



## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO23/8583 din 14.03.2023**

### **la proiectul de lege pentru modificarea Codului de procedură penală al Republicii Moldova nr. 122/2003 (art.269, 269/3 ș.a.) (delimitarea competențelor Procuraturii Anticorupție și Centrului Național Anticorupție la investigarea cauzelor de corupție la nivel înalt) (număr unic 123/MJ/2023)**

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 Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Ministerul Justiției, 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 cu privire la 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 pentru consultare publică atât pe pagina web oficială a ministerului, cât și pe portalul guvernamental [www.particip.gov.md](http://www.particip.gov.md), la 23 februarie 2023. Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(2<sup>2</sup>) 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 autorul a menționat că proiectul are drept scop delimitarea clară a competențelor între autoritățile responsabile de investigarea cauzelor de corupție, focusat pe corupția la nivel înalt, fapt care va asigura implementarea condiționalităților din *Planul de acțiuni pentru implementarea măsurilor propuse de către Comisia Europeană în Avizul său privind cererea de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană*, aprobat de către Comisia națională pentru Integrare Europeană pe data de 4 august 2022, precum și a Memorandumului cu privire la politicile economice și financiare, încheiat cu Fondul Monetar Internațional.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune expunerea în redacție nouă a articolelor din Codul de procedură penală care reglementează competența:

- ) Centrului Național Anticorupție (art.269);
- ) Procuraturii Anticorupție (art.270<sup>1</sup>);
- ) Procuraturii pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cauze Speciale (art.270<sup>2</sup>).

De asemenea, a fost modificat art.270 care reglementează *competența procurorului la exercitarea urmăririi penale*, precum și completat Codul de procedură penală cu un articol nou – 269<sup>3</sup> „*Competența organelor de urmărire penală în privința unor categorii de infracțiuni*”.

Prin urmare, conchidem că scopul declarat de către autor 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 realizarea obiectivului combaterii fenomenului corupției și consolidarea autorităților anticorupție. 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 nota informativă sunt specificate: denumirea autorului, condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, principalele prevederi ale

proiectului și evidențierea elementelor noi, fundamentarea economico-financiară, modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare, avizarea și consultarea publică a proiectului.

Cu referire la infracțiunea *spălarea banilor* (art.243 din Codul penal), reiterăm opinia formulată în avizul Centrului la prezentul proiect, potrivit căreia infracțiunea de spălare de bani este o infracțiune autonomă și nu este legată de infracțiunea predicat. Aceasta se manifestă prin posibilitatea de a reține infracțiunea respectivă fără a exista o condamnare anterioară sau concomitentă pentru infracțiunea predicat și, mai mult, fără a determina cu precizie fapta prin care au fost produse bunurile sau fără a determina autorul infracțiunii predicat. Conceptul în cauză reprezintă un răspuns al statelor la evoluția infracționalității, respectiv înmulțirea activităților infracționale repetate care duc la obținerea de beneficii materiale importante, transferate pe teritoriul mai multor țări.

Prin urmare, în cazul infracțiunii de spălarea banilor, de cele mai multe ori, infracțiunea primară (predicat) nu se cunoaște. Astfel, Serviciului Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor (*în continuare – SPCSB*) va fi pus în dificultate, în ceea ce privește identificarea entității responsabile de examinarea infracțiunii, pentru diseminarea informațiilor privind activitățile și tranzacțiile suspecte de spălare a banilor, de infracțiuni asociate acestora și de finanțare a terorismului, precum și altă informație relevantă obținută în temeiul prevederilor legii. Situația implică riscul unui „ping-pong” a informațiilor primite de la SPCSB, între organele de urmărire penală, în cazul necunoașterii infracțiunii predicat.

Mai mult ca atât, ca și în cazul infracțiunilor de corupție, specificul documentării infracțiunii de spălarea banilor este unul particular, manifestat inclusiv prin existența instrumentelor de investigare speciale, complexitatea examinării tranzacțiilor, etc.

Potrivit pct.27 din cele 40 de recomandări FATF (Grupul de Acțiune Financiară Internațională): *„Țările trebuie să se asigure că autoritățile desemnate de aplicare a legii au responsabilități în investigațiile privind cazurile de spălare a banilor și finanțarea terorismului. Țările sunt încurajate să sprijine și să dezvolte, în măsură în care este posibil, tehnici investigative speciale potrivite pentru investigarea cazurilor de spălare a banilor, cum ar fi, livrare controlată, operațiuni cu agenți sub acoperire și alte tehnici relevante. De asemenea, țările sunt încurajate să folosească alte mecanisme efective, cum ar fi utilizarea permanentă sau temporară de grupuri specializate în investigarea de active și investigații în colaborare cu autoritățile competente adecvate din alte țări”*.

De asemenea, conform pct.30 din cele 40 de recomandări FATF: *„Țările trebuie să pună la dispoziția autorităților lor competente, implicate în combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului, resursele financiare, umane și tehnice adecvate. Țările trebuie să pună în aplicare acele mecanisme care să asigure că personalul acelor autorități este de o înaltă integritate”*.

În contextul asistenței juridice reciproce și extrădării, pct.36 din cele 40 de recomandări FATF prevede că: *„Țările trebuie să acorde în regim de urgență, constructiv și efectiv cea mai largă gamă de asistență juridică reciprocă în legătură cu investigațiile privind spălarea banilor și finanțarea terorismului, urmărirea penală și procedurile legate de acestea”*.

Prin urmare, diseminarea competenței de efectuare a urmăririi penale în privința infracțiunii de spălarea banilor automat atrage obligația statului de a asigura în mod corespunzător și simultan organele de urmărire penală ale Ministerului Afacerilor Interne, Serviciului Vamal, Centrului Național Anticorupție și Serviciului Fiscal de Stat cu resurse financiare, umane și tehnice adecvate.

Concomitent, nu este clar cum Republica Moldova va fi capabilă să realizeze o asistență juridică reciprocă urgentă, constructivă și efectivă în cazul a patru organe de urmărire penală diferite după

specificul de activitate.

Totodată, existența mai multor organe de urmărire penală competente de examinarea spălării banilor și finanțării terorismului va face dificilă asigurarea unor sisteme eficace de combatere a spălării banilor și a finanțării terorismului prin păstrarea de statistici referitoare la:

- ) rapoartele de tranzacții suspecte primite și transmise;
- ) investigațiile financiare privind spălarea banilor și finanțarea terorismului;
- ) urmăriri penale și condamnări;
- ) bunuri blocate, sechestrate și confiscate;
- ) asistența juridică reciprocă sau alte cereri de cooperare internațională complete (pct.32 din cele 40 de recomandări FATF).

În context, menționăm că potrivit argumentelor Ministerului Afacerilor Interne reflectate în sinteză: „[...] la moment, organului de urmărire penală al Ministerului Afacerilor Interne îi revine spre examinare aproximativ 80% din infracțiuni, însă din numărul total de 751 funcții prevăzute conform statelor de personal, 183 funcții sunt vacante. [...] În același context, se comunică că investigarea infracțiunilor de corupție și a celor conexe actelor de corupție necesită o pregătire profesională specială și suficientă. Astfel, se precizează că în cadrul inspectoratelor de poliție teritoriale sunt angajați inclusiv și subofițeri de investigații – persoane care nu au studii superioare, unii având doar studii gimnaziale. Acest fapt poate genera investigarea incompletă și admiterea unor încălcări evidente de procedură, ceea ce va avea ca efect imposibilitatea atragerii la răspundere a persoanei și restabilirea valorilor sociale lezate. În plus, mecanismele de corupție devin din ce în ce mai sofisticate și, deseori implică comiterea de fapte penale cu încadrări juridice multiple. Adicional, se comunică că organul de urmărire penală al Ministerului Afacerilor Interne nu deține suficiente resurse și instrumente pentru examinarea unor astfel de infracțiuni, acest aspect reieșind chiar din identitatea și statutul persoanelor care comit acte de corupție, acestea din urmă având alte pârghii și posibilități de influență, comparativ cu un subofițer de investigații sau un ofițer de urmărire penală din cadrul unui inspectorat de poliție teritorial”.

În contextul celor enunțate supra, considerăm oportună: **a) la art.1 pct.1 din proiect art.269 alin.(1) din Codul de procedură penală, după textul „239 – 240”, completarea cu textul „243”;**  
**b) excluderea din proiect a alin.(2) din noua redacție a art.269 din Codul de procedură penală;**  
**c) excluderea din proiect a art.269<sup>3</sup> cu care se completează Codul de procedură penală.**

Suplimentar, reiterăm dificultate pe care o va întâlni Centrul Național Anticorupție în examinarea infracțiunilor de corupere activă și trafic de influență (art.325 și 326 din Codul penal), în cazul în care o persoană terță susține că:

- ) a promis, oferit sau dat, personal sau prin mijlocitor, unuia dintre subiecții enumerați în subpct.1) bunuri, servicii, privilegii sau avantaje [...] pentru a îndeplini sau nu ori pentru a întârzia sau a grăbi îndeplinirea unei acțiuni în exercitarea funcției sale sau contrar acesteia (art.325 din Codul penal);
- ) a promis, oferit sau dat unuia dintre subiecții enumerați în subpct.1) bunuri, servicii, privilegii sau avantaje [...] când respectivul subiect are sau susține că are o influență asupra unei persoane publice, persoane cu funcție de demnitate publică, persoane publice străine, funcționar internațional, pentru a-l face să îndeplinească sau nu ori să întârzie sau să grăbească îndeplinirea unei acțiuni în exercitarea funcției sale, indiferent dacă asemenea acțiuni au fost sau nu săvârșite (art.326 din Codul penal).

În practică, aprobarea proiectului, în varianta parvenită spre expertiza anticorupție, va duce la apariția situațiilor în care, la subdiviziunile teritoriale responsabile de efectuarea urmăririi penale a infracțiunilor de corupție (Nord, Sud, Centru), care urmează a fi create de către Ministerul Afacerilor Interne, de către persoane fizice terțe vor fi depuse plângeri cu privire la propriile acțiuni de corupere

activă/trafic de influență în privința subiecților enumerați la actualul alin.(1) subpct.1) din noua redacție a art.269 din Codul de procedură penală din proiect. În particular, ofițerii de urmărire penală se vor afla în situații *delicate* în cazul în care, în plângeri, vor fi vizați: comisarii inspectoratelor în care aceștia activează, primarii orașelor/ președinții centrelor raionale în care activează subdiviziunile teritoriale responsabile, ofițeri de urmărire penală, polițiști și ofițeri de investigații etc.

Astfel, în scopul evitării riscurilor de apariție a conflictelor de interese sau altor impedimente care pot avea drept rezultat mimarea investigării sau investigarea părtinitoare a infracțiunilor de corupție, de către subdiviziunile teritoriale responsabile de efectuarea urmăririi penale a infracțiunilor de corupție ale Ministerului Afacerilor Interne, propunem: **completarea subpct.(1) cu lit.g) cu următorul cuprins:** „g) indiferent de calitatea persoanei, dacă infracțiunile prevăzută la art.325 și 326 din Codul penal au fost săvârșite în privința subiecților de la lit.a) – f)”.

#### 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”.

Implementarea în practică a normelor proiectului nu necesită alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul de stat, fapt confirmat și de către autor în nota informativă.

## 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 „textul 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 nr.100/2017.

### II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare.&n

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

Prevederile proiectului reglementează activitatea:

- ) organelor de urmărire penală ale Ministerului Afacerilor Interne, Serviciului Vamal și Serviciului Fiscal de Stat;
- ) Centrului Național Anticorupție;
- ) instituției procurorului la exercitarea urmăririi penale;

- ) Procuraturii Anticorupție;
- ) Procuraturii pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cauze Speciale.

#### 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. Concluzia expertizei

Proiectul legii pentru modificarea Codului de procedura penală al Republicii Moldova nr.122/2003 (delimitarea competențelor Procuraturii Anticorupție și Centrului Național Anticorupție la investigarea cauzelor de corupție la nivel înalt) a fost elaborat de către Ministerul Justiției, în scopul delimitării clare a competențelor între autoritățile responsabile de investigarea cauzelor de corupție, focusat pe corupția la nivel înalt.

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 realizarea obiectivului combaterii fenomenului corupției și consolidarea autorităților anticorupție în Republica Moldova.

Diseminarea competenței de efectuare a urmăririi penale în privința infracțiunii de spălarea banilor automat atrage obligația statului de a asigura în mod corespunzător și simultan organele de urmărire penală ale Ministerului Afacerilor Interne, Serviciului Vamal, Centrului Național Anticorupție și Serviciului Fiscal de Stat cu resurse financiare, umane și tehnice adecvate, personal de o înaltă integritate. Totodată, existența mai multor organe de urmărire penală competente de examinarea spălării banilor și finanțării terorismului va face dificilă asigurarea unor sisteme eficace de combatere a spălării banilor și a finanțării terorismului.

În context, considerăm oportună: *a) la art.I pct.1 din proiect art.269 alin.(1) din Codul de procedură penală, după textul „239 – 240”, completarea cu textul „243”;*  
*b) excluderea din proiect a alin.(2) din noua redacție a art.269 din Codul de procedură penală;*  
*c) excluderea din proiect a art.269<sup>3</sup> cu care se completează Codul de procedură penală.*

În scopul evitării riscurilor de apariție a conflictelor de interese sau altor impedimente care pot avea drept rezultat mimarea investigării sau investigarea părtinitoare a infracțiunilor de corupție, de către subdiviziunile teritoriale responsabile de efectuarea urmăririi penale a infracțiunilor de corupție ale Ministerului Afacerilor Interne, propunem: *completarea subpct.(1) cu lit.g) cu următorul cuprins: „g) indiferent de calitatea persoanei, dacă infracțiunile prevăzută la art.325 și 326 din Codul penal au fost săvârșite în privința subiecților de la lit.a) – f)”*

14.03.2023 Digitally signed by Gheorghiță Vadim  
Date: 2023.03.14 13:08:03 EET  
Reason: MoldSign Signature  
Location: Moldova



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:  
Vadim Gheorghiță , Inspector principal