



Procuratura Republicii Moldova

Republica Moldova, MD-2001, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, 73,
tel.: (+373) 22-828-373, (+373) 22-828-375; e-mail: proc-gen@procuratura.md

NOTĂ

privind prevenirea și combaterea fenomenului corupției

Introducere

Utilizarea abuzivă a resurselor publice în scopuri private – corupția, a constituit întotdeauna un fenomen cu un impact negativ asupra tuturor relațiilor sociale, fiind un impediment în realizarea legală și eficientă a raporturilor juridice și în exercitarea corespunzătoare a drepturilor pe care le au persoanele fizice și juridice.

Aceste impedimente amplifică stagnarea economică, politică, financiară și administrativă a Republicii Moldova. Or, dimensiunile fenomenului corupției în Republica Moldova, impune adoptarea unor măsuri prompte și eficiente, inclusiv la nivel legislativ, care să aibă drept scop contracararea actelor de corupție, a actelor conexe celor de corupție și a faptelor coruptibile.

Necesitatea adoptării neîntârziate a unor măsuri mai neordinare se datorează și faptului că, lupta cu corupția, până la moment, nu s-a soldat cu rezultate majore, evidențiind și mai mult unele probleme și sectoare vulnerabile în fața corupției, înregistrându-se și în continuare o credibilitate scăzută a populației în prestația organelor de drept și a celor judiciare.

Având în vedere faptul că, lupta cu flagelul corupției constituie o prioritate pentru Procuratura Generală, în calitate de măsuri de eradicare a acesteia, se propun:

1. Restrângerea imunității în privința demnitarilor de stat

Cadrul normativ național reglementează imunitatea unor categorii de subiecți în exercițiul funcției, astfel încât pornirea, reținerea, arestarea, percheziționarea sau transmiterea în judecată a cauzei penale în privința acestora este condiționată de acordul/încuviințarea organelor colegiale și/sau de administrare.

Considerăm că, imunitatea nu este justificată, în cazul comiterii infracțiunilor și contravențiilor în exercițiul atribuțiilor funcționale.

În condițiile în care statul urmărește prevenirea comiterii infracțiunilor în exercitarea funcțiilor în toate sferele vieții publice, imunitatea funcțională vine să încurajeze săvârșirea lor, oferindu-le protecție sporită prin instituirea necesității obținerii acordului prealabil al entității la exercitarea acțiunilor de urmărire penală.

Acest fapt constituie un impediment real la efectuarea investigațiilor (în particular când anumite măsuri urmează a fi întreprinse în mod operativ), cât și o imixtiune în actul de justiție, exercitarea căreia este condiționată de acordul unui organ administrativ.

Totodată, notificarea unui organ colegial în privința derulării anchetei creează și riscuri de avertizare a persoanei suspecte, care va lua măsuri pentru a împiedica investigația.

Prin urmare, întru eficientizarea investigării faptelor în vederea atragerii la răspundere penală și contravențională, în special a exponenților domeniului public de

activitate (pentru abuz, exces de putere, protecționism, alte ilegalități comise în exercitarea funcției), se impune revizuirea cadrului legal cu referire la imunitatea funcțională.

Propunerea urmărește limitarea imunității doar pentru contracararea actelor abuzive și nu are drept scop știrbirea din independența și garanțiile legale în procesul exercitării cu bună-credință și responsabilitate a atribuțiilor funcționale.

De menționat în plan particular că, limitarea institutului imunității a fost susținută și de Comisia de la Veneția în AMICUS CURIAE pentru Curtea Constituțională a Republicii Moldova privind imunitatea judecătorilor, adoptat la cea de-a 94 Sesiune Plenară (Veneția, 8-9 Martie 2013).

Astfel, Comisia de la Veneția a remarcat că, „consiliile judecătorești” ocazional au tendința de a nu ridica imunitatea procedurală a colegilor săi, chiar și în cazul în care nu există nici un indiciu de presiune asupra judecătorului în cauză.

Propunerea de restrângere a imunității este în spiritul prevederilor Constituționale (art.54 din Constituției Republicii Moldova), iar în condițiile în care corupția subminează democrația și statul de drept, conduce la încălcarea drepturilor omului, subminează economia și erodează calitatea vieții, restrângerea imunității atribuite demnitarilor de rang înalt, este proporțională cu situația (cauza) care a determinat-o și nu atinge existența dreptului sau a libertății.

Restrângerea imunității de care beneficiază agenții publici este necesară în interesele securității naționale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, cât și garantării autorității și imparțialității justiției (art.54 alin.(2) din Constituția Republicii Moldova).

2. Conceptualizarea mecanismelor de tragere la răspundere penală a membrilor organelor colegiale de decizie pentru admiterea încălcărilor de lege

Prin Legea nr. 159/2018 de modificare a unor acte legislative, în Codul contravențional a fost instituită răspunderea membrilor organului colegial în cazul în care fapta contravențională este comisă prin adoptarea sau neadoptarea unui act al organului colegial.

Codul penal însă, nu prevede un mecanism de tragere la răspundere penală a membrilor organelor colegiale, motiv care zădărnicește activitatea organelor de urmărire penală, iar activitatea ilegală desfășurată de membrii organelor colegiale rămâne fără o acoperire juridico-penală, adică fără mecanisme penale de constrângere.

Prin urmare, se impune crearea cadrului normativ care să instituie un mecanism viabil de identificare a persoanelor responsabile pentru deciziile adoptate în cadrul organelor colegiale ale entităților publice și private, asigurând astfel instrumentul legal de responsabilizare a membrilor organului colectiv pentru deciziile ilegale comise intenționat.

Necesitatea creării unui asemenea mecanism, rezidă din faptul că gradul și caracterul prejudiciabil al infracțiunii este mai înalt decât în cazul contravenției, iar instituirea răspunderii contravenționale a membrilor organelor colegiale pentru săvârșirea de contravenții, fără posibilitatea atragerii acestora la răspundere penală pentru săvârșirea unor infracțiuni - constituie un vid legislativ.

Totodată, instituirea unui atare mecanism va contribui inclusiv la responsabilizarea organelor colegiale, astfel încât institutul votului nominal la nivelul

entităților publice, ar produce o dovadă clară de transparență a actului juridic decizional în sferile juridice abordate. Consemnarea obligatorie a votului va asigura mai multe garanții și va acorda mai multă siguranță în respectarea legii.

Accentuăm astfel faptul că, membrii organului colegial trebuie să poarte răspundere pentru deciziile luate și din perspectiva juridico-penală, iar un proiect de lege în acest sens vine să excludă interpretările ambigue și discreționare în privința instituirii răspunderii acestor subiecți de drept.

3. Optimizarea procedurii disciplinare în privința procurorilor

Urmărind scopul responsabilizării procurorilor la exercitarea activității, propunem unele modificări în procedura de tragere la răspundere disciplinară a procurorilor în vederea asigurării examinării cu celeritate a cauzelor disciplinare.

Astfel, pentru evitarea actualelor tergiversări a examinării cauzelor disciplinare în privința procurorilor și diminuarea riscurilor absolvirii de răspundere, urmare a expirării termenului de prescripție, propunem reducerea termenelor de examinare a procedurii disciplinare din momentul depunerii sesizării privind fapta ce poate constitui abatere disciplinară de la 6 luni - la 3 luni.

Totodată, propunem instituirea termenului fix - 1 lună din data primirii materialelor de la Inspekția procurorilor, pentru adoptare de către Colegiul de disciplină și etică a deciziei pe cauza disciplinară.

În vederea respectării termenilor menționați *supra*, propunem ca în cazul neprezentării, în mod repetat, a procurorului, a persoanei care a depus sesizarea sau a reprezentanților acestora la ședința Colegiului de disciplină și etică, indiferent de motivele neprezentării (excepție fiind aflarea la tratament în staționar), cauza să fie examinată în lipsa participanților, în baza materialelor procedurii disciplinare care includ și explicațiile prezentate.

Considerăm relevantă și simplificarea procedurii din perspectiva reducerii numărului subiecților implicați, la etape diferite, în examinarea procedurii disciplinare (actualmente procedura disciplinară în privința procurorului presupune examinarea sesizării privind fapta ce poate constitui abatere disciplinară inițial la Inspekția procurorilor, apoi procedura disciplinară este remisă Colegiului de disciplină și etică. Decizia Colegiului poate fi contestată la Consiliul Superior al procurorilor, după care în |Curtea de Apel Chișinău, ca instanță de contencios administrativ, care poate fi contestată la Curtea Supremă de Justiție).

În contextul mecanismului optimizat de desfășurare a procedurilor disciplinare implementarea căruia se propune, totuși, *considerăm rezonabilă, actualmente, luarea unor măsuri temporare extraordinare*, prin suspendarea prevederilor actuale din Legea cu privire la Procuratură (*instituirea unui moratoriu normativ*), care ar permite aplicarea sancțiunilor disciplinare de către Procurorul General, iar procurorul sancționat să fie în drept să conteste decizia de sancționare în instanțele judecătorești, în condițiile legii.

Instituirea mecanismului excepțional provizoriu privind aplicarea sancțiunilor disciplinare de către Procurorul General, prin omiterea procedurilor anevoioase și de durată existente la moment (examinarea cauzei disciplinare de către Colegiul de disciplină și etică, iar ulterior de către Consiliul Superior al Procurorilor), este determinată de necesitatea excluderii neîntârziată, din sistemul organelor Procuraturii, a persoanelor care au admis abateri disciplinare incompatibile cu statutul de procuror.

4. Reevaluarea cadrului normativ adoptat în perioada statului capturat

Au devenit deja notorii circumstanțele care atestă că, în perioada statului capturat Legislativul a adoptat un șir de legi care au admis monopolizarea unor sectoare ale economiei, preluarea controlului asupra diverselor sfere ale relațiilor sociale și economice.

În lumina Hotărârii Parlamentului Republicii Moldova din 08.06.2019 pentru adoptarea Declarației cu privire la recunoașterea caracterului captiv al statului Republica Moldova, se impune constituirea unor Grupuri de lucru guvernamentale pentru reevaluarea cadrului normativ (Legile Parlamentului Republicii Moldova și Hotărârile Guvernului), prin prisma coruptibilității, promovării intereselor de grup, atențării la securitatea națională, bunăstarea economică a țării, ordinea publică, la drepturile și libertățile fundamentale ale persoanei, asupra autorității și independenței justiției.

Un exemplu în acest sens, și un domeniu a cadrului normativ care necesită o revizuire promptă – îl constituie instituirea de către legislativ a monopolului asupra organizării jocurilor de noroc realizat prin intermediul Loteriei Naționale a Moldovei, prin adoptarea Legii Nr. 291 din 16-12-2016 cu privire la organizarea și desfășurarea jocurilor de noroc, a Hotărârii Guvernului nr.237 din 25 mai 2017, și Hotărârii Guvernului nr.639 din 14 august 2017.

Prin adoptarea acestui cadru juridic și prin efectele pe care acesta le-a produs și le produce în continuare – au fost lezate drepturile și interesele a zeci de companii autohtone care și-au stopat activitatea, pe cale de consecință manifestând un impact negativ asupra numărului impunător de cetățeni care au pierdut locurile de muncă, ca rezultat fiind cauzate prejudicii estimate la sute de milioane de lei aceasta constituind o povară considerabilă pentru bugetul național.

Prin urmare, în cazul identificării actelor normative adoptate în interese de grup ale regimului oligarhic, în perioada statului capturat, Grupurile de lucru vor formula propuneri de revizuire, în vederea lichidării încălcărilor drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor, promovării intereselor societății și ale statului.

5. Reconceptualizarea competențelor Procuraturii Anticorupție

Instituirea de către stat a procuraturii specializate în combaterea infracțiunilor de corupție, a actelor conexe celor de corupție, nu presupune *per se* necesitatea de investigare a tuturor infracțiunilor de corupție.

În acest context, se propune atribuirea în competența Procuraturii Anticorupție exercitarea urmării penale pe cauzele de corupție de nivel înalt (în privința persoanelor de rang înalt – delimitare după subiect *sau/și* pentru fapte ilegale generatoare de pagube ce depășesc un anumit prag valoric – delimitarea după mărimea prejudiciului). Investigarea celorlalte cazuri de corupție și conexe acestora de atribuit în *conducerea* procuraturilor teritoriale.

În acest sens, se propune modificarea Codului de procedură penală, în partea revizuirii competenței Procuraturii Anticorupție și a competenței altor organe de urmărire penală.

În competența Centrului Național Anticorupție, ar putea fi atribuită *exercitarea urmării penale*, în cazul comiterii infracțiunilor de către persoane publice de conducere de nivel superior, persoane ce reprezintă conducerea întreprinderilor de stat, bănci comerciale și alte categorii de subiecți.

Totodată, exercitarea urmăririi penale pe infracțiunile săvârșite de angajații Centrului Național Anticorupție și conducerea urmăririi penale în cauzele pe infracțiuni date în competența Centrului Național Anticorupție, de asemenea va fi atribuită în competența Procuraturii Anticorupție.

Această formulă de *lege ferenda* urmărește îmbunătățirea calității urmăririi penale exercitată de către Procuratura Anticorupție pe cauzele complexe, asigurarea respectării termenului rezonabil de desfășurare a investigațiilor, concentrarea resurselor în vederea urmăririi eficiente a actelor de corupție mare.

6. Crearea unor instanțe specializate anticorupție

Un rol deosebit în combaterea corupției revine instanțelor de judecată.

Studiile atestă că, doar o mică parte dintre persoanele condamnate pentru fapte coruptibile suportă sancțiuni privative de libertate cu executare reală și doar o jumătate dintre condamnați sunt privați de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita anumite activități (de altfel, este necesar de prevăzut restricții nu doar pentru „anumite funcții” și „anumite activități”, ci pentru oricare funcții publice și orice activități în domeniul public).

Pedepsele aplicate pentru infracțiuni de corupție nu atestă un caracter disuasiv și descurajant, iar mărimile amenzilor penale aplicate sunt, deseori, invers proporționale cu valoarea remunerațiilor ilicite solicitate sau primite de către cei corupți.

Lipsa unei specializări a judecătorilor sau a instanțelor specializate în examinarea actelor de corupție ori conexe corupției nu permite îmbunătățirea practicii judiciare pe aceste categorii de dosare. Totodată, dosarele de corupție nu sunt examinate cu celeritate din cauza suprasolicitării instanțelor de drept comun. Se atestă o examinare lentă a dosarelor de corupție de rezonanță, dezvoltând percepția în societate a impunității figuranților din acele dosare, cât și lipsa unei finalități judiciare.

Întru rezolvarea problemelor ridicate supra, se propune înființarea unei instanțe specializate anticorupție, care va înfăptui justiția la soluționarea cauzelor penale în materie de corupție și conexe actelor de corupție, având la bază criterii speciale, mai riguroase, de selecție a judecătorilor, printre care: evaluări de integritate; analiza minuțioasă a indicilor în activitate pentru o perioadă de până la 7-10 ani; aprecierea abilităților profesionale, disciplina executorie și comportamentul etic în timpul și înafara orelor de serviciu etc.

O soluție de alternativă ar putea fi instituirea în cadrul Curților de Apel (ca instanță de fond) complete specializate anticorupție (cu aceleași criterii riguroase, de selecție a judecătorilor), care vor examina dosarele de corupție și a celor conexe infracțiunilor de corupție, cu posibilitatea contestării hotărârilor la Curtea Supremă de Justiție, care va examina cauza în ordine de recurs, în procedură publică cu participarea părților, asigurând drepturi și garanții procesuale participanților, în cadrul unui proces echitabil și transparent.

Rezultatul pozitiv al reformelor va fi apreciat prin prisma eficienței judecării cauzelor de corupție, contracarării îmbogățirii ilicite a exponenților sectorului public, a recuperării bunurilor obținute din infracțiuni de corupție și conexe acestora, finalității actului de justiție, cât și prin prisma efectelor de prevenție a actelor de corupție.

7. Extinderea competențelor procurorilor la autorizarea măsurilor speciale de

investigații, inclusiv în dosarele de corupție

Codul de procedură penală atribuie în competența procurorului autorizarea unui număr extrem de limitat de măsuri speciale de investigații. Or, extinderea numărului de măsuri, care pot fi efectuate cu autorizarea procurorului s-a dovedit a fi necesară din punct de vedere practic.

Astfel, este imperativ necesară atribuirea în competența procurorului autorizarea unor măsurilor speciale de investigații, care actualmente sunt autorizate de judecătorul de instrucție (*ex: documentarea cu ajutorul metodelor și mijloacelor tehnice; interceptarea și înregistrarea comunicărilor sau a imaginilor; colectarea informației de la furnizorii de servicii de comunicații electronice, controlul tranzacțiilor financiare și accesul la informația financiară etc.*), mai ales la investigarea infracțiunilor de corupție și conexe acestora, circumstanță care va contribui la asigurarea promptitudinii și operativității efectuării măsurilor speciale de investigații, în special în cazul infracțiunilor flagrante sau în cazul infracțiunilor în care operativitatea dispunerii măsurilor este proporțională cu rezultatele urmărite (*de asemenea, se impune extinderea aplicării măsurilor speciale de investigații și asupra infracțiunilor mai puțin grave*).

Prin urmare, se propune instituirea posibilității autorizării măsurilor speciale de investigații din rândul celor autorizate de judecătorul de instrucție (art.132² alin.(1) pct.1) lit. a)–g) din Codul de procedură penală), de către Procurorul General sau adjunctii Procurorului General, procurorii-șefi specializați și teritoriali.

Lărgirea competențelor procurorului-șef va duce la evitarea impedimentelor artificiale create la obținerea autorizării judecătorului de instrucție, va exclude birocratizarea cât și scurgerea de informații despre autorizarea unei măsuri speciale de investigații în privința unei anumite persoane, din motivul restrângerii cercului persoanelor care cunosc despre autorizarea măsurii respective.

8. Atribuirea competenței procurorului la aplicarea măsurii procesuale de constrângere – suspendarea provizorie din funcție

În prezent, potrivit art. 200 Cod de procedură penală, „...*suspendarea provizorie din funcție a învinutului, inculpatului de a exercita atribuțiile de serviciu sau de a realiza activități cu care acesta se ocupă sau le efectuează în interesul serviciului public, o decide administrația instituției în care activează învinutul ori inculpatul, în condițiile legii, la demersul procurorului care conduce, sau, după caz, efectuează nemijlocit urmărirea penală...*”.

În activitatea practică de urmărire penală se atestă tendința administrației (șeful) instituției de a nu da curs demersurilor procurorului cu privire la suspendarea provizorie a subalternilor/collegilor săi, chiar și în cazul în care nu există nici un indiciu cu privire la temeinicia respingerii demersului.

Având în vedere că, măsura procesuală de constrângere „suspendarea provizorie din funcție” se aplică în scopul finalizării urmăririi penale și judecării cauzei, precum și faptul că infracțiunile săvârșite în exercițiul funcției sunt incompatibile cu prestarea în continuare a muncii de către învinuți, considerăm imperativ necesară operarea modificărilor în legea procesuală pentru acordarea posibilității procurorului să dispună „suspendarea provizorie din funcție” în prezența unor temeiurilor clare de aplicare a măsurii procesuale de constrângere.

Potrivit jurisprudenței Curții Europene¹, suspendarea provizorie din funcție nu

¹ Cauza Țehanciuc c. României, 2011, Dubos c. Franței, 1998.

are scop punitiv și nu încalcă prezumția nevinovăției, ci are un scop preventiv și provizoriu de protejare a autorității sau a instituției publice de pericolul continuării activității ilicite și al extinderii consecințelor periculoase ale faptei penale săvârșite de către persoană.

Scopul urmărit prin aplicarea de către procuror a măsurii procesuale de constrângere – „suspendarea provizorie din funcție”, este proporțional cu restrângerea drepturilor și libertăților fundamentale ale persoanei. În același timp, administrația instituției unde activează învinuitul, de regulă își exercită dreptul discreționar sub imperiul atitudinii părtinitoare în raport cu angajatul său.

9. Răspundere contravențională pentru fapte de corupție cu prag valoric mic

Lupta cu corupția mică rămâne o preocupare prioritară pe segmentul combaterii corupției. Totuși, în multe cazuri atragerea la răspundere penală a persoanei care a săvârșit o faptă de corupere cu un prag valoric derizoriu poate fi disproporționată în raport cu cheltuieli de timp și financiare la desfășurarea procesului de urmărire penală.

Se propune atribuirea faptelor de corupție mică (în sumă de până la 100 unități convenționale), domeniului contravențional, adică includerea acestor fapte în Codul contravențional, activitatea de constatare fiind atribuită în competența CNA, iar examinarea procedurii contravenționale în competența instanței de judecată.

Această soluție urmărește aceleași consecințe descurajante, punându-se accentul pe excluderea din serviciul public a persoanelor, care au admis fapte de corupție – privarea de dreptul de a deține funcții în domeniul public.

Totodată, atribuirea calității de contravenție faptelor de corupție mică, ar asigura promptitudinea examinării cauzelor, cu menținerea însă a tuturor garanțiilor procesual-penale. Or, procedurile penale desfășurate se dovedesc a fi, de cele mai dese ori, de lungă durată și care implică costuri și resurse excesive, inclusiv financiare din partea statului.

Astfel, prin proceduri mai simple și timp mai restrâns de examinare, se poate obține aplicarea unor sancțiuni disuasive, care pot fi mai efective în plan de prevenție decât măsurile aplicate în procedură penală.

De asemenea, pentru asigurarea inevitabilității răspunderii contravenționale, în contextul propunerii privind decriminalizarea faptelor de corupție mică și transferul lor în categoria contravențiilor, este rezonabilă operarea modificărilor legislative, care ar viza extinderea termenului de prescripție privind tragerea la răspundere contravențională.

10. Executarea neîntârziată a adreselor Curții Constituționale în privința unor infracțiuni în sfera publică

În ultimii ani, o dată cu extinderea cercului de subiecți cu drept de sesizare, activitatea Curții Constituționale este destul de intensivă.

În această perioadă, au fost supuse controlului constituționalității mai multe norme de drept material și procedural (inclusiv penal și procesual penal), fiind declarate neconstituționale un șir de prevederi legale. În multe cazuri, Curtea Constituțională a formulat și expediat *adrese* către Parlamentul Republicii Moldova, cu solicitarea de înlăturare a lacunelor de ordin legislativ.

Sunt relevante în acest sens adresele care rezultă din hotărârile Curții Constituționale nr.22 din 27 iunie 2017, nr.22 din 1 octombrie 2018 și nr. 24 din 17

octombrie 2019, prin care a fost declarat neconstituțional textul „*intereselor publice sau*” din alineatul (1) al *articolelor 327, 328 și 329 din Codul penal*, cât și textul „*soldată cu urmări grave*” din *articolul 327 alin.(2) lit.c), 329 alin.(2) lit.b) și lit.d) alin.(3) art.328 CP*.

A fost indicată necesitatea stabilirii în legea penală a pragului valoric al *daunei considerabile și esențiale* pentru excluderea estimărilor subiective.

Parlamentul nu a executat până în prezent aceste adrese. Tergiversarea procesului de modificare a normelor penale pentru asigurarea plenitudinii incriminării faptelor infracționale care atentează la buna desfășurare a activității în sfera publică, crează mari dificultăți în activitatea organului de urmărire penală.

**Secția analiză criminologică,
avizare și propuneri de legiferare
a Procuraturii Generale**