

04 Iulie 2007, nr. 244

## **RAPORT DE EXPERTIZĂ**

### **la proiectul Legii cu privire la prevenirea și combaterea corupției**

(înregistrat în Parlament cu numărul 2171.1.2007 din 08 Iunie 2007)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii cu privire la prevenirea și combaterea corupției.

### **Evaluarea generală**

- 1. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Centrul Național Anticorupție, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.
- 2. Categoria actului legislativ** propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.
- 3. Scopul promovării proiectului.** Din nota informativă, rezultă că prevederile Legii în vigoare nr. 900/27.06.96 privind combaterea corupției și protecționismului nu ar corespunde rigorilor tratatelor internaționale în domeniu, în special Convențiilor europene penale și civile cu privire la corupție, Convenției ONU împotriva corupției, situație constatată și de către reprezentanții organismelor internaționale în cadrul expertizării cadrului legal al Republicii Moldova. În acest scop, întru executarea punctului 1.1. al Planului de acțiuni pentru realizarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a corupției pe anul 2006, a fost elaborat proiectul de Lege privind prevenirea și combaterea corupției, care vine să suplinească neajunsurile legii în vigoare, depășite de timp și, practic, inaplicabile.

### **Fundamentarea proiectului**

- 4. Nota informativă** a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului. Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.
- 5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă**
- 6. Suficiența argumentării.** Nota informativă la proiect conține o serie de argumente și supoziții în sprijinul ideilor ce stau la baza proiectului, ce permite înțelegerea poziției autorilor proiectului.
- 7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale.** Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

În proiectul de lege și în nota informativă la acesta nu se conțin referințe exprese la Directivele Uniunii Europene sau alte standarde comunitare relevante. În același timp, considerăm necesară reliefația în cadrul notei informative la proiect a principiilor și standardelor Convențiilor Consiliului Europei și ONU care

au stat la baza acestui proiect și gradul de luare în considerare a acestora în procesul de elaborare,

**8. Fundamentarea economico-financiară.** Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

Unele prevederi necesită resurse financiare (de exemplu Art. 10 alin. (3)).

## Evaluarea de fond a coruptibilității

**9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii.** Proiectul promovează unele interese departamentale ale Centrului de Combatere a Crimelor Economice și Corupției, interese care, în principiu, nu sînt în contradicție cu interesul public.

**10. Prejudiciii aduse prin aplicarea actului.** Prejudiciul este determinat de multitudinea normelor concurente prevederilor din Codul penal, Codul de procedură penală și Codul cu privire la contravențiile administrative.

**11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale.** Proiectul nu conține norme care să fie în contradicție directă cu prevederile legislației în vigoare, deși anumite prevederi ale acestuia necesită o reconsiderare și o coordonare cu actele legislative în vigoare. Analiza detaliată a acestor prevederi este enunțată la punctul 13 din prezentul raport de expertiză.

**12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului.** Formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație.

**13. Reglementarea activității autorităților publice.** Proiectul reglementează în mod distinct activitatea Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și a Corupției.

### 14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art.4	<i>Subiecții actelor de corupție sau faptelor de comportament corupțional</i>	Obiecția privește faptul că subiect al actului de corupție poate fi ORICINE (reieșind chiar din definiția corupției active și a corupției pasive). În legătură cu aceasta, eventuala enumerare doar a unei categorii a subiecților este mai puțin practică, avînd un caracter declarativ. Așa fiind, nu este clar obiectivul urmărit de autori prin includerea unui asemenea articol în conținutul legii.	<b>Coruptibilitate</b> Lacune de drept	A revedea necesitatea și conținutul art. 4
2	Art. 5 alin. (2)	<i>"(2) Pentru realizarea măsurilor stabilite în alin. (1), Parlamentul adoptă Strategia națională de prevenire și combatere a corupției și Planul de acțiuni pentru realizarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a corupției (în continuare - Planul de acțiuni), la propunerea Guvernului".</i>	Considerăm că asemenea prevederi nu pot face domeniul unei legi organice, ținînd cont de caracterul general și impersonal al legilor, precum și de principiul de bază al legiferării - principiul stabilității. Or, elaborarea și adoptarea unor Strategii, Planuri de acțiuni, crearea unor Grupuri de monitorizare orientate spre prevenirea și combaterea corupției, precum și crearea unor structuri adiționale pentru monitorizarea acestui proces nu pot face obiectul unei reglementări legislative pe o durată nedeterminată, chiar și din ipoteza că	<b>Alte riscuri</b> Încălcarea principiilor de bază ale legiferării	A exclude prevederile respective.

			la o anumită etapă, nivelul corupției s-ar diminua pînă la un nivel tolerabil, care nu va necesita o intervenție atît de focusată.		
3	Art.5 alin. (3) și (4)	(3) Prin decret prezidențial se creează Grupul de monitorizare a implementării Strategiei naționale ...	Norma în cauză are drept scop să "legifereze" prevederile Decretului Președintelui 1515/06.11.2003 privind constituirea Comisiei pentru elaborarea Strategiei Naționale de Prevenire și Combatere a Corupției. Totuși, avînd în vedere că legea va prevedea obligația șefului statului de a crea prin decret prezidențial Grupul de monitorizare - nu este clar care este temeiul juridic (constituțional) al unei asemenea prevederi.	<b>Coruptibilitate</b> Atribuții extensive de reglementare Atribuții excesive / contrare statutului	De revăzut
4	Art.8	<u>Expertiza anticorupție</u> , <u>evaluarea riscurilor instituționale</u>	Ținînd cont de caracterul general conferit proiectului legii, nu este clară necesitatea specificării în cuprinsul acesteia a unor procedee și elemente de ordin tehnic ale expertizei anticorupție. Or, lista criteriilor nu este suficient de explicită (și probabil acestea nici nu sunt criteriile urmînd definiția strictă a noțiunii de criteriu), noțiunile nu sunt detaliate în articolul 2 al proiectului și acest fapt poate provoca anumite confuzii în procesul de implementare a prevederilor respective.  În același timp, considerăm faptul că tratarea a două instrumente distincte de prevenire a corupției în cadrul unuia și aceluiași articol nu pare a fi pe deplin justificată. Or, în primul caz este vorba de un instrument de prevenție la nivel legislativ/normativ, iar evaluarea riscurilor instituționale (probabil că aceasta reprezintă formularea corectă) are conotații practice cu caracter mai deosebit și necesită o abordare separată.	<b>Coruptibilitate</b> Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Revizuirea integrală a articolului, prin divizarea acestuia în 2 articole separate.  Excluderea termenilor care nu sunt definiți în proiect
5	Art. 9	<u>"Modul de formare și administrare a finanțelor publice"</u>	Ținînd cont de faptul că domeniul achizițiilor publice reprezintă un domeniu "vulnerabil" din punct de vedere al riscurilor de corupție, este rațional ca acest domeniu să se regăsească și în denumirea articolului 9. În același timp, articolul respectiv, poate fi divizat în 2 alineate separate care să reglementeze achizițiile publice și, respectiv, modul de formare și administrare a finanțelor publice	<b>Coruptibilitate</b> Lacune de drept	Revizuirea denumirii articolului
6	Art. 10 alin. (2)	<i>Deciziile de refuz a pornirii urmării penale sau de încetare a acesteia se aduc la cunoștința inițiatorului în termen de 15 zile de la data întocmirii</i>	Considerăm că o asemenea prevedere de procedură nu trebuie să se conțină în proiectul examinat, ci doar în Codul de procedură penală. Altfel, o modificare a noiei procesuale de bază va determina confuzii cu prevederile proiectului dat. Avînd în vedere intenția autorilor, sugerăm evitarea utilizării referinței la termenul de 15 zile, ci doar utilizarea referinței la prevederile Codului de procedură penală.	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept	De exclus textul "în termen de 15 zile de la data întocmirii ordonanței"
7	Art. 10 alin. (3)	<i>Hotărârile pronunțate de către instanțele de judecată în cauzele penale și contravenționale ce țin de corupție se țin de corupție se publică în termen de 30 de zile pe pagina oficială a instanței judecătorești în rețeaua Internet.</i>	Remarca privește faptul că hotărârile judecătorești se pronunță public, iar accesul la informație despre asemenea cazuri se asigură prin intermediul serviciilor de presă ale organelor de urmărire penală. Proiectul examinat nu prevede însă cine și în ce modalitate urmează să asigure selectarea și plasarea pe paginile web, în termen de 30 de zile, a hotărârilor pronunțate de către	<b>Coruptibilitate</b> Lacune de drept Stabilirea unor termene nejustificate Lipsa responsabilității clare autorităților (funcționarilor) pentru încălcarea prevederilor din proiect	A se revedea

			instanțele de judecată în cauzele penale și contravenționale ce țin de corupție.		
8	Art.13 lit. b)	<u>excluderea posibilității influenței necuvenite a factorilor interni și externi, care impun interesele de grup la luarea deciziilor;</u>	Obiecția privește textul " <b>influenței necuvenite</b> ". Este o normă vagă, incertă și ambiguă.	<b>Coruptibilitate</b> Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De revizuit.
9	Art. 15 alin. (3) lit. c)	<u>prezentarea trimestrială la Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției a notelor informative privind măsurile întreprinse</u>	Considerăm o asemenea prevedere abuzivă care, fiind birocratizat excesiv, va transforma activitatea de prevenire și combatere a corupției într-un schimb formal de note informative.	<b>Coruptibilitate</b> Stabilirea unor termene nejustificate	Propunem substituirea termenului "trimestrială" cu "anuală"
10	Capitol IV	<u>Răspunderea pentru actele de corupție</u>	Principiul codificării, acceptat de legislația în vigoare, se bazează pe reglementare în anume acte faptele pentru care poate parveni răspunderea juridică alta decât cea civilă. Astfel, Codul cu privire la contravențiile administrative și Codul penal conțin faptele pentru care pot parveni consecințe juridice contravenționale (sanctiuni/măsuri contravenționale) și penale (sanctiuni/măsuri penale). Astfel, nici-un un alt act nu poate prevedea asemenea aspecte. Iar în cazul în care totuși o asemenea prevedere există, în lipsa unei prevederi materiale identice în Codul cu privire la contravențiile administrative sau Codul penal, priva nu va produce efecte juridice. Mai mult, se creează doar posibilitatea unui conflict de norme juridice ce determină confuzii de interpretare.	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept Lacune de drept Dezechilibru dintre încălcare și sancțiune	Revizuirea integrală a capitolului, inclusiv, prin excluderea normelor de dublare și a normelor concurente
11	Art. 16 alin. (2)	<u>"În cazul în care a comis un fapt de comportament coruptional, agentul public este concediat, indiferent de vechimea acțiunii, cu privarea de dreptul de a ocupa o funcție publică sau de prestare a serviciului public pe un termen de 5 ani"</u>	Adițional, la obiecția de mai sus, nu poate fi admis faptul ca legislatorul, prin o asemenea lege, să reglementeze paralel cu normele materiale de procedură, că o anumită faptă determină aplicarea unei anume sancțiuni. Atenționăm și asupra faptului că Codul cu privire la contravențiile administrative nu prevede o asemenea sancțiune gravă cum este privarea de drept pe un termen de 5 ani. Actualmente Codul cu privire la contravențiile administrative prevede posibilitatea privării doar pe un termen de pînă la 3 ani, iar noul Cod contravențional (adoptat în prima lectură) prevede un termen de cel mult 1 an.	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept Dezechilibru dintre încălcare și sancțiune	Revizuirea normei respective
12	Art. 24	<u>Înlăturarea consecințelor actelor de corupție</u>	Este un domeniul de reglementare de procedură care prevede soarta corpurilor delict și procedura și condițiile de aplicare a confiscării speciale. Prevederile articolului examinat nu reflectă completamente prevederile art. 159 din Codul de procedură penală și art. 106 din Codul penal.	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept	De revăzut / de exclus
13	Art. 26	<u>La data intrării în vigoare a prezentei legi...</u>	Este o prevedere finală care nu necesită o asemenea precizarea conform practicilor de tehnică legislativă.	<b>Alte riscuri</b> Deficiență de tehnică legislativă	De exclus textul "La data intrării în vigoare a prezentei legi"

## Concluzii

În concluzie este necesar să remarcăm oportunitatea adoptării proiectului de Lege cu privire la prevenirea și combaterea corupției, cu condiția revizuirii și ajustării acestuia. Totodată este necesar să remarcăm faptul că legea respectivă riscă să devină pur formală și declarativă, dacă nu vor fi adoptate reglementări inerente pentru acest proiect de Lege cadru. În această ordine de idei, vom remarca necesitatea promovării și adoptării Legii cu privire la transparența procesului decizional, Legii cu privire la serviciul public și statutul funcționarului public, Codului de conduită a funcționarilor publici etc.

**Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției**