



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



PR. 233/11.06.20
cy

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

Nr. 06/2-3862 din 13 . 08 . 2020

La nr. 233 din 11.06.2020

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Codul penal; Legea nr.64/2010).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.

Director

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr. <u>1791</u>		
" <u>15</u> "	<u>07</u>	<u>2020</u>
Ora _____		

10 10 10



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6638 din 10.07.2020

la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Codul penal; Legea nr.64/2010)

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 Parlamentul Republicii Moldova, 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 anticorupție a fost plasat pe pagina web a Parlamentului la 11 iunie 2020, fiind asigurat accesul părților interesate la materialele proiectului, pentru a putea lua cunoștință și a prezenta sau expedia recomandări.

Spre efectuarea expertizei anticorupție, proiectul a fost transmis la 11 iunie 2020. Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(2)²) 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 autorii au menționat că proiectul are drept scop informarea și educarea societății în vederea eliminării oricărei forme de discriminare, investigarea și sancționarea actelor de discriminare, creând astfel un climat generat de încredere, respect și solidaritate, definitoriu pentru o societate democratică și europeană.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune completarea Codului penal și Legii nr.64/2010 cu norme privind interzicerea și sancționarea organizării și/sau promovării organizațiilor/ideologiei fasciste, rasiste sau xenofobe, precum și a simbolurilor acestora.

Prin urmare, conchidem că scopul declarat de către autori în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

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

Prevederile proiectului promovează interesele statului, în ceea ce privește prevenirea săvârșirii actelor motivate de ură și violența pe motive etnice, rasiale religioase etc., care dispun de un grad sporit de pericol social. 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 contextul art.30 al Legii nr.100/2017, menționăm că nota informativă nu conține compartimentele necesare și, prin urmare, nu corespunde cerințelor stabilite în anexa nr.1 la Legea prenotată. Totodată, considerăm că datele prezentate de către autori în nota informativă justifică necesitatea promovării proiectului.

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”.*

Deși în nota informativă autorii nu au menționat expres, implementarea în practică a normelor proiectului nu necesită mijloace financiare suplimentare din bugetul de stat.

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 a fost identificat un conflict între prevederile acestuia cu reglementările Codului penal, care deja conține art.135 „Genocidul” și art.136 „Ecocidul”. 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 nu reglementează activitatea agenților publici sau 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

La art.I pct.1 din proiect

„După articolul 134 se introduc articolele 135 și 136 cu următorul cuprins:

„Articolul 135.

Organizație și simboluri cu caracter fascist, rasist sau xenofob

(1) Prin organizație cu caracter fascist, rasist sau xenofob se înțelege orice grup format din trei sau mai multe persoane care își desfășoară activitatea temporară sau permanent, în scopul promovării ideilor, concepțiilor sau doctrinelor fasciste, rasiste sau xenofobe, precum ura și violența pe motive etnice, rasiale sau religioase, superioritatea unor rase și inferioritatea altora, antisemitismul, incitarea la xenofobie și extremismul. În această categorie pot fi incluse organizațiile cu sau fără personalitate juridică, partidele și mișcările politice, asociațiile și fundațiile, societățile comerciale, precum și orice alte persoane juridice care întrunesc condițiile prezentului alineat.

(2) Prin simboluri fasciste, rasiste și xenofobe se înțelege: drapelele, emblemele, insigne, uniforme, sloganurile, formulele de salut, precum și orice alte asemenea însemne, care promovează ideile, concepțiile sau doctrinele prevăzute la alineatul (1).

Articol

136. Holocaust

Prin Holocaust se înțelege persecuția sistematică sprijinită de stat, anihilarea și exterminarea unui număr mare de membri ai comunității evreiești de către Germania nazistă, precum și de aliații și colaboratorii săi din perioada 1933-1945.”

Obiecții:

Potrivit normei de la art.63 alin.(2) din Legea nr.100/2017: *„Modificările aduse actului normativ trebuie să se integreze armonios în actul respectiv, asigurându-se unitatea de stil și de terminologie, precum și succesiunea firească a elementelor structurale”.*

În acest context, menționăm că propunerea autorilor vine în contradicție cu dispozițiile Codului penal, care după art.134 conține articolele 134¹–134¹³. Totodată, Codul deja conține articolele 135 și 136, denumite „Genocidul” și, respectiv, „Ecocidul”. Prin urmare, Codul penal nu poate fi completat cu articole care deja există.

Totodată, considerăm că prevederile examinate urmează să se regăsească în capitolul XIII *„Înțelesul unor termeni sau expresii în prezentul cod”* din partea generală a Codului penal.

Recomandări:

Renumerotarea articolelor examinate în sensul completării cu acestea a capitolului XIII „Înțelesul unor termeni sau expresii în prezentul cod” din partea generală a Codului penal.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

La art.II din proiect

„La articolul 3 alineatul (41) din Legea nr.64 din 23 aprilie 2010

cu privire la libertatea de exprimare (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2010, nr.117-118, art.355), cu modificările ulterioare, va avea următorul cuprins:

„(41) în condițiile alin.(3) se interzice răspândirea și/sau utilizarea în public a simbolurilor fasciste, rasiste ori xenofobe, propagarea și/sau utilizarea în scopuri politice a simbolurilor fasciste, precum și promovarea ideologiilor fasciste, rasiste ori xenofobe și/sau negarea Holocaustului, acțiuni care se sancționează în conformitate cu legislația în vigoare.”

Obiecții:

În prezent, deși Codul penal prevede ca circumstanță agravantă săvârșirea infracțiunii din motive de ură socială, națională, rasială sau religioasă, totuși acesta nu incriminează ca infracțiuni și nu prevede sancțiuni pentru desfășurarea/sustinerea activităților cu caracter fascist, rasist sau xenofob, ori promovarea/utilizarea simbolurilor sau ideologiilor de acest gen.

La rândul său, la art.365³ alin.(3), Codul contravențional reglementează contravenția de „*Introducere în sălile de sport, pe terenurile de sport sau pe stadioane a emblemelor, a steagurilor, a pancartelor sau altor materiale ce conțin simboluri, imagini ori texte cu conținut obscen, discriminatoriu, fascist ori extremist ori difuzarea lor prin orice mijloc în sălile de sport sau pe stadioane*”. Alte reglementări privind desfășurarea/sustinerea/promovarea/utilizarea activităților, ideologiilor sau simbolurilor cu caracter fascist, rasist sau xenofob, nu se conțin în Codul contravențional.

În acest context, remarcăm faptul că acțiunile de propagare și/sau utilizare în scopuri politice a simbolurilor fasciste, precum și sancțiunile pentru comiterea acestor acțiuni, nu sunt reglementate în legislația națională. Acest aspect a fost omis inclusiv în proiectul examinat. Prin urmare, interdicția de propagare și/sau utilizare în scopuri politice a simbolurilor fasciste, cu care este completat art.3 din Legea nr.64/2010, este una simbolică, fără acoperire juridică, în sensul responsabilității clare care urmează să intervină și a sancțiunilor care urmează a fi aplicate pentru încălcarea acesteia.

Totodată, proiectul este lacunar în ceea ce privește tipul răspunderii care survine pentru încălcarea interdicțiilor enumerate în alin.(4¹), cu care urmează să fie completat art.3 din Legea nr.64/2010, în norma examinată fiind menționat superficial: „*în conformitate cu legislația în vigoare*”.

În acest context, art.3 lit.d) din Legea nr.100/2017 stabilește că la elaborarea unui act normativ se respectă principiile oportunității, coerenței, consecutivității, stabilității și predictibilității normelor juridice.

Totodată, în Hotărârea nr.26 din 23 noiembrie 2010, Curtea Constituțională a subliniat că: „*pentru a oferi destinatarilor legii securitate juridică, orice lege trebuie să îndeplinească anumite condiții de calitate. Exigența calității legii este conturată prin prisma principiului securității juridice în componența condițiilor de previzibilitate și claritate a legii*”.

Curtea a menționat că: „*dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle sale, consacrat în articolul 23 alin.(2) din Constituție, implică adoptarea de către legiuitor a unor legi accesibile, previzibile și clare*”.

În acest sens, Curtea a reținut că: „*Pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate – norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. În caz contrar, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile. Într-o astfel de interpretare, norma ce nu corespunde criteriilor clarității este contrară*

art.23 din Constituție.”

De asemenea, Curtea a menționat că: „la elaborarea unui act normativ legiuitorul trebuie să respecte normele de tehnică legislativă pentru ca acesta să corespundă exigențelor de calitate. Astfel, pentru a exclude orice echivoc, textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure”.

În concluzie, lipsa răspunderii clare pentru încălcarea interdicției de propagare și/sau utilizare în scopuri politice a simbolurilor fasciste (spre exemplu: disciplinară, contravențională, penală) poate determina interpretarea favorabilă a prevederilor normative și respectiv, aplicarea sancțiunii necorespunzătoare sau neaplicarea cărorva sancțiuni în general.

Recomandări:

Propunem completarea prevederii examinate, în sensul specificării exprese a tipului răspunderii care survine pentru încălcarea interdicției de propagare și/sau utilizare în scopuri politice a simbolurilor fasciste.

Totodată, recomandăm autorului să completeze proiectul cu o normă suplimentară, care să incrimineze, sub aspect contravențional sau penal, nerespectarea acțiunilor de propagare și/sau utilizarea în scopuri politice a simbolurilor fasciste, precum și promovarea ideologiilor fasciste, rasiste ori xenofobe și/sau negarea Holocaustului.

Factori de risc:

- Lipsa sancțiunilor clare
- Lipsa responsabilității clare pentru încălcări

Riscuri de corupție:

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

IV. Concluzia expertizei

Proiectul legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Codul penal, Legea nr. 64/2010) este promovat de către un grup de deputați în Parlament, în scopul informării și educării societății în vederea eliminării oricărei forme de discriminare, investigarea și sancționarea actelor de discriminare, creând astfel un climat generat de încredere, respect și solidaritate, definitoriu pentru o societate democratică și europeană.

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 prevenirea săvârșirii actelor motivate de ură și violența pe motive etnice, rasiale religioase etc., care dispun de un grad sporit de pericol social.

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

- concurența normelor de drept;
- lipsa responsabilității clare pentru încălcări;
- lipsa sancțiunilor clare.

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

10.07.2020



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Vadim Gheorghiu , Inspector principal

