



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



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

Nr. 06/2-7388 din 14.12 2022

La nr.03/10591 din 08 decembrie 2022

Ministerul Justiției

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Codul penal, Codul de procedură penală și Legea nr.1104/2002 - proceduri simplificate în procesul penal) (număr unic 869/MJ/2022).

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

Director

Iulian RUSU



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/8402 din 13.12.2022

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Codul penal, Codul de procedură penală și Legea nr.1104/2002 - proceduri simplificate în procesul penal)

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, la 17 noiembrie 2022. Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a

transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(2²) 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 eficientizarea procedurilor simplificate în procesul penal, delimitarea clară a procedurilor din dreptul pozitiv, precum și sincronizarea acestora prin introducerea unei proceduri simplificate noi.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune revizuirea legislației procesual penale în vederea simplificării/eficientizării procedurilor de examinare a cauzelor penale atât la etapa prejudiciară, cât și la cea judiciară, precum și revizuirea mecanismelor procesuale care ar asigura un echilibru adecvat între învinuire și apărare din perspectiva egalității armelor.

Astfel, sunt identificate 3 proceduri simplificate menite să eficientizeze procesul penal:

-) acordul de recunoaștere a vinovăției;
-) acordul judiciar în interesul public;
-) judecarea cauzei pe baza probelor administrate în fază de urmărire penală.

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

Prevederile proiectului promovează, pe de o parte, interesele statului cu privire:

-) la degrevarea instanțelor de judecată de volumul mare de cauze și operativitatea instrumentării acestora atât la faza de urmărire penală cât și la faza de judecare;
-) evitarea tergiversării examinării cauzelor penale;
-) evitarea expirării termenului de prescripție sau de restituire a prejudiciului cauzat;
-) reducerea timpului și a cheltuielilor costisitoare în cadrul procesului penal;
-) recuperarea mai rapidă a prejudiciilor cauzate prin infracțiuni și încasări la bugetul de stat.

De asemenea, proiectul promovează și interesele părții apărării, în ceea ce privește reducerea pedepsei penale.

Suplimentar, proiectul promovează interesele persoanelor juridice, privind infracțiunile comise anterior elaborării și eventualei aprobări a proiectului. Astfel, sub incidența noilor modificări din legea penală privind posibilitatea încheierii acordului judiciar de interes public urmează să cadă și infracțiunile săvârșite de persoanele juridice participante la comiterea celor mai de rezonanță cazuri penale din istoria recentă a Republicii Moldova, inclusiv așa numitele „Frauda bancară” și „Laundromat”.

Luând în considerare:

-) actualitatea și rezonanța subiectului în societate,
 -) repercusiunile cu efect îndelungat în timp pe care le are pentru economia națională,
 -) prejudicierea gravă și iremediabilă a imaginii Republicii Moldova la nivel internațional, aceasta obținând faima de „Republică Offshore”,
- considerăm oportună analizarea suplimentară a oportunității promovării proiectului în varianta actuală.

Prin urmare, promovarea intereselor menționate supra nu este în detrimentul interesului public dacă în cadrul utilizării procedurilor simplificate menite să eficientizeze procesul penal vor fi respectate reglementările normative, precum și dacă se vor institui mecanisme eficiente necesare pentru realizarea programului de monitorizare a persoanelor juridice învinuite care încheie acordul judiciar de interes 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.

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, [...]"*.

În textul proiectului a fost identificată o formulare ambiguă care admite interpretări abuzive. Mai detaliat la acest aspect ne vom expune la compartimentul III din prezentul raport de expertiză anticorupție.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului a fost identificat o concurență a normelor de drept. Mai detaliat la acest aspect ne vom expune la compartimentul III din prezentul raport de expertiză anticorupție.

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

Prevederile proiectului reglementează activitatea:

1) procurorilor, în ceea ce privește:

- a) încheierea acordului judiciar de interes public cu reprezentantul legal sau reprezentantul desemnat al persoanei juridice;
- b) ajungerea la un acord cu persoana juridică învinuită privind amenda de interes public care urmează a fi executată;
- c) sesizarea instanței de judecată prin demers pentru confirmarea acordului judiciar de interes public;
- d) suspendarea condiționată a urmăririi penale pe un termen de până la 3 ani;
- e) dispunerea încetării urmăririi penale la expirarea termenului stabilit în acordul judiciar de interes public, dacă constată că persoana juridică a executat toate obligațiile stabilite în acord, etc.

2) procurorului ierarhic superior, privind:

- a) aprobarea scrisă a limitelor pedepsei în cazul intenției de încheiere a acordului de recunoaștere a vinovăției;
- b) aprobarea în scris a acordului de recunoaștere a vinovăției încheiat;
- c) aprobarea scrisă a limitelor amenzii de interes public, în cazul intenției de încheiere a acordului judiciar de interes public;
- d) aprobarea scrisă a acordului judiciar de interes public semnat;

3) instanței de judecată, cu privire la:

- a) examinarea demersului procurorului și a acordului judiciar de interes public;
- b) confirmarea acordului judiciar de interes public;

4) Centrului Național Anticorupție – monitorizarea persoanelor juridice învinuite de comiterea infracțiunilor de corupție care au încheiat acord judiciar de interes public.

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 -	
<p>La art.I pct.2 și art.II pct.5 din proiect „2. Se completează cu articolul 59¹ cu următorul cuprins: „Articolul 59¹. Liberarea condiționată de răspundere penală a persoanei juridice în privința persoanei juridice cu care a fost încheiat un <u>acord judiciar de interes public</u>, confirmat de instanța de judecată, urmărirea penală poate fi suspendată condiționat, cu liberarea ulterioară de răspundere penală în conformitate cu procedură penală, dacă condițiile acordului au fost îndeplinite de către persoana juridică și a expirat termenul de monitorizare fixat în acord.” 5. Articolul 210 se completează cu alineatul (3) cu următorul cuprins: „(3) Bunurile se scot de sub sechestru când persoana juridică a executat <u>amenda de interes public</u> stabilită în acordul judiciar de interes public și a reparat prejudicial cauzat prin infracțiune.””</p>	
<p>Obiecții: Sintagma „<i>interes public</i>”, utilizată în contextul dat conferă prevederilor un grad sporit de ambiguitate, luând în considerare hotărârile Curții Constituționale, nr.22/2017, nr.33/2017 și nr.24/2019, prin care a fost declarată neconstituțională, deoarece: - prevederile Codului penal nu stabilesc expres „<i>interesul public</i>” ca valoare socială care poate fi determinată; - textul „<i>interese publice</i>” constituie o noțiune generică, ce nu poate fi definită, prin ce încalcă articolele 1 alin.(3) și 22 din Constituție [<i>principiul legalității incriminării și pedepsei penale</i>], precum și articolul 23 din Constituție [<i>calitatea legii penale</i>], etc.</p> <p>Prin urmare, în scopul evitării riscului interpretării și aplicării discreționare și asigurarea exigențelor de previzibilitate a normelor, se recomandă analiza suplimentară a necesității operării cu termenul de "interes public" în raport cu hotărârile Curții Constituționale menționate supra.</p>	
<p>Recomandări: Redactarea proiectului prin prisma obiecției de mai sus.</p>	
<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive ● Concurența normelor de drept 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Generale
- 2 -	
<p>La art.III din proiect „Articolul 4 alineatul (1) din Legea nr. 1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, (republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.103, art.353, din 05 octombrie 2012), cu modificările ulterioare, se completează cu litera h) cu următorul conținut: „h) monitorizarea persoanelor juridice învinuite de comiterea infracțiunilor de corupție care au încheiat acord judiciar de interes public.””</p>	
<p>Obiecții: Proiectul este lacunar la capitolul mecanismului de monitorizare a persoanelor juridice învinuite de comiterea infracțiunilor de corupție care au încheiat acord judiciar de interes public și acțiunilor pe care urmează să le întreprindă Centrul Național Anticorupție.</p> <p>Pentru evitarea înzestrării Centrului cu o atribuție formală, este necesară reglementarea în proiect a procedurii de monitorizare propriu-zise sau menționarea faptului că Parlamentul urmează să adopte un act normativ în acest sens.</p>	

Recomandări:

Completarea proiectului cu norme suplimentare care să prevadă expres mecanismul de monitorizare, de către Centrul Național Anticorupție, a persoanelor juridice învinuite care au încheiat acord judiciar de interes public.

Totodată, recomandăm completarea prevederii din art.III din proiect cu menționarea faptului că monitorizarea persoanelor juridice învinuite de comiterea infracțiunilor de corupție care au încheiat acord judiciar de interes public, se efectuează în conformitate cu un act normativ aprobat de Parlament.

Factori de risc:

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

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

IV. Concluzia expertizei

Proiectul legii pentru modificarea unor acte normative (proceduri simplificate în procesul penal) (Codul penal, Codul de procedură penală, Legea nr.1104/2002) a fost elaborat de către Ministerul Justiției, în scopul eficientizării procedurilor simplificate în procesul penal, delimitării clare a procedurilor din dreptul pozitiv, precum și sincronizării acestora prin introducerea unei proceduri simplificate noi.

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:

-) la degrevarea instanțelor de judecată de volumul mare de cauze și operativitatea instrumentării acestora atât la faza de urmărire penală cât și la faza de judecare;
-) evitarea tergiversării examinării cauzelor penale;
-) evitarea expirării termenului de prescripție sau de restituire a prejudiciului cauzat;
-) reducerea timpului și a cheltuielilor costisitoare în cadrul procesului penal;
-) recuperarea mai rapidă a prejudiciilor cauzate prin infracțiuni și încasări la bugetul de stat.

De asemenea, prin proiect sunt promovate interesele părții apărării, în ceea ce privește reducerea pedepsei penale.

Suplimentar, aprobarea proiectului în varianta actuală va permite persoanelor juridice participante la comiterea celor mai de rezonanță cazuri penale din istoria recentă a Republicii Moldova, inclusiv așa numitele „Frauda bancară” și „Laundromat”, să evite suportarea consecințelor pentru infracțiunile comise.

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

- formulare ambiguă care admite interpretări abuzive;

- concurența normelor de drept;
- lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative.

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

13.12.2022



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Vadim Gheorghita, Inspector principal