



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



NATIONAL ANTICORRUPTION
CENTRE OF THE REPUBLIC OF
MOLDOVA



Adresa: MD-2004, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198, mun. Chișinău, Republica Moldova
tel. (+373) 22-25-72-94, email: secretariat@cna.md

Nr. 06/2/12346 din 26.07.2024
La nr. 256 din 17 iulie 2024

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege cu privire la modificarea art.I din Legea nr.136/2024 pentru modificarea unor acte normative (modificarea Codului penal și Codului contravențional).

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

Director

Digitally signed by Pinzari Alexandr
Date: 2024.07.29 10:43:54 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

MOLDOVA EUROPEANĂ



Alexandr PÎNZARI

Ex.: V. Gheorghită
Tel.: 022 257-424

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr.	1947	
"29"	07	2024
Ora		



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO24/9865 din 26.07.2024

la proiectul de lege cu privire la modificarea art.I din Legea nr.136/2024 pentru modificarea unor acte normative (modificarea Codului penal și Codului contravențional)

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

1.1. 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 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. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

1.2. 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 18 iulie 2024, 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 18 iulie 2024. 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 de fundamentare autorii au menționat că proiectul are drept scop oferirea unei clarități suplimentare și excluderea oricărui echivoc referitor la interpretarea normelor.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea, prin concretizare, unor prevederi de la art. I din Legea nr.136/2024.

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

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

Prevederile proiectului promovează interesele legiuitorului, în ceea ce privește excluderea anumitor lacune în prevederile unor articole din capitolul XV al Codului penal, care reglementează infracțiunile contra bunei desfășurări a activității în sfera publică, ceea ce va permite acoperirea unui spectru mai mare de acte de corupție.

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 de fundamentare care cuprinde:*

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a/al participanților la elaborarea proiectului actului normativ;*
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ;*
- c) obiectivele urmărite și soluțiile propuse;*
- d) analiza impactului de reglementare;*
- e) compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE;*
- f) avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ;*
- h) modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent;*
- i) măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ."*

În nota de fundamentare sunt specificate: denumirea autorului, condițiile care au impus elaborarea proiectului actului normativ, obiectivele urmărite și soluțiile propuse, analiza impactului de reglementare, compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE, avizarea și consultarea publică a proiectului actului normative, concluziile expertizelor, modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent, măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ.

Totodată, argumentele invocate de către autori în nota informativă, referitoare la necesitatea modificării prevederilor de la art. I pct. 144 – 146 din Legea nr. 136/2024, nu sunt pertinente și

concludente.

Prin urmare, considerăm că modificarea prevederilor enunțate este nejustificată. Mai detaliat la aceste aspect ne vom referi la compartimentul III din prezentul raport de expertiză anticorupție.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.d) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „d) analiza impactului de reglementare”.

Nota de fundamentare conține analiza impactului de reglementare.

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 au fost identificate norme contradictorii cu prevederile Convenției Europene pentru Drepturile Omului. Mai detaliat la aceste 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

- 1 -

La art.I pct. 3 din proiect

„la punctul 144, alineatul (1) va avea următorul cuprins:

„Îndeplinirea sau neîndeplinirea intenționată, în exercițiul funcției, de către o persoană publică, a unei acțiuni cu încălcarea actului normativ, săvârșită din interes material, din alt interes personal sau în interesul unei terțe persoane, dacă aceasta a cauzat daune în proporții considerabile drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice, imposibilitatea exercitării legale, de către persoanele fizice și/sau juridice, a drepturilor și libertăților lor fundamentale prevăzute de Constituția Republicii Moldova sau de Convenția Europeană pentru Drepturile Omului, afectarea drepturilor și intereselor patrimoniale ale Republicii Moldova, sau afectarea obligațiilor statului asumate pe plan internațional,”

Obiecții:

Substituirea textului „legii” cu textul „actului normativ” excedă cadrul legal pentru care persoana urmează să fie atrasă la răspundere penală.

Referindu-se la aspectele care atrag răspunderea penală a agentului public în cazul infracțiunii de „Abuzul de putere sau abuzul de serviciu”, Curtea Constituțională, în Hotărârea nr.33 din 07 decembrie 2017 menționează următoarele:

„[...] 80. Curtea observă că echivalentul infracțiunii de abuz de putere sau abuz de serviciu a fost reglementat la nivel internațional prin Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției, care, prin articolul 19 intitulat „Abuzul de funcții”, recomandă statelor părți să aibă în vedere adoptarea măsurilor legislative și a altor măsuri care se dovedesc a fi necesare pentru a atribui caracterul de infracțiune, în cazul în care actele au fost săvârșite cu intenție, faptei unui agent public de a abuza de funcțiile sau de postul său, adică de a îndeplini ori de a se abține să îndeplinească, în exercițiul funcțiilor sale, un act cu încălcarea legii, cu scopul de a obține un folos necuvenit pentru sine sau pentru altă persoană sau entitate. [...]

82. Curtea observă că detalierea elementelor infracțiunii prevăzute de art. 19 din Convenția ONU împotriva corupției, printre care îndeplinirea sau abținerea de la îndeplinirea unui act „cu încălcarea legii”, are drept scop asigurarea unei formulări care ar împiedica aplicarea arbitrară a legii penale. [...]

87. Curtea reține că textul „un act cu încălcarea legii” din art. 19 din Convenția menționată reprezintă un element al infracțiunii care este legat nemijlocit de intensitatea încălcării atribuțiilor de serviciu, pe când din cuprinsul elementului material al infracțiunii de abuz de putere sau abuz de serviciu nu pot fi desprinse asemenea particularități. [...]

90. Având în vedere specificul dreptului penal, Curtea reține că răspunderea penală pentru infracțiunea de abuz de putere sau abuz de serviciu nu poate interveni pentru orice încălcare de către persoanele publice a atribuțiilor de serviciu fără a da o justă apreciere caracterului actului normativ din care emană. Or, este necesar un anumit raport de proporționalitate între caracterul actului normativ în care se regăsește atribuția de serviciu a persoanei publice și comportamentul prin care atribuția în cauză se încalcă și îmbracă forma ilicitului penal.

91. Curtea observă că, atunci când operează cu noțiunea de „atribuții de serviciu”, Codul penal utilizează expresia „atribuții acordate prin lege” (a se vedea art. 328 din Codul penal, care incriminează „Excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu”).

92. Prin urmare, Curtea deduce că scopul legiuitorului a fost de a circumscrie legea penală la cercul atribuțiilor de serviciu conținute în „lege”.

93. În acest sens, deși infracțiunea de abuz de putere sau abuz de serviciu a fost concepută să acopere o gamă largă de abateri ale persoanelor publice, totuși, Curtea menționează că, pentru aplicarea normei penale în calitate de ultim resort, noțiunea „situația de serviciu” din elementul material al infracțiunii „abuz de putere sau abuz de serviciu” de la articolul 327 din Codul penal trebuie analizată doar prin raportare la

atribuțiile de serviciu acordate prin lege.”

În nota informativă, argumentând necesitatea modificării în cauză, prin prisma aspectelor de drept comparat, autorii aduc exemplul Codului penal al României, cu ultimele modificări operate la dispoziția alin. (l) art.297 „Abuzul în serviciu”, și anume: „Fapta funcționarului public care, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, nu îndeplinește un act prevăzut de o lege, o ordonanță a Guvernului, o ordonanță de urgență a Guvernului sau de un alt act normativ care, la data adoptării, avea putere de lege ori îl îndeplinește cu încălcarea unei dispoziții cuprinse într-un astfel de act normativ, cauzând astfel o pagubă ori o vătămare a drepturilor sau intereselor legitime ale unei persoane fizice sau ale unei persoane juridice”.

Astfel, inclusiv în art.297 din Codul penal al României se menționează expres necesitatea reglementării conduitei funcționarului public în lege sau un alt act normativ la data adoptării are putere de lege (spre exemplu – dispozițiile Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova).

Prin urmare, sancționarea penală a încălcării obligațiilor de serviciu ale persoanelor publice care nu se regăsesc în lege, este abuzivă, nejustificată și depășește cadrul legal stabilit în Convenția națiunilor unite împotriva corupției.

În plus, norma examinată diferențiază de redacția nouă a art.312 „Abuzul de putere sau abuzul de serviciu” din Codul contravențional, propusă în art.III pct.24 din Legea nr.136/2024, care reglementează aceleași fapte ilegale însă cu un grad de pericol social mai scăzut.

Cu referire la aspectele legate de „imposibilitatea exercitării legale, de către persoanele fizice și/sau juridice, a drepturilor și libertăților lor fundamentale prevăzute de Constituția Republicii Moldova sau de Convenția Europeană pentru Drepturile Omului,” suntem de părere că acestea sunt pe deplin înglobate în textul „drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice”.

La acest capitol, consemnăm mențiunile Curții Constituționale reflectate în Hotărârea nr.33/2017, după cum urmează: „62. [...] având în vedere principiul aplicabilității generale a legilor, Curtea Constituțională a reținut în jurisprudența sa că formularea acestora nu poate prezenta o precizie absolută. Una dintre tehnicile standard de reglementare constă în recurgerea mai degrabă la categorii generale decât la liste exhaustive. Astfel, numeroase legi folosesc, prin forța lucrurilor, formule mai mult sau mai puțin vagi, a căror interpretare și aplicare depind de practică. Oricât de clar ar fi redactată o normă juridică, în orice sistem de drept, există un element inevitabil de interpretare judiciară, inclusiv într-o normă de drept penal. Nevoia de elucidare a punctelor neclare și de adaptare la circumstanțele schimbătoare va exista întotdeauna. Deși certitudinea în redactarea unei legi este un lucru dorit, aceasta ar putea antrena o rigiditate excesivă, or, legea trebuie să fie capabilă să se adapteze schimbărilor de situație (HCC nr. 21 din 22 iulie 2016, § 64).

63. Curtea Europeană în jurisprudența sa a menționat că sfera de aplicare a conceptului de previzibilitate depinde în mare măsură de conținutul instrumentului în cauză, de domeniul pe care îl reglementează, precum și de numărul și statutul destinatarilor săi. Persoanele care au activitate profesională trebuie să dea dovadă de o prudență mai mare în cadrul activității lor și este de așteptat ca aceștia să-și asume riscurile inerente activității lor (Pessino c. Franței, hotărârea din 10 octombrie 2006, § 33; Kononov v. Letonia, [MC] hotărârea din 17 mai 2010, § 235).”.

Concomitent, semnalăm că potrivit Hotărârii Curții Constituționale nr.33/2017: „73. Curtea constată că în Raportul asupra relației dintre responsabilitatea ministerială politică și cea penală, adoptat la cea de-a 94-a ședință plenară (8-9 martie 2013), Comisia de la Veneția a constatat că prevederi penale care interzic „abuzul în serviciu”, „folosirea inadecvată a puterilor” și „abuzul de putere” sau infracțiunile similare se găsesc în numeroase sisteme juridice europene. Comisia de la Veneția a menționat că poate exista necesitatea în asemenea clauze generale. În același timp, Comisia a subliniat că asemenea prevederi penale generale sunt foarte problematice, atât cu privire la cerințele calitative ale art.7 al Convenției Europene, cât și la alte cerințe fundamentale conform principiului statului de drept, precum previzibilitatea și securitatea juridică, și relevă, de asemenea, că acestea sunt în mod special vulnerabile la manevre politice abuzive. 74. Comisia de la Veneția a recomandat ca prevederile penale naționale cu privire la „abuzul în serviciu”,

„abuz de putere” și expresii similare să fie interpretate în sens restrâns și aplicate cu un grad înalt de prudență, astfel încât să poată fi invocate numai în cazuri în care fapta este de natură gravă, cum ar fi, spre exemplu, infracțiuni grave împotriva proceselor democratice naționale, încălcarea drepturilor fundamentale, subminarea imparțialității administrației publice ș.a.m.d. [...]

76. Sintetizând recomandările enunțate de Comisia de la Veneția, Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei a adoptat, la 28 iunie 2013, la cea de-a 27-a întâlnire, Rezoluția nr. 1950 (2013), în care invită organismele legislative ale acelor state ale căror reglementări penale includ încă prevederi largi referitoare la „abuzul de serviciu” să ia în considerare abrogarea sau reformularea unor astfel de dispoziții, în scopul de a limita domeniul lor de aplicare, în conformitate cu recomandările Comisiei de la Veneția.”.

În acest context, este relevant inclusiv art. 297 din Codul penal al României, adus drept exemplul adus de către autori în nota informativă, care se limitează strict la paguba ori o vătămarea drepturilor sau intereselor legitime ale unei persoane fizice sau ale unei persoane juridice.

În ceea ce ține de „afectarea drepturilor și intereselor patrimoniale ale Republicii Moldova, sau afectarea obligațiilor statului asumate pe plan internațional”, considerăm că este același „interes public”, cu care legiuitorul a operat în redacțiile mai vechi ale art.327 și 328 din Codul penal și declarat ca neconstituțional în mai multe hotărâri ale Curții Constituționale (Hotărârile Curții Constituționale nr.22/2017, nr.33/2017, nr. 24/2019).

Obiecția este valabilă și pentru reglementările de la art. I pct. 4 și 5 din proiect.

Argumentele invocate în prezenta obiecție, referitor la substituirea textului „cu încălcarea legislației”, sunt valabile și pentru art. I pct. 6 din proiect, ceea ce presupune excluderea acestuia.

Suplimentar, specificăm că prin Legea nr.136/2024 (art.III pct.25), Codul contravențional se completează cu un articol nou – 312² „Neglijența în serviciu”. Propunerea a venit din partea Centrului, însă contrar argumentelor, autorul (Ministerul Justiției) nu a luat în calcul necesitatea menționării exprese în norma din Codul contravențional a daunelor cauzate drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice în proporții mai mici decât cele prevăzute în art.329 din Codul penal.

Astfel, lipsa daunelor și a diferențierii acestora de proporțiile stabilite în Codul penal va face posibilă sancționarea contravențională a persoanelor publice inclusiv pentru abaterile disciplinare.

Recomandări:

1) Expunerea normei analizate în redacția următoare: „Îndeplinirea sau neîndeplinirea intenționată, în exercițiul funcției, de către o persoană publică, a unei acțiuni cu încălcarea legii sau actului normativ care, la data adoptării, avea putere de lege, săvârșită din interes material, din alt interes personal sau în interesul unei terțe persoane, dacă aceasta a cauzat daune în proporții considerabile drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice”.

2) Modificarea corespunzătoare a normelor de la art. I pct. 4 și 5 din proiect.

3) Excluderea din proiect a art. I pct. 6.

4) Completarea art.I din proiect cu un nou articol, cupă cum urmează: „Art. II. — Art.III pct.25 din Legea pentru modificarea unor acte normative (modificarea Codului penal și Codului contravențional) nr. 136 din 06.06.2024 (se modifică după cum urmează: „25. Codul se completează cu articolul 312² cu următorul cuprins:

„Articolul 312². Neglijența în serviciu

Neîndeplinirea sau îndeplinirea necorespunzătoare de către o persoană publică a obligațiilor de serviciu, prevăzute de lege, ca rezultat al unei atitudini neglijente sau neconștiincioase față de ele, dacă aceasta a cauzat daune în proporții mici, daune considerabile sau esențiale drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice, și dacă fapta nu întrunește elementele constitutive ale infracțiunii,

se sancționează cu amendă de la 30 la 60 de unități convenționale cu privarea de dreptul de a deține o anumită funcție sau de dreptul de a desfășura o anumită activitate pe un termen de la 3 luni la un an.””.

<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Concurența normelor de drept 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Generale ● Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - conflict de interese și/sau favoritism - influențare necorespunzătoare
---	---

IV. Concluzia expertizei

Proiectul legii cu privire la modificarea Art. 1 din Legea nr. 136/2024 pentru modificarea unor acte normative (modificarea Codului penal și Codului contravențional) este promovat de către un grup de deputați în Parlament, în scopul oferirii unei clarități suplimentare și excluderii oricărui echivoc referitor la interpretarea normelor.

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 excluderea anumitor lacune în prevederile unor articole din capitolul XV al Codului penal, care reglementează infracțiunile contra bunei desfășurări a activității în sfera publică, ceea ce va permite acoperirea unui spectru mai mare de acte de corupție.

În normele proiectului supus expertizei anticorupție au fost identificate concurențe ale normelor de drept.

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

26.07.2024

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Vadim Gheorghiuță, Inspector principal

Digitally signed by Gheorghiuță Vadim
Date: 2024.07.26 17:45:38 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

MOLDOVA EUROPEANĂ

