

RAPORT DE EXPERTIZĂ

asupra nivelului coruptibilității proiectelor de Lege privind modificarea și completarea unor acte legislative

În cadrul expertizei ne-am expus doar asupra acelor momente de vulnerabilitate, care nu au fost abordate în avizul Centrului asupra proiectelor.

1. Evaluarea generală a nivelului coruptibilității proiectului de act legislativ

1.1. Temeiul elaborării și adoptării proiectului de act legislativ

Proiectul de lege a fost elaborat de Procuratura Generală care potrivit art. 2 al Legii nr. 118-XV din 14.03.2003 cu privire la procuratură, este instituție independentă în relațiile cu alte autorități publice și, prin exercitarea atribuțiilor sale, reprezintă interesele generale ale societății, apără ordinea de drept, drepturile și libertățile cetățenilor, conduce și exercită urmărirea penală.

Elaborarea proiectului de Lege privind modificarea și completarea unor acte legislative are drept scop executarea punctului 13 al Planului de Acțiuni RM-UE, adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 113 din 03.02.2007 și conformării cadrului juridic național în domeniul combaterii corupției și protecționismului la normele dreptului internațional.

Concluzii și recomandări: proiectul este elaborat de o autoritate competentă.

1.2. Justificarea categoriei proiectului de act legislativ

Proiectul de lege face parte din categoria legilor organice. Deoarece, prin proiect se operează modificări și completări Codului cu privire la contravențiile administrative aprobat prin Legea R.S.S. Moldovenești din 29 martie 1985, Codul penal nr. 985-XV din 18 aprilie 2002, Codul de procedură penală nr. 122-XV din 14 martie 2003, Legea nr. 216-XV din 29.05.2003 cu privire la Sistemul informațional integral automatizat de evidență a infracțiunilor, a cauzelor penale și a persoanelor care au săvârșit infracțiuni, Legea nr. 45-XIII din 12.04.94 privind activitatea operativă de investigații, acestea făcând parte din categoria legilor organice. Categoria proiectului este justificată prin dispozițiile art. 9 alin. (5) din Legea nr. 780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative, în conformitate cu care modificarea, completarea și abrogarea legilor organice sau ale unor dispoziții ale acestora se fac prin lege organică, conform procedurii stabilite în acest sens.

Concluzii și recomandări: reieșind din categoria actelor modificate, proiectul de lege, în acest caz, nu trezește careva obiecții.

1.3. Oportunitatea proiectului de act legislativ

Proiectul de lege este motivat prin necesitatea perfecționării cadrului legislativ în domeniul combaterii corupției și protecționismului la normele dreptului internațional, cum ar fi aplicarea răspunderii administrative pe unele infracțiuni ușoare și mai puțin grave, care nu prezintă pericol social sporit, excluzând răspunderea penală pentru săvârșirea lor, fapt ce ar duce la decriminalizarea Codului penal, și excluderea tergiversărilor la soluționarea și adoptarea deciziilor pe aceste categorii de încălcări.

Totodată, prezentul proiect de lege urmărește ajustarea legislației în domeniu la normele internaționale, cum ar fi Recomandarea REC (2000) 19 „Cu privire la rolul Procuraturii în cadrul sistemului de justiție penală”, adoptată de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei la 6 octombrie 2000, care cuprinde un șir de principii aplicabile sistemului procuraturii statelor membre ale Consiliului Europei.

Concluzii și recomandări: proiectul de lege este oportun.

1.4. Eficiența proiectului de act legislativ

Concluzii și recomandări: nu ne putem expune în detalii asupra eficienței proiectului, deoarece acesta nu este însoțit de expunerea de motive, în care s-ar conține vre-o estimare a costurilor referitor la aplicarea lui. Cu toate acestea, proiectul aduce câteva reglementări noi în Codul cu privire la contravențiile administrative, Codul penal, Codul de procedură penală, cum ar fi instituția consultantului procurorului, competența discreționară a procurorului, norme, pentru implementarea cărora sunt necesare anumite cheltuieli financiare.

1.5. Analiza corespunderii proiectului de act legislativ cerințelor tehnicii legislative

Nu ne vom expune asupra acestui compartiment, pentru a nu anticipa expertiza juridică a proiectului de act legislativ, efectuarea căreia ține de competența Ministerului Justiției.

1.6. Analiza nivelului de conformitate a proiectului de act legislativ la standardele anticorupționale naționale și internaționale

Potrivit art. 30 al Convenției Națiunilor Unite împotriva corupției, adoptată la New York la 31.10.2003, se menționează că, fiecare stat parte se străduiește să facă astfel încât orice putere judiciară discreționară conferită de dreptul său intern și aferentă urmărilor judiciare pornite împotriva persoanelor pentru infracțiunile prevăzute de prezenta convenție să fie exercitată în scopul

optimizării eficacității măsurilor de investigație și reprimare a acestor infracțiuni, ținând seama de necesitatea de a exercita un efect de descurajare în ceea ce privește săvârșirea lor.

Concluzii și recomandări: Prevederile proiectului de lege, în acest sens, urmează a fi definitive atât în ce privește aspectele prea generale referitoare la conceptul de „competență discreționară a procurorului”, cât și în ce privește efectuarea măsurilor operative de investigație.

2. Evaluarea în fond a nivelului coruptibilității proiectului de act legislativ

La art. 15 din CCA –

Concluzii și recomandări: în cazul dat pare a fi o confuzie, deoarece articolul dat, în varianta actuală nu are puncte. Este necesară completarea articolului cu un nou aliniat, în redacția propusă.

La redacția propusă a art. 20 din CCA –

Concluzii și recomandări: în cazul dat, prevederile alineatului unu depășesc cuantumul maximal al sancțiunilor stabilite la unele contravenții administrative. Spre exemplu art. 51 din CCA, prevede sustragerea în proporții mici din avutul proprietarului, prin furt, însușire, delapidare, abuz de serviciu sau prin escrocherie, sancțiunea reprezentând amendă în mărime de la cinci la douăzeci unități convenționale. De asemenea norma va genera o confuzie cu prevederile art. 126 din Codul penal, care consacră conceptele de proporții deosebit de mari, daune considerabile și daune esențiale. De revăzut redacția propusă.

La varianta propusă la art. 23 din CCA –

Concluzii și recomandări: articolul la moment are 8 puncte.

La completarea propusă a Codului cu privire la contravențiile administrative, art. 31/2 –

Concluzii și recomandări: sintagma „poate fi” oferă prea larg câmp discreționar la stabilirea sancțiunii. Propunem să fie exact stabilit cazurile de aplicare a privării de dreptul de a deține anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate.

La art. 174/27 CCA –

Concluzii și recomandări: în scopul înlăturării caracterului general al stipulărilor a se analiza posibilitatea reformulării textului, în sensul specificării înțelesului expresiei „sub controlul efectuat de organele abilitate cu combaterea corupției”. Totodată, remarcăm că Codul cu privire la contravențiile administrative nu definește noțiunea de „persoană aflată în exercițiul funcției”. De asemenea, dispoziția articolului este similară dispoziției art. 330 Codul penal.

La art. 174/31 CCA –

Concluzii și recomandări: articolul dat dublează prevederile articolului 174/18 al Codului cu privire la contravențiile administrative din 29 martie 1985, care prevede, eschivarea intenționată a conducătorilor de autorități publice, de alte instituții, întreprinderi și organizații de stat de la luarea măsurilor de rigoare față de funcționarii subalterni vinovați de săvârșirea unor acte de corupție și protecționism. Propunem de a-l exclude, de revizuit și completat redacția articolului 174/18.

La art. 237 CCA –

Concluzii și recomandări: prevederile conțin norme de blanchetă, norme care pot fi interpretate în mod ambiguu. În scopul înlăturării caracterului general al stipulărilor a se analiza posibilitatea specificării cadrului limitativ al activității la care este în drept procurorul să participe, făcându-se trimitere la art. 4 lit. e) al legii cu privire la Procuratură nr. 118-XV din 14.03.2003.

Ca remarcă generală, reținem că examinarea cazurilor cu privire la contravențiile administrative prevăzute de articolele propuse spre completare (art.51/7, 174/27-174/31) rămîne neatribuită vre-unui organ ce fac normele propuse inaplicabile. Totodată, nu este clar care va fi procedura de aplicare de către instanța de judecată a privării de dreptul de a deține anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate atunci când aceasta se va aplica suplimentar la altă sancțiune administrativă, care poate fi dispusă de alt organ.

La redacția art. 53 Codul penal –

Concluzii și recomandări: în opinia noastră, această propunere implică contravine principiului legalității, consacrat în art. 3 din Codul penal. Persoana poate fi liberată de răspundere penală doar de către instanța de judecată, care este în drept s-o atragă la răspundere. De asemenea, Recomandarea REC (2000) 19 „Cu privire la rolul Procuraturii în cadrul sistemului de justiție penală”, la care face trimitere autorul, și anume la pct. 3 se menționează că doar în unele sisteme de justiție penală, procuratura decide asupra măsurilor alternative de urmărire.

La redacția art. 58 Codul penal –

Concluzii și recomandări: în acest caz, în opinia noastră, norma contravine principiului legalității. Nimeni nu poate fi declarat vinovat de săvârșirea unei infracțiuni, decât în baza unei hotărâri a instanței de judecată. Pentru acest motiv nu se poate libera o persoană de răspundere penală în faza urmăririi penale.

La redacțiile propuse a art. art. 153, 154, 198, 203, 277, 299 Codul penal –

Concluzii și recomandări: acțiunile criminalizate pînă acum nu pot fi sancționate adecvat administrativ.

La art. 196 Codul penal –

Concluzii și recomandări: a se analiza posibilitatea modificării și a sancțiuni componentei de infracțiune respective, luându-se în considerație principiul proporționalității răspunderii juridice.

La aliniatul (1) art. 52 Codul de procedură penală –

Concluzii și recomandări: credem că sintagma „dreptul său discreționar”, este foarte ambiguă și oferă posibilitatea interpretării abuzive și confuze a atribuțiilor ce sunt acordate procurorilor pe parcursul efectuării urmăririi penale. Astfel, este necesar de a revizui prevederile respective, în scopul înlăturării tuturor normelor generale și vage.

La art. 54 Codul de procedură penală –

Concluzii și recomandări: prevederile date sunt foarte generale dat fiind faptul că funcția respectivă nu a fost pînă în prezent reglementată de nici un act normativ, ce ar stipula statutul persoanei în cauză, care sunt condițiile pentru angajare, atribuțiile și drepturile acesteia. A se analiza posibilitatea modificării în acest sens a Legii cu privire la Procuratură.

La art. 285/1 Codul de procedură penală –

Concluzii și recomandări: reținem remarca de mai sus, dat fiind faptul că prevederea are un caracter general, lăsând loc unei interpretări echivoce și abuzive competenței delegate procurorilor, se propune de a reexamina redacția. Pentru a diminua eventualul factor de coruptibilitate a acestora, este important ca actul juridic să nu conțină norme cu sens ambiguu și neclar.

La art. 17 din Legea cu privire la Sistemul informațional integral automatizat de evidență a infracțiunilor, a cauzelor penale și a persoanelor care au săvârșit infracțiuni –

Concluzii și recomandări: în opinia noastră, aprecierea rezultatelor activității de urmărire penală în baza criteriilor propuse poate fi obiectivă doar cu condiția revizuirii modalității de verificare a competenței, statuate în art. 271 din Codul de procedură penală, în special, excluderea alin. (4) și concretizarea alin. (5) astfel, încât soluționarea chestiunilor legate de competență să fie fundamentată expres și exhaustiv de lege.

La alin. (2¹) art. 26 din Legea cu privire la Sistemul informațional integral automatizat de evidență a infracțiunilor, a cauzelor penale și a persoanelor care au săvârșit infracțiuni –

Concluzii și recomandări: în scopul înlăturării caracterului general al stipulării și cadrului larg de atribuții ce sunt lăsate la latitudinea Procurorului General, a se analiza posibilitatea reexaminării prevederilor în sensul indicării unor criterii suplimentare cu privire la procedura efectuării „controalelor suplimentare”. Precum și de specificat care va fi componenta și competența comisiilor mixte în ceea ce privește efectuarea controalelor suplimentare de verificare a corectitudinii și veridicității informației introduse în banca centrală de date.

Expertiza a fost efectuată de

Elena Bedros,
Inspector, Secția Analitică și Prognoză Anticorupție