



Pr. 289/26.09.17

cy

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

Nr. 06/2-5965 din 16.10 2017

La nr.289 din 26 septembrie 2017

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea Codului penal al Republicii Moldova nr.985/2002, art.178.

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

Director adjunct

Cristina ȚARNĂ



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO17/4480 din 11.10.2017

la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Codului Penal al Republicii Moldova nr.985 din 18.04.2002

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 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.6-11 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."

Potrivit art.12 alin.(2) al legii, *„Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii va constitui cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice."* Mai mult ca atât, art.11 alin.(2/2) al aceleiași legi prevede că *„Anunțul privind organizarea consultărilor publice și materialele aferente sunt făcute publice cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de definitivarea proiectului de decizie."*

Proiectul supus expertizei a fost înregistrat cu titlu de inițiativă legislativă de către un grup de deputați în Parlamentul Republicii Moldova cu nr.289 din 26.09.2017.

Se atrage atenția asupra faptului că, la inițiativa legislativă cu nr.289 pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova, este plasat proiectul de lege cu privire la modificarea și completarea Legii viei și vinului nr.57/2006, nu proiectul de lege pentru modificarea și completarea Codului penal al Republicii Moldova remis la Centrul Național Anticorupție pentru efectuarea expertizei anticorupție.

Suplimentar, autorul proiectului nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie, condiție prevăzută de art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Astfel, se constată că în procesul de promovare a proiectului rigorile transparenței decizionale stabilite de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional nu au fost asigurate, iar părțile interesate nu au avut acces la proiectul în cauză, pentru a-și exprima opiniile, comentariile și recomandările pe marginea acestuia.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În nota informativăse menționează că: *„Proiectul de lege înaintat urmează scopul îmbunătățirii legislației penale prin înlăturarea unei lacune a legislației."*

Analizând prevederile proiectului, se evidențiază că scopul proiectului este modificarea art.178 din Codul penal al Republicii Moldova în vederea substituirii sintagmei „convorbirile electronice" cu sintagma „comunicări prin rețelele de comunicații electronice", ceea ce va duce la perfecționarea normelor constituționale ce asigură *secretul corespondenței*.

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

Proiectul promovează interesele utilizatorilor rețelilor de comunicații electronice de a beneficia de un grad sporit de protecție a secretului corespondenței statuat la art.30 din Constituția Republicii Moldova, prin lărgirea spectrului de aplicare a normei de la art.178 Cod penal, ceea ce se califică a fi în interesul 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."*

Potrivit autorului: *„Excluderea sintagmei „convorbirilor electronice” din textul actual al legii se justifică odată ce conceptul dat intră în noțiunea de „comunicări prin rețelele de comunicații electronice”.*

Argumentele prezentate de autor în nota informativă respectă rigorile stipulate la art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.20 lit.d) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină *"d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură".*

Potrivit notei informative: *„Implementarea proiectului de lege menționat, nu va necesita cheltuieli suplimentare de la bugetul de stat."*

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

Prin prevederile proiectului, autorul exclude sintagma actuală de la alin.(1) art.178 Cod penal *„cu încălcarea legislației”,* fapt care va crea dificultăți în ceea ce privește criteriile de derogare de la

normele respective în coraport cu art.30 și 54 din Constituția Republicii Moldova. Aspectele date au fost calificate ca *o lacună de drept* și sunt descrise detaliat în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

Proiectul nu conține reglementări ce se referă la activitatea agenților publici și 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 -
Articol unic - Codul penal nr.985/2002, [...] se modifică și se completează după cum urmează: Alin.(1) al art.178 va avea următorul conținut: (1) Violarea dreptului la secretul scrisorilor, telegramelor, coletelor și altor trimiteri poștale, al înștiințărilor telegrafice, precum și al comunicărilor prin rețelele de comunicații electronice. [...]
Obiecții: În cazul infracțiunii prevăzute la art.178 Cod penal, legiuitorul urmărește să asigure inviolabilitatea unei corespondențe, unei transmisii de date informatice, indiferent sub ce formă se realizează aceasta (e-mail, convorbiri electronice, transfer de fișiere etc.). Secretul scrisorilor, telegramelor și altor trimiteri poștale este garantat prin Constituție la art.30. Totodată, în coraport cu art.54 din Constituție, art.30 prevede modalitatea de derogare și circumstanțele în care derogarea poate avea loc. În comentariul Constituției Republicii Moldova, se stipulează că: „Mecanismul derogării prin lege solicită existența procedurii și a temeiurilor de derogare înscrise în actele legislative sau adoptate prin intermediul legislației excepționale. Curtea Constituțională a explicat cerințele care trebuie să fie respectate atunci când este pusă la îndoială o lege - legea trebuie să fie clară, accesibilă și previzibilă. Condițiile de derogare indicate în art. 30 cuprind situațiile în care aceasta este necesară - în interesele securității naționale, bunăstării economice a țării, ordinii publice și în scopul prevenirii infracțiunilor și sunt mai puțin numeroase decât temeiurile indicate în art. 54, care pot fi invocate pentru limitarea exercițiului de drepturi și libertăți, și anume asigurarea integrității teritoriale, prevenirea tulburărilor în masă, protejarea drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicarea divulgării informațiilor confidențiale sau garantarea autorității și imparțialității justiției.” Așadar, un domeniu special în care secretul corespondenței este invocat și apreciat ține de circumstanțele

de privațiune de libertate, de urmărire ori anchetă penală, de sistemul penitenciar.

În acest sens, legislația prevede cazurile în care secretul corespondenței poate fi încălcat în mod legitim. În comentariul Constituției, autorii sau pronunțat că: „Procedura de urmărire penală prevede cazurile în care comunicațiile unui bănuț sau suspect pot fi ascultate, înregistrate etc. Cu toate acestea, Codul de procedură penală impune bariere stricte de control al legalității faptului de ascultare a convorbirilor.”

În același sens, art. 8 alin.(1) al Convenției europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale declară că orice persoană are dreptul la respectarea [...] corespondenței sale. Similar, prevederilor Constituției Republicii Moldova, alin.(2) al art.8 din Convenție interzice amestecul unei autorități publice în exercitarea acestui drept „decât în măsura în care acest amestec este prevăzut de lege și dacă constituie o măsură care, într-o societate democratică, este necesară pentru securitatea națională, siguranța publică, bunăstarea economică a țării, apărarea ordinii și prevenirea faptelor penale, protejarea sănătății sau a moralei, ori protejarea drepturilor și libertăților altora.”

Așadar, prin excluderea sintagmei „cu încălcarea legislației”, autorul scoate în afara normelor legale, anume derogarea în temei legal de la prevederile respective.

Recomandări:

Completarea normei la final cu sintagma „cu încălcarea legislației”.

Factori de risc:

- Lacună de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

În procesul de promovare a proiectului asigurarea transparenței decizionale stabilite de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional a fost, în mare parte asigurată.

Proiectul este elaborat cu titlu de inițiativă legislativă de către un grup de deputați în Parlament cu scopul modificării art.178 din Codul penal al Republicii Moldova în vederea substituirii sintagmei „convorbirile electronice” cu sintagma „comunicații prin rețelele de comunicații electronice”, ceea ce va duce la sporirea respectării normelor constituționale cu privire la *secretul corespondenței*.

Proiectul promovează interesele utilizatorilor rețelelor de comunicații electronice de a beneficia de un grad sporit de protecție a secretului corespondenței statuat la art.30 din Constituția Republicii Moldova, prin lărgirea spectrului de aplicare a normei de la art.178 Cod penal, ceea ce se califică a fi în interesul public.

În prevederile proiectului au fost identificate deficiențe care în final pot aduce impedimente în realizarea activității organelor de urmărire penală. Or, prin excluderea sintagmei „cu încălcarea legislației”, autorul scoate în afara normelor legale, anume derogarea în temei legal de la prevederile respective, prevăzut atât de Constituția Republicii Moldova cât și Convenția europeană a drepturilor omului și libertăților fundamentale.

11.10.2017

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. MACOVEI', with a long, sweeping flourish extending from the end.

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Vera MACOVEI, Inspector