reprezenta debitorul, asociații cu răspundere nelimitată și lichidatorii debitorului răspund subsidiar în fața creditorilor pentru obligațiile apărute după expirarea termenului.

Odată cu intrarea în vigoare a proiectului, în cazul prejudiciilor de proporții cauzate creditorilor din cauza faptului că debitorul nu a depus cerere introductivă, organele de urmărire penală nu vor mai avea temei legal de a iniția un proces asupra persoanelor vinovate.

Respectiv, pentru prejudiciile cauzate creditorului, persoana care, are dreptul de a reprezenta debitorul, asociații cu răspundere nelimitată și lichidatorii, vor primi doar o amendă de la 24 la 30 de unități convenționale, ceea ce este inoportun, deoarece, stabilirea pedepsei trebuie să se facă după caracterul și gradul prejudiciabil al faptei.

### **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**

<b>1.</b>	<p><b>Articol unic pct.1</b></p> <p>Articol unic – Legea insolvenței nr.149 din 29.06.2012, cu modificările și completările ulterioare, se modifică după cum urmează:</p> <p>1. În art.14 alin.(4), sintagma „răspundere penală” se substituie prin „răspundere contravențională”.</p> <p><b>Obiecții:</b></p> <p>În cazul în care debitorul nu depune cerere introductivă în situația în care există pericolul intrării lui în incapacitate de plată, creditorul ar putea suferi pierderi substanțiale.</p> <p>Respectiv, redacția actuală a alin.(4) art.14 din Legea insolvenței nr.149 din 29.06.2012 asigură tragerea la răspundere penală a persoanelor vinovate.</p> <p>Stabilirea pedepsei penale are un impact preventiv mai mare în comparație cu pedeapsa contravențională, iar sancțiunile penale sunt considerate a fi măsuri de reeducare, nu doar de</p>
-----------	---

<p>constrângere.</p> <p>Mai mult, la art.239<sup>1</sup> din Codul penal sunt prevăzute sancțiuni pentru neîntreprinderea acțiunilor necesare prevăzute de lege în situația înregistrării pierderilor financiare sau existenței pericolului unor asemenea pierderi de către membrii organelor de conducere, acționarii, beneficiarii efectivi și persoanele afiliate ale acționarilor și beneficiarilor efectivi ale băncilor, societăților de investiții, societăților de asigurări.</p> <p>Respectiv, propunerea autorului va crea o incoerență legislativă privitor la răspunderea ce survine ca rezultat al nerespectării normelor legale.</p> <p>Astfel, propunerea autorului va încuraja actele de escrocherie și îmbogățire ilicită întrucât doar pedeapsa contravențională va fi una neesențială în raport cu beneficiile ce pot fi obținute ca urmare a nedeplinirii cererii introductive. Prin urmare, recuperarea prejudiciilor cauzate creditorilor va fi imposibilă.</p>	
<p><b>Recomandarea:</b></p> <p>Completarea art.14 alin.(4) din Legea insolvenței nr.149 din 29.06.2012 după sintagma „răspundere penală” cu sintagma „și contravențională”.</p>	
<p><b>Factori de risc:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Concurența normelor de drept</li> <li>• Promovarea intereselor contrar interesului public</li> <li>• Prejudicierea intereselor contrar interesului public</li> <li>• Lipsa responsabilității clare pentru încălcări</li> </ul>	<p><b>Riscuri de corupție:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Încurajarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> <li>- îmbogățire ilicită</li> <li>- escrocherie</li> </ul> </li> </ul>

#### IV. Concluzia expertizei

Prin proiect se propune modificarea alin.(4) art.14 din Legea insolvenței nr.149 din 29.06.2012 înlocuind pedeapsa penală cu cea contravențională aplicată persoanei care are dreptul de a reprezenta debitorul, asociații cu răspundere nelimitată și lichidatorii debitorului pentru situații în care debitorul nu depune cerere introductivă în cazurile și în termenul prevăzut în articolul 14 al legii menționate.

Proiectul a fost promovat cu abateri de la cerințele legale cu privire la transparența în procesul decizional, iar nota informativă nu justifică necesitatea amendamentelor propuse.

Pe lângă scopul enunțat de autor, a fost identificată intenția de a reduce pedeapsa pentru acțiunile comise cu încălcarea legislației cu privire la insolvență.

Respectiv, proiectul promovează interesele persoanelor ce planifică obținerea frauduloasă a unor mijloace financiare prin intermediul procedurii de insolvență cu riscul de a primi o sancțiune net inferioară beneficiilor obținute. Respectiv, vor fi prejudiciate interesele creditorilor, care se vor afla în imposibilitatea de a mai recupera banii fraudanți.

18 mai 2017



Experți ai Direcției legislație și expertiză anticorupție:  
Călin Țepordei, inspector superior