



**Asociația Obștească  
„Institutul pentru apărarea drepturilor și libertăților  
fundamentale ale omului”**

MD-2060, mun. Chișinău, str. Bd. Cuza-Vodă 19/6, ap.18; tel. (+373 22) 56 48 31, mob. 069230103,069355282;  
e-mail: IDLO.RM@gmail.com

Nr. 22/V din „5” septembrie 2014

**Centrul Național Anticorupție  
(copia) Ministerul Justiției  
(copia) Cancelaria de Stat**

Cu referire la proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative adresăm un aviz, al cărui conținut este expus în continuare.

1. Cu referire la Art. I

Potrivit alin. (4) lit. j<sup>1</sup> al proiectului, în cazul în care judecătorul va încălca obligațiile de a denunța imediat la organele competente orice tentativă de a fi implicați în acte de corupție, conexe corupției și fapte de comportament corupțional [...], precum și de a declara cadourile în conformitate cu legislația în vigoare, faptele în cauză vor constitui abateri disciplinare și vor fi pasibile de răspundere disciplinară în conformitate cu art. 23 al Legii nr. 544 din 20 iulie 1995 cu privire la statutul judecătorului.

Alin. (4) lit. j<sup>2</sup> prevede că încălcarea de către judecător a obligațiilor de neimplicare în acte de corupție, conexe corupției și alte fapte de comportament corupțional, altele decât cele prevăzute la lit. j<sup>1</sup>, constituie abatere disciplinară.

Or, implicarea judecătorului în fapte prejudiciabile, altele decât cele prevăzute la lit. j<sup>1</sup>, prin prisma instituției „participației”, comportă un grad de pericolozitate sporit și vor fi pasibile de răspundere contravențională sau penală.

Fiind într-o permanentă căutare a echilibrului între cele două drepturi, în aplicarea principiului non bis in idem, instanțele tind să prefere, pe bună dreptate, restabilirea suprapunerii dintre realitatea faptică și realitatea juridică, sacrificând, totodată, dreptul acuzatului de a se bucura de liniștea procedurii penale sau contravenționale finalizate.

În cazul în care între cele două categorii de elemente există o suprapunere perfectă, atunci răspunderea disciplinară este înlăturată. Dacă, însă, cum este cazul în general, abaterea disciplinară prevede elemente constitutive diferite de cele ale infracțiunii pentru care a fost judecat inculpatul, răspunderea disciplinară poate fi angajată fără încălcarea prezumției de nevinovăție.

Sancționarea disciplinară și contravențională ori penală a uneia și aceeași fapte comise de către judecător ar putea fi incompatibilă cu principiul non bis in idem, statuat la art. 4 al Protocolului nr. 7 al CEDO.

În acest context, alin. (4) lit. j<sup>2</sup>, precum și Art. XXVI alin. (1) lit. n<sup>1</sup>) se va examina suplimentar, în vederea excluderii unei interpretări ambigue și incoerențelor normative.

2. Cu referire la Art. V

Anexa la Legea nr. 325 din 23 decembrie 2013 privind testarea integrității profesionale prevede entitățile publice ai căror angajați se supun testării cu privire la integritatea profesională.

Luînd în considerație faptul că angajații Serviciului de Informații și Securitate sunt supuși testării cu privire la integritatea profesională, ar fi oportun ca art. 14 al Legii nr.753-XIV din 23 decembrie 1999 privind Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova să fie completat cu un alineat nou, care să cuprindă următorul conținut: „Angajații Serviciului de Informații și Securitate sunt obligați să respecte prevederile art. 6 alin. (2) al Legii nr.325 din 23 decembrie 2013 privind testarea integrității profesionale”.

### 3. Cu referire la Art. VI

a. La alin. (1), sintagma „sau amenințare” și „și/sau gradul de prejudiciere sau amenințare pentru bunurile considerate de interes public, aflate în domeniul public sau în domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale, în sensul legislației civile” se va exclude. Or, din această perspectivă aceasta este inoportună și dublează prima frază a normei.

Caracterul considerabil al unei daune atât interesului public, cât și interesului privat se determină prin prisma gradului de prejudiciere, în măsura determinării condițiilor și raportului de cauzalitate, în care o victima poate pretinde repararea prejudiciului care i-a fost cauzat în mod injust, iar autorul faptei - obligat la reparația prejudiciului în cauză.

b. Art. 25<sup>1</sup> alin. (7) al Legii nr. 16 din 15 februarie 2008 cu privire la conflictul de interese stabilește faptul că indicarea intenționată în declarația de interese personale a datelor inexacte sau incomplete constituie infracțiune și se sancționează conform art. 352<sup>1</sup> al Codului penal.

Deci, norma penală de blanchetă prevăzută de Legea cu privire la conflictul de interese angajează răspunderea penală pentru indicarea intenționată în declarația de interese personale a datelor inexacte sau incomplete, diferit de normele care rezultă din alin. (2) al proiectului respectiv.

De asemenea, aplicarea unei pedepse sub forma închisorii de pînă la 2 ani pentru faptele de nedeclarare a conflictului de interese, în coraport cu aplicarea unei sancțiuni sub forma închisorii de pînă la 1 an pentru falsul în declarații (art. 352<sup>1</sup> al Codului penal), este, în viziunea noastră, disproporționată scopului urmărit. Mai cu seamă că nu a fost conturată premisa unui studiu sistemic în raport cu identificarea și stabilirea unei pedepse pentru fapta prejudiciabilă prescrisă.

Potrivit art. 126 alin. (1) al Codului penal, se consideră proporții deosebit de mari, proporții mari valoarea bunurilor sustrate, dobîndite, primite, fabricate, distruse, utilizate, transportate, păstrate, comercializate, trecute peste frontiera vamală, valoarea pagubei pricinuite de o persoană sau de un grup de persoane, care, la momentul săvîrșirii infracțiunii, depășește 5.000 și, respectiv 2.500 unități convenționale de amendă.

Aprecierea gradului și caracterului considerabil al daunei cauzate interesului public sau privat, precum și determinarea proporțiilor mari și deosebit de mari în cazul conflictului de interese (admiterea sau nedeclararea conflictului de interese) va fi, practic, imposibil de realizat, luînd în vedere semnificația valorilor sociale la care atentează prin fapta prejudiciabilă descrisă, precum și, în ansamblu, latura obiectivă și subiectivă a infracțiunii în cauză.

În acest context, incriminarea penală a faptelor de nedeclarare sau admitere a conflictului de interese se va revizui, deoarece este irelevantă, precum și comportă un

grad prejudiciabil redus, în particular reieșind din caracterul și incidența normativului penal în cadrul unor raporturi sociale diferite.

#### 4. Cu referire la Art. VII

a. Art. 4 alin. (1) lit. f) al proiectului prevede faptul că în atribuțiile Centrului Național Anticorupție intră realizarea testării integrității profesionale, în condițiile Legii nr. 325 din 23 decembrie 2013 privind testarea integrității profesionale.

Prin urmare, sintagma „în condițiile Legii nr. 325 din 23 decembrie 2013 privind testarea integrității profesionale” se va exclude, în vederea evitării unei dublări a normelor juridice, precum și respectării regulilor de tehnică legislativă.

b. Potrivit art. 21 lit. a) și art. 10 alin. (1) lit. b) ale Legii nr. 325 din 23 decembrie 2013 privind testarea integrității profesionale, prezenta lege intră în vigoare de la data publicării și se pune în aplicare în cazul angajaților Centrului Național Anticorupție de la data publicării. Testarea integrității profesionale se inițiază de către Serviciul de Informații și Securitate în privința angajaților Centrului Național Anticorupție.

Ar fi oportună, în viziunea noastră, completarea art. 12 al Legii nr. 1104 din 6 iunie 2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție cu un alineat nou, care să conțină următorul text: „Angajații Centrului Național Anticorupție sunt obligați să respecte prevederile art. 6 alin. (2) al Legii nr. 325 din 23 decembrie 2013 privind testarea integrității profesionale”.

c. Art. 43 alin. (1) și (2) și art. 44 alin. (1) ale Constituției Republicii Moldova prevăd faptul că orice persoană are dreptul la muncă, la libera alegere a muncii, la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă, precum și la protecția împotriva șomajului. Salariații au dreptul la protecția muncii. Măsurile de protecție privesc securitatea și igiena muncii, regimul de muncă al femeilor și al tinerilor, instituirea unui salariu minim pe economie, repaosul săptămânal, concediul de odihnă plătit, prestarea muncii în condiții grele, precum și alte situații specifice. Munca forțată este interzisă.

Art. 6 și art. 7 alin. (2) ale Codului muncii prevăd faptul că libertatea muncii este garantată prin Constituția Republicii Moldova și orice persoană este liberă în alegerea locului de muncă, a profesiei, meseriei sau activității sale și nimeni, pe toată durata vieții sale, nu poate fi obligat să muncească sau să nu muncească într-un anumit loc de muncă sau într-o anumită profesie, oricare ar fi acestea. Orice act juridic încheiat cu nerespectarea dispozițiilor art. 6 alin. (1), (2) și (3) este considerat nul.

Prin muncă forțată (obligatorie) se înțelege orice muncă sau serviciu impus unei persoane sub amenințare sau fără consimțământul acesteia.

În această ordine de idei, neadmiterea eliberării angajatului în baza cererii de demisie, dacă angajatorul a primit sesizarea privind rezultatul negativ al testului de integritate profesională, până la finalizarea procedurilor disciplinare prevăzute la Art. VII alin. (6), Art. VIII alin. (1), precum și în cuprinsul proiectului, ar putea fi incompatibilă cu normele constituționale stabilite la art. 43 și 44 ale Constituției Republicii Moldova.

5. La Art. IX, sintagma „înscrieri ani” se va substitui cu „ani înscrieri”, în vedere excluderii unor erori redacționale.

#### 6. Cu referire la Art. XIV

a. Definițiile prevăzute la Art. XIV alin. (1), precum și Art. XXIX alin. (2), vor fi reexamine prin prisma pct. 24 și 28 ale Raportului explicativ al Convenției penale privind corupția, ratificată prin Legea nr. 428 din 30 octombrie 2003.

b. La alin. (5) sintagma „actul Centrului” se va substitui cu „hotărâre de Guvern”.

De asemenea, ar fi oportună și utilă păstrarea criteriilor privind efectuarea

expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative prevăzute în art. 7 alin. (3), în particular, ponderea în cuprinsul proiectului și eventualul efect al normelor de trimitere și al normelor de blanchetă, nivelul atribuțiilor de reglementare date în competența autorităților administrației publice, identificarea conflictelor normelor de drept, gradul responsabilităților și atribuțiilor date funcționarilor publici, evaluarea procedurilor administrative de control (interior sau ierarhic superior), nivelul cerințelor impuse beneficiarilor de anumite drepturi, precum și gradul de transparență a funcționării autorităților publice.

Or, criteriile în cauză, pe lângă liniile directorii care trebuie să le urmează funcționarii Centrului Național Anticorupție la efectuarea expertizei anticorupție, contribuie la evaluarea anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative de către însuși autorul proiectului respectiv.

c. Potrivit art. 2 al Legii nr. 325 din 23 decembrie 2013, testarea integrității profesionale se realizează în scopul asigurării integrității profesionale, prevenirii și combaterii corupției în cadrul entităților publice, verificării modului de respectare de către agenții publici a obligațiilor și atribuțiilor de serviciu, precum și a regulilor de conduită, identificării, evaluării și înlăturării vulnerabilităților și a riscurilor care ar putea determina sau favoriza actele de corupție, actele conexe corupției sau faptele de comportament corupțional, precum și neadmiterii unor influențe necorespunzătoare în exercitarea obligațiilor sau atribuțiilor de serviciu ale agenților publici.

Art. 16 alin. (6) al Legii nr. 325 din 23 decembrie 2013 privind testarea integrității profesionale stabilește faptul că cazierul privind integritatea profesională a agenților publici se ține de către Centrul Național Anticorupție și Serviciul de Informații și Securitate, care eliberează informații la solicitare. Regulamentul cu privire la ținerea și utilizarea cazierului respectiv se aprobă de către Guvern.

În acest context, la alin. (6), norma privind testarea integrității profesionale (art. 7<sup>2</sup>) se va exclude. Or, considerăm că este inoportună, lipsită de semnificație juridică și dublează alte norme în vigoare.

d. La alin. (8), se consideră necesară extinderea autorităților (Parlament, Guvern și Președinte) care vor fi obligate să desemneze, la nivelul conducerii, o persoană responsabilă pentru prevenirea corupției în cadrul autorității respective.

e. Art. 200 alin. (3) al Codului de procedura penală prevede faptul că suspendarea provizorie din funcție o decide administrația instituției în care activează bănuitul, învinuitul, în condițiile legii, la demersul procurorului care conduce, sau, după caz, efectuează nemijlocit urmărirea penală. Hotărîrea administrației instituției de suspendare din funcție poate fi atacată la judecătorul de instrucție.

În această ipoteză, la demersul procurorului care conduce, sau, după caz, efectuează nemijlocit urmărirea penală, conducătorul autorității dispune de dreptul de a suspenda provizoriu din funcție angajatul bănuît sau învinuit de comiterea unei infracțiuni sau de a nu da curs demersului procurorului.

În context, neaplicarea de către conducătorul instituției publice sau autorității publice a măsurii procesuale de constrîngere prin suspendare provizorie din funcție a agentului public bănuît, învinuit sau inculpat pentru săvîrșirea unui act de corupție sau a unui act conex corupției, nu poate constitui faptă de comportament corupțional. Or, această obligație nu reiese din normele de procedură penală.

Mai mult decît atît, orice refuz al conducătorului autorității de a suspenda angajatul din funcție poate fi atacată la judecătorul de instrucție, aceasta constituind și un instrument legal de a obliga la emiterea actului de suspendare din funcție a

angajatului.

Prin urmare, norma prevăzută la alin. (9) lit. i) diviziunea patru, precum și Art. XVIII alin. (4) (art. 314 alin. (5)) se va examina suplimentar, prin prisma normelor invocate anterior.

f. Nota informativă la proiect menționează că un aspect care a fost studiat minuțios și care a fost preluat din legislația comunitară și inclus în legislația națională de specialitate este instituția „favoritismul”-ui.

Luând în considerație că termenul de „favoritism” substituie termenul „protecționism”, ar fi oportună completarea art. 16 alin. (3) al Legii nr. 90 din 25 aprilie 2008 cu privire la prevenirea și combaterea corupției cu o nouă faptă conexasă actelor de corupție, în particular „favoritismul”.

#### 7. Cu referire la Art. XVIII

a. Instituția prescripției este consacrată la art. 30 al Codului contravențional și constituie o cauză de înlăturare a răspunderii contravenționale. Este cert faptul că, înlăturându-se răspunderea contravențională, se înlătură și acțiunea contravențională. Or, acesta comportă caracter de efect derivat, de ordin procesual, care decurge din conținutul primului efect (înlăturarea răspunderii contravenționale) - efect de ordin material. Această cauză determină încetarea dreptului de a trage la răspundere contravenționale și a obligației corespunzătoare de a răspunde în mod contravențional. Prescripția presupune renunțarea statului de a mai aplica pedeapsa pentru o faptă săvârșită, cu condiția trecerii unui anumit termen de la data săvârșirii faptei.

Prescripția, având un caracter axiomatic și, consacrat ca atare, nu poate fi limitată de îndeplinirea unor condiții procedurale, care, din motive obiective, nu au putut fi cunoscute de către destinatarii lor.

Pasivitatea autorităților poate conduce la finalizarea urmăririi contravenționale prin efectul prescripției răspunderii contravenționale și atrage, în context, consecința inefectivității anchetelor efectuate. Or, doar desfășurarea unor acte de urmărire contravențională eficiente ar putea determina îndeplinirea obligațiilor rezultând din normele contravenționale și nu lipsa de diligență a autorităților sau majorarea termenului de prescripție.

În context, prin hotărârea Curții Constituționale din 27 mai 2014 a fost declarată neconstituțională Legea nr. 56 din 4 aprilie 2014 pentru completarea articolului 60 al Codului penal al Republicii Moldova nr. 985 din 18 aprilie 2002, care prevede că prescripția tragerii la răspundere penală nu se aplică persoanelor care au săvârșit infracțiuni de abuz de putere sau abuz de serviciu, exces de putere sau depășire a atribuțiilor de serviciu ori neglijență în serviciu în timpul evenimentelor din 7 aprilie 2009 ori în legătură cu aceste evenimente, pentru care, la data intrării în vigoare a prezentei legi, nu a expirat termenul de prescripție a tragerii la răspundere penală.

Prin prisma argumentelor invocate anterior, se va examina suplimentar prelungirea termenului de prescripție de tragere la răspunderea contravențională prevăzut în alin. (1) al proiectului.

Subsidiar, numărul „312<sup>2</sup>” se va substitui cu „313<sup>2</sup>”, în vedere excluderii erorilor redacționale. Or, o asemenea normă în Codul contravențional nu este prevăzută.

b. 1) La alin. (2) din cuprinsul art. 313<sup>1</sup> sintagma „atunci când aceste acțiuni se fac în folosul rudelor (nepotism), prietenilor (cronyism) sau în folosul partidelor politice (clientelism)” se va exclude. În opinia noastră, în mod nejustificat se limitează cercul subiecților, în particular afinii, care ar putea beneficia de preferințe, privilegii sau avantaje în procesul de decizional și ar putea fi absolviți de sancțiune

contravențională.

2) Potrivit art. 25<sup>1</sup> alin. (6) al Legii nr. 16 din 15 februarie 2008 cu privire la conflictul de interese, nedepunerea declarației de interese personale de către subiectul declarării în termenele stabilite la art. 14 din prezenta lege constituie contravenție și se sancționează conform art. 330<sup>2</sup> al Codului contravențional.

Art. 330<sup>2</sup> al Codului contravențional determină faptul că nedepunerea declarației cu privire la venituri și proprietate sau a declarației de interese personale, în termenele stabilite de legislație, de către persoana obligată să o depună se sancționează cu amendă de la 75 la 150 de unități convenționale.

În acest context, la art. 313<sup>2</sup>, circumstanța prevăzută la alin. (1) se va revizui, în vederea excluderii acestei norme.

3) Norma prevăzută la art. 313<sup>2</sup> alin. (2) este pasibilă de interpretări ambigue, creînd anumite incoerențe de ordin aplicativ.

Admiterea conflictului de interese presupune manifestarea tacită sau expresă a voinței persoanelor care exercită funcții publice față de un conflict de interese.

Art. 2 al Legii nr. 16 din 15 februarie 2008 prevede că conflictul de interese este conflictul dintre exercitarea atribuțiilor funcției deținute și interesele personale ale persoanelor prevăzute la art. 3, în calitatea lor de persoane private, care ar putea influența necorespunzător îndeplinirea obiectivă și imparțială a obligațiilor și responsabilităților care le revin potrivit legii.

Or, în circumstanțele în care apare un conflict de interese, persoanele, care exercită funcții publice, sunt obligate să declare acest conflict de interese în conformitate cu art. 9 al Legii nr. 16 din 15 februarie 2008.

Din punctul evaluării conținutului constitutiv, admiterea conflictului de interese constituie un scop în sine la realizarea contravenției de nedeclararea a conflictului de interese prevăzut la art. 312<sup>2</sup> al Codului contravențional.

În același context, sancțiunea pentru admiterea conflictului de interese este mai mare decât sancțiunea pentru fapta de nedeclarare a conflictului de interese, fapt care se încadrează disproporționat scopului urmărit.

c. Potrivit art. 25 alin. (6) și art. 26 ale Legii nr. 158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, situația de incompatibilitate urmează să înceteze pe parcursul unei luni din momentul apariției acesteia. Dacă funcționarul nu a eliminat situația de incompatibilitate în termenul prevăzut, funcționarul public este destituit din funcție. Funcționarul public nu poate exercita o funcție publică în subordinea nemijlocită a unei rude directe (părinte, frate, soră, fiu, fiică) sau a unei rude prin afinitate (soț/soție, părinte, frate și soră a soțului/soției) în cadrul aceleiași autorități publice. Persoanele care se află în situațiile prevăzute la alin. (1) vor întreprinde acțiuni în vederea încetării raporturilor ierarhice nemijlocite în termen de 2 luni. În cazul în care condițiile alin. (3) nu se respectă, funcționarul public se transferă într-o funcție care ar exclude o astfel de subordonare, iar dacă transferul nu este posibil, acesta este eliberat din funcția publică deținută.

Or, funcționarul public, care se află în circumstanțe de incompatibilități și restricții, este obligat ca, în termen de 1 lună sau, după caz, de 2 luni, să elimine situația de incompatibilitate sau să întreprindă acțiuni în vederea încetării raporturilor ierarhice nemijlocite.

Consecințele neconformării funcționarului public la regimul incompatibilităților și restricțiilor atrage după sine transferul într-o funcție care ar exclude o astfel de subordonare, iar dacă transferul nu este posibil, acesta este eliberat din funcția publică

deținută sau destituirea din funcția de încredere.

Soluțiile juridice prevăzute la art. 25 și 26 ale Legii nr. 158 din 4 iulie 2008 privind înlăturarea incompatibilităților și restricțiilor sunt compatibile cu principiul subsidiarității răspunderii juridice. Or, aceste soluții juridice absolvesc funcționarii publicii de răspundere contravențională pentru incompatibilitățile și restricțiile respective.

8. Cu referire la Art. XIX

Art. 7 alin. (1) diviziunea a 4-a al Legii nr. 245 din 27 noiembrie 2008 cu privire la secretul de stat stabilește faptul că, în modul stabilit de prezenta lege, sunt atribuite la secret de stat informațiile din domeniul securității statului și asigurării ordinii de drept.

Norma propusă la lit. a<sup>1</sup>) diferă de obiectul de reglementare stabilit la art. 7 alin. (1) diviziunea a 4-a al Legii prenotate.

În acest sens, ar fi oportun ca completarea propusă să se regăsească la art. 7 alin. (1) diviziunea a 5-a „informații atribuite la secret de stat din sfera activității autorităților publice”, astfel existînd o compatibilitate de norme juridice grupate după obiectul de reglementare.

9. Cu referire la Art. XXIII

La alin. (1), sintagma „alin. (2<sup>1</sup>)” se va examina suplimentar, în vederea excluderii erorilor redacționale. Or, o asemenea normă în art. 6 al Legii nr. 325 din 23 decembrie 2013 nu este prevăzută.

10. Cu referire la Art. XXIX

a. La alin. (7) pct. 1 sintagma „și potrivit codurilor de conduită și deontologie” se va exclude. Codul de conduită și deontologie profesională nu este conceput ca un mijloc de constrângere sau de aplicare a sancțiunilor disciplinare. Dimpotrivă, în calitate de îndrumar comportamental destinat, printre altele, acesta oferă funcționarilor anumite norme de etică și deontologice concrete, aplicabile atât întregului sistem, cât și fiecărei persoane în mod particular.

b. Modificarea prevăzută la alin. (7) pct. 4 este inoportună și discriminatorie în coraport cu alții subiecți, în particular avocați etc. Or, în cazul contestării, de către agentul public testat, a sancțiunii disciplinare, aplicate ca urmare a rezultatului negativ al testului de integritate profesională, acesta este nejustificat limitat de dreptul de a beneficia de la Centru Național Anticorupție de cazierul privind integritatea profesională al agentului public contestator.

11. Potrivit art. 5 alin. (2) lit. b) al Legii nr. 780 din 27 decembrie 2001 privind actele legislative, normele de tehnică legislativă definesc părțile constitutive ale actului normativ, sursa de adoptare, structura, forma și modul de sistematizare a conținutului acestuia și sunt obligatorii la elaborarea proiectelor de acte normative.

În contextul respectării normelor de tehnică legislativă, în cuprinsul proiectului, după sintagma „Monitorul Oficial” se va completa cu „al Republicii Moldova”.

12. Avînd în vedere importanța și semnificația proiectului în cauză, se va examina suplimentar legislația în vigoare (inclusiv legile speciale) pentru a evita omiterea reglementării juridice a unor anumite relații sociale specifice.

În context, se vor opera completări și modificări și în Legea nr. 333 din 10 noiembrie 2006 privind statutul ofițerului de urmărire penală.

13. Proiectul, în mod obligatoriu, urmează a fi coordonat cu sindicatele de profil, precum și supus dezbaterilor de către societatea civilă, în vederea respectării normelor privind transparența decizională.

**Secretarul Asociației**

**semnat**

**Oprea Iulia**