

15 Ianuarie 2013, nr. 576

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii privind modificarea unor acte legislative (măsuri anticorupție din SRSJ)

La solicitarea Ministerului Justiției

Evaluarea generală

1. Scopul promovării proiectului. Conform Notei informative, promovarea proiectului se încadrează în măsurile de ordin legislativ prevăzute în Pilonul IV „Integritatea actorilor justiției” din Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei de reformă a sectorului justiției. Autorul notează, că implementarea proiectului urmează să contribuie la crearea unui instrumentar normativ în vederea excluderii influențelor negative asupra judecătorilor, stabilirea unor sancțiuni adecvate și responsabilizarea actorilor sectorului justiției pentru săvârșirea faptelor de corupție, aplicarea unor mijloace netradiționale în scopul neadmiterii în sistemul judecătoresc și al organelor procuraturii a unor persoane compromise sau care nu corespund criteriului reputației ireproșabile. În general, se urmărește revizuirea cadrului legislativ în vederea sporirii eficacității constrîngerii judiciare și descurajării actelor de corupție, în special, prin sancționarea mai severă a infracțiunilor legate de corupție din sectorul justiției.

Fundamentarea proiectului

2. Suficiența argumentării. Nota informativă la proiect conține o argumentare suficientă a necesității adoptării actului legislativ, în special în partea ce ține de modificările introduse în Legea cu privire la statutul judecătorului, Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, Legea cu privire la procuratură și Legea privind aplicarea testării la detectorul comportamentului simulat (poligraf) precum și în partea ce ține de înăsprirea sancțiunilor penale pentru actele de corupție. Totodată, argumentarea autorului privind introducerea unei noi componente de infracțiune “Îmbogățirea ilicită”, nu este suficient de elaborată, nefiind examinată coliziunea dintre aceasta și prevederile constituționale privind prezumția caracterului licit a dobîndirii proprietății. Întrucît proiectul se află la faza consultărilor, admitem că la finalizarea acestora, Ministerul Justiției ar putea reveni asupra argumentării proiectului în această parte.

3. 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.

Prin Legea nr. 158-XVI din 06.07.2007 Republica Moldova a ratificat Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției adoptată la New York la 31 octombrie 2003. Înăsprirea pedepselor și majorarea termenului de incompatibilitate și de decădere din dreptul de a ocupa funcții publice este în concordanță cu prevederile Convenției Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției, adoptată la New York la 31 octombrie 2003. Totodată, introducerea noii componente de infracțiune (îmbogățirea ilicită) avînd ca fundament art. 20 din Convenția sus-menționată, poate fi calificată ca fiind inadecvată, în condițiile în care recomandarea

Convenției vine sub rezerva Constituției și a principiilor fundamentale ale sistemului țărilor semnatare.

4. 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”. Deși în Nota informativă autorul indică asupra apariției unor cheltuieli generate de necesitatea achiziționării mijloacelor tehnice pentru asigurarea testării la poligraf și instruirea specialiștilor care vor asigura testarea, costurile implementării proiectului nu au fost prezentate.

Evaluarea de fond a coruptibilității

5. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general.

6. Prejudiciile aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public.

Totodată, implementarea proiectului prin introducerea unei noi componente de infracțiune „Îmbogățirea Illicită” este de natură să aducă atingere dreptului de proprietate a cetățenilor, dobândirea legală a căreia este o prezumție consfințită de Constituția Republicii Moldova.

7. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Conform autorului, proiectului legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative urmează să îi fie atribuit statut de lege organică, în special avîndu-se în vedere statutul legilor supuse modificărilor.

Totodată considerăm, că introducerea noi componente de infracțiune „Îmbogățirea ilicită” în forma în care a fost formulată, nu este compatibilă cu art. 44 alin. (3) din Constituția Republicii Moldova.

8. 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.

9. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul stabilește atribuții ale unor autorități publice și proceduri administrative noi vizînd activitatea acestora. Astfel, în conformitate cu prevederile proiectului de lege, Consiliului Superior al Magistraturii îi este atribuită competența de a examina informațiile primite de la judecători și președinții de instanțe, în cazul în care aceștia au fost contactați de justițiabili în legătură cu examinarea unor cauze aflate în procedura de examinare.

De asemenea, Consiliul Superior al Magistraturii și Consiliul Superior al Procurorilor urmează să asigure procedurile necesare pentru testarea la poligraf a candidaților la funcția de judecător sau procuror.

10. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art. I, pct. 3	„președintele instanței trebuie să informeze Consiliul Superior al Magistraturii imediat, în formă scrisă.”	Termenul „imediat” nu este suficient de precis	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De înlocuit termenul „imediat” cu un termen concret exprimat în ore, zile.
2	Art. II	(2) După examinarea informațiilor, Consiliul Superior al Magistraturii decide privind: c) sesizarea Colegiului disciplinar pentru sancționarea disciplinară a	Consiliul Superior al Magistraturii nu este organ de anchetă și oricum termenul de 15 zile nu este suficient de mare pentru efectuarea unor investigații exhaustive, astfel încît neconfirmarea prin probe a informațiilor este destul de probabilă. Respectiv, sancționarea judecătorului	Coruptibilitate Norme irealizabile Dezechilibru dintre încălcare și sancțiune	În legătură cu obligația judecătorilor și a președinților de instanță de a informa Consiliul Superior al Magistraturii considerăm oportun de a introduce

		judecătorului, în cazul în care informațiile privind comunicarea interzisă nu corespund realității.”	în cazul lipsei unor probe care să confirme „comunicarea interzisă”, ar duce, în opinia noastră, la descurajarea judecătorilor de a denunța astfel de contacte.		sancțiuni disciplinare pentru omisiunea de a informa în scris despre contactele respective. De exclus fraza: „c) sesizarea Colegiului disciplinar pentru sancționarea disciplinară a judecătorului, în cazul în care informațiile privind comunicarea interzisă nu corespund realității.”
3	Art. III, pct. 2 (art. 64 Cod penal)	la alineatul (5) sintagma „în limitele termenelor prevăzute la art. 70” se substituie cu sintagma „în limitele termenelor pedepsei maxime, prevăzute de articolul respectiv al Părții speciale a prezentului cod”	Nu este clară rațiunea înlocuirii sintagmei „în limitele termenelor prevăzute la art. 70” cu „în limitele termenelor pedepsei maxime, prevăzute de articolul respectiv al Părții speciale”. De ex. art. 70 alin. (4) statuează reguli de individualizare a unor pedepse în cazul concursului de infracțiuni sau cumul de sentințe, conține reguli cu privire la minori, iar noua formulare exclude aceste reglementări fără a le substitui cu altele similare.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De lăsat în redacția veche.
4	Art. III, pct. 3 (art. 256 Cod penal)	în dispoziție după cuvintele „a unei remunerații” se completează cu cuvintele „sau altor avantaje patrimoniale”	Nu este stabilită limita valorii acestor avantaje patrimoniale, depășirea căreia constituie infracțiune	Coruptibilitate Lacune de drept Temeiuri neexhaustive pentru survenirea răspunderii	De corelat cu art. 23 din Legea Nr. 16 din 15.02.2008, art. 11 din Legea nr. 25-XVI din 22 februarie 2008 privind Codul de conduită a funcționarului public.
5	Art. III, pct.4 (art. 324 Cod penal)	Acțiunile prevăzute la alin. (1), săvârșite în proporții care nu depășesc 100 unități convenționale	Expresia „Acțiunile ... săvârșite în proporții care nu depășesc 100 u.c.” nu este clară. Presupunem că s-a avut în vedere că valoarea bunurilor, serviciilor, privilegiilor sau avantajelor prevăzute la alin. 1 să nu depășească 100 unități convenționale	Coruptibilitate Lacune de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De reformulat conform obiectiei.
6	Art. III, Pct. 4 (art. 324 Cod penal)	„(4) Acțiunile prevăzute la alin. (1), săvârșite în proporții care nu depășesc 100 unități convenționale, se pedepsesc cu amendă în mărime de la 1000 pînă la 2000 unități convenționale cu privirea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de pînă la 5 ani”.	Prin introducerea acestei componente de infracțiune nu este păstrată consecutivitatea expunerii acțiunilor culpabile și a sancțiunilor aplicate, care, în general, în Codul penal sunt expuse în sensul agravării, cea mai ușoară formă de infracțiune cu cea mai mică pedeapsă fiind indicată prima, iar cea mai gravă fiind indicată ultima.	Coruptibilitate Lacune de drept	De reformulat articolul
7	Art. 3, Pct. 8 (art. 328 Cod Penal)	în sancțiunea alineatului (3) sintagma „de pînă la 5 ani” se substituie cu sintagma „de la 10 la pînă la 15 ani”.	În versiunea actuală a art. 328 alin. (3) nu există sintagma „de pînă la 5 ani”.	Coruptibilitate Lacune de drept	De revizuit textul și de indicat exact textul ce urmează a fi substituit.
8	Art. 3 Pct. 9 (art. 329 Cod penal)	în sancțiunea alineatului (1) sintagma „de pînă la 5 ani” se substituie cu sintagma „de la 2 pînă la 5 ani”.	În versiunea actuală a art. 329 alin. (1) nu există sintagma „de pînă la 5 ani”	Coruptibilitate Lacune de drept	De revizuit textul și de indicat exact textul ce urmează a fi substituit
9	Art. 3, pct. 10 (art.	Conform textului	1. Nu este clara noțiunea de „fapta intenționată care a dus la îmbogățirea	Coruptibilitate Lacune de drept	De exclus din proiect

	3302 Cod Penal)		ilicită dacă nu conține elementele altei infracțiuni” și noțiunea de „majorarea substanțială a patrimoniului”. 2. Noua componentă de infracțiune vine în contradicție cu prevederile art. 44 din Constituția RM, potrivit cărora „caracterul licit al dobândirii proprietății se prezumă”, respectiv obligația de a dovedi dobândirea ilicită a proprietății revine organelor statului. În cazul implementării acestei prevederi nu va mai fi necesar ca organele de anchetă să dovedească dobândirea prin infracțiune (mijloace ilegale) a proprietății, sarcina probei fiind trecută pe umerii persoanelor fizice sau juridice. 3. Noțiunea de „venituri legitime” este inclusă în acest articol cu încălcarea normelor de tehnică legislativă, deoarece asemenea norme sunt de ordin general, urmînd a fi incluse în capitolul VIII din Codul penal.	Norme irealizabile Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	
10	Art. III, pct.12 (art. 333 Cod Penal)	Acțiunile prevăzute la alin. (1), săvîrșite în proporții care nu depășesc 100 unități convenționale	Expresia „Acțiunile ... săvîrșite în proporții care nu depășesc 100 u.c.” nu este clară. Presupunem că s-a avut în vedere că valoarea bunurilor, serviciilor, privilegiilor sau avantajelor prevăzute la alin. 1 să nu depășească 100 unități convenționale	Coruptibilitate Lacune de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De reformulat, conform obiecției
11	Art. III, Pct. 12 (art. 333 Cod Penal)	„(4) Acțiunile prevăzute la alin. (1), săvîrșite în proporții care nu depășesc 100 unități convenționale, se pedepsesc cu amendă în mărime de la 1000 pînă la 2000 unități convenționale cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de pînă la 5 ani”.	Prin introducerea acestei componente de infracțiune nu este păstrată consecutivitatea expunerii acțiunilor culpabile și a sancțiunilor aplicate, care, în general, în Codul penal sunt expuse în sensul agravării, cea mai ușoară formă de infracțiune cu cea mai mică pedeapsă fiind indicată prima, iar cea mai gravă fiind indicată ultima.	Coruptibilitate Lacune de drept	De reformulat, conform obiecției

Concluzii

Conform Strategiei naționale anticorupție pe anii 2011–2015 aprobată prin Hotărîrea Parlamentului Republicii Moldova Nr. 154 din 21.07.2011, corupția a constituit o preocupare permanentă pe plan intern, fapt care a impus autorităților publice și diverselor grupuri sociale active promovarea proceselor și mecanismelor de prevenire și de combatere a fenomenului.

De asemenea, conform Programului de activitate al Guvernului Republicii Moldova „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare 2011-2014”, la capitolul Consolidarea sistemului național de integritate și de luptă împotriva corupției, unul din obiectivele de guvernare îl constituie Crearea unui cadru legislativ și instituțional eficient de prevenire și combatere a corupției în sistemul public.

Consiiderăm, că modificările propuse se încadrează în obiectivul enunțat, în special în partea ce ține de verificarea suplimentară a candidaților la funcția de procuror și judecător, obligarea judecătorilor și președinților de instanță de a informa Consiliul Superior al Magistraturii despre orice tentativă de exercitare a influenței asupra lor precum și în partea ce ține de înăsprirea pedepselor pentru faptele de corupție.

Totodată, introducerea unei noi componente de infracțiune (îmbogățirea ilicită) o considerăm ca fiind insuficient argumentată, contrară art. 44 alin. 3 din Constituție și pasibilă de a genera abuzuri ca urmare a tractărilor laturii obiective a acestei noi infracțiuni, insuficient de clară.

De asemenea, în textul proiectului de modificare a Codului penal au fost au fost identificate erori evidente, fiind propuse spre modificare texte și expresii inexistente.

