

Observatorul de Politici Publice Nr. 56

Implementarea condiției nr. 3 (lupta anticorupție) a Comisiei Europene privind cererea de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană

Considerații generale

Condiția nr. 3 a Comisiei Europene privind cererea de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană se referă la domeniul anticorupție.

Comisia Europeană insistă asupra îndeplinirii angajamentului de a combate corupția la toate nivelurile prin luarea de măsuri decisive în direcția unor anchete pro-active și eficiente, precum și prin obținerea unui bilanț credibil al urmărilor penale și al condamnărilor, dar și asupra creșterii substanțiale a gradului de utilizare a recomandărilor CNA.

Potrivit Planului de acțiuni pentru implementarea măsurilor propuse de către Comisia Europeană în Avizul său privind cererea de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană, aprobat de către Comisia Națională pentru Integrare Europeană pe data de 4 august 2022 (în continuare - PA RM-UE), autoritățile naționale și-au propus să se conformeze acestei condiții prin realizarea a nouă acțiuni.¹

La un an de la aprobarea PA RM-UE, din cele nouă acțiuni:

- o acțiune a fost implementată, însă anterior aprobării PA RM-UE;
- o acțiune a fost implementată, însă cu întârziere;
- o acțiune a fost implementată, însă parțial;
- o acțiune a fost implementată, însă parțial și cu întârziere;
- o acțiune a rămas neimplementată;
- în privința a patru acțiuni – autoritățile nu furnizează pro-activ informații privind implementarea acestora.

În cele ce urmează, Observatorul conține o analiză a nivelului de implementare a fiecărei acțiuni.

Acțiune	Responsabili, Indicatori, Termene	Nivel de implementare
3.1.1. Modificarea legislației în vederea stabilirii mecanismului de urmărire penală, judecare și condamnare în lipsa persoanelor care se eschivează de la urmărirea penală	MJ, Legea a intrat în vigoare, octombrie 2022	Implementat, anterior adoptării PA RM-UE

La 14 iulie 2022, anterior adoptării PA RM-UE, a fost adoptată Legea nr. 189/2022 pentru modificarea unor acte normative, prin care au fost operate modificări la Codul de procedură penală și la Legea nr. 198/2007 cu privire la asistența juridică garantată de stat, astfel devenind posibilă urmărirea penală, judecarea și condamnarea în lipsa persoanei vizate. Prevederile sunt aplicabile, începând cu data publicării, 26 iulie 2022, tuturor infracțiunilor, inclusiv celor de corupție.

Includerea în documentele de politici publice a unor acțiuni, care sunt în ultima fază de realizare sau sunt realizate, se menține între practicile guvernamentale defectuoase de planificare strategică. În acest fel se garantează o rată mai mare de implementare a documentului de politici publice.

¹ Comisia Națională pentru Integrare Europeană, Planul de acțiuni pentru implementarea măsurilor propuse de către Comisia Europeană în Avizul său privind cererea de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană, https://presedinte.md/app/webroot/uploaded/plan_cnie_04.08.2022.pdf.

Prevederile modificate din Codul de procedură penală au suscitât îndoieli privind constituționalitatea. În scurt timp, normele ce țin de finalizarea urmăririi penale în lipsa învinutului (art. 291/1 alineatele (1) și (2) și art. 305/1 alineatele (2), (4) și (5) din Codul de procedură penală) au fost în vizorul Curții Constituționale, urmare a excepției de neconstituționalitate ridicată în dosarul Plahotniuc. Curtea Constituțională a declarat excepția de neconstituționalitate inadmisibilă, neexaminând-o în fond.²

La moment, este prematură evaluarea impactului modificărilor.

Este importantă informarea publicului, cu o anumită periodicitate, referitor la mersul dosarelor de rezonanță (Plahotniuc, Șor, Platon).

Acțiune	Responsabili, Indicatori, Termene	Nivel de implementare
3.1.2. Modificarea legislației (Codul de procedură penală și, dacă este necesar, Legea cu privire la Centrul Național Anticorupție și Legea cu privire la procuraturile specializate) pentru a delimita clar competențele Procuraturii Anticorupție și ale Centrului Național Anticorupție în ceea ce privește corupția la nivel înalt	MJ, CNA, Legea a intrat în vigoare, decembrie 2022	Implementat, cu întârziere

Acțiunea a fost implementată cu întârziere prin Legea nr. 83/2023 pentru modificarea unor acte normative.

În scurt timp, mai multe prevederi ce țin de competența organului de urmărire penală al CNA și de competența PA au fost revizuite prin Legea nr. 245/2023 pentru modificarea unor acte normative.

Urmare a ultimelor modificări, organul de urmărire penală al CNA efectuează urmărirea penală în privința infracțiunilor prevăzute la următoarele articole din Codul penal, precum și a celor conexe acestor infracțiuni:

- art. 181/1 – Coruperea alegătorilor;
- art. 181/2 alin. (1)-(4) – Încălcarea modului de gestionare a mijloacelor financiare ale partidelor politice sau ale fondurilor electorale;
- art. 190 – Escrocheria (săvârșită cu folosirea situației de serviciu);
- art. 191 – Delapidarea averii străine (săvârșită cu folosirea situației de serviciu);
- art. 239 – Încălcarea regulilor de creditare, politicilor de acordare a împrumuturilor sau regulilor de acordare a despăgubirii/indemnizației de asigurare;
- art. 239/1 – Gestiunea defectuoasă sau frauduloasă a băncii, a societății de investiții, a societății de asigurări;
- art. 239/2 – Obstrucționarea supravegherii bancare;
- art. 240 – Utilizarea contrar destinației a mijloacelor din împrumuturile interne sau din fondurile externe;
- art. 243 – Spălarea banilor;
- art. 324 – Corupere pasivă;
- art. 325 – Corupere activă;
- art. 326 – Traficul de influență;
- art. 326/1 – Exercitarea atribuțiilor în sectorul public în situație de conflict de interese;
- art. 327 – Abuzul de putere sau abuzul de serviciu;
- art. 328 – Excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu;

² Decizia Curții Constituționale nr. 138/2022 de inadmisibilitate a sesizării nr. 149g/2022 privind excepțiile de neconstituționalitate a articolului 291/1 alineatele (1) și (2) și a articolului 305/1 alineatele (2), (4) și (5) din Codul de procedură penală (finalizarea urmăririi penale în lipsa învinutului).

- art. 329 – Neglijența în serviciu;
- art. 330/1 – Încălcarea regimului de confidențialitate a informațiilor din declarațiile de avere și interese personale;
- art. 330/2 – Îmbogățirea ilicită;
- art. 332 – Falsul în acte publice;
- art. 332/1 – Obținerea frauduloasă a mijloacelor din fonduri externe;
- art. 332/2 – Delapidarea mijloacelor din fondurile externe;
- art. 333 – Luarea de mită;
- art. 334 – Darea de mită;
- art. 335 – Abuzul de serviciu;
- art. 352/1 alin. (2) – Falsul în declarații.

Conducerea urmăririi penale în cauzele date în competența organului de urmărire penală al CNA este efectuată de către procuratura în raza teritorială a căreia este amplasată subdiviziunea teritorială a CNA.

PA exercită urmărirea penală în privința infracțiunilor prevăzute la art. 324–335/1 din Codul penal:

- dacă au fost săvârșite de Președintele țării, deputați, membri ai Guvernului, judecători, procurori, angajați ai SIS, angajați ai CNA, conducători și membri ai organelor de conducere ale autorităților și instituțiilor publice prevăzute de Constituția Republicii Moldova;
- indiferent de calitatea persoanei, dacă suma de bani, valoarea bunurilor, a serviciilor, a privilegiilor, a avantajelor sub orice formă și a altor foloase, preținse, promise, acceptate, oferite, date sau primite, depășesc 6 000 de unități convenționale sau dacă valoarea prejudiciului cauzat prin infracțiune depășește 60 000 de unități convenționale, unitatea convențională constituind 50 MDL.

PA exercită urmărirea penală în cazul infracțiunilor prevăzute la art. 325 și 326 din Codul penal, dacă acestea au fost săvârșite în privința persoanelor enumerate mai sus.

PA exercită urmărirea penală în cazul infracțiunilor prevăzute la art. 181/2 alin. (5) și art. 181/3 din Codul penal nr. 985/2002.

La moment, este prematură evaluarea impactului modificărilor.

Acțiune	Responsabili, Indicatori, Termene	Nivel de implementare
3.1.3. Îmbunătățirea legislației privind măsurile speciale de investigații (Codul de procedură penală și Legea privind activitatea specială de investigații)	MJ, Legea a intrat în vigoare, decembrie 2022	Neimplementat

În sensul acțiunii, un proiect de lege a fost înregistrat în Parlament la 8 decembrie 2022 - Proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative, nr. 451/2022.

Elaborarea Proiectului a demarat mult mai devreme – în anul 2015, fiind înființat și un grup de lucru în acest scop.

Prin Proiect se propune modificarea Codului de procedură penală și a Legii nr. 59/2012 privind activitatea specială de investigații, autoritățile insistând asupra faptului că inițiativa legislativă va perfecționa cadrul normativ prin:

- delimitarea clară și strictă a activității speciale de investigații efectuate în cadrul procesului penal și în afara procesului penal;

- consolidarea și creșterea capacităților investigative în cadrul procesului penal (pe dosarele penale) și în afara procesului penal (pe dosarele speciale);
- reglementarea unui mecanism eficient de control (autorizare și verificare) a măsurilor speciale de investigații dispuse și efectuate în afara procesului penal;
- remedierea deficiențelor cadrului normativ din perspectiva neconstituționalității unor reglementări.

Proiectul a fost aprobat în prima lectură în ședința plenară a Parlamentului din 29 decembrie 2022, ulterior fiind organizate și desfășurate consultări publice.

Acțiunea rămâne neimplementată.

Acțiune	Responsabili, Indicatori, Termene	Nivel de implementare
3.1.4. Perfecționarea cadrului normativ privind avertizorii de integritate (Legea nr. 122/2018 privind avertizorii de integritate și Hotărârii Guvernului nr. 23/2020 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de examinare și raportare internă a dezvăluirilor practicilor ilegale)	MJ, CNA, Oficiul Avocatului Poporului, Legea a intrat în vigoare, Hotărârea de Guvern a intrat în vigoare, iunie 2023	Implementat parțial

În ceea ce privește cadrul legislativ, Legea nr. 23/2020 privind avertizorii de integritate a fost substituită prin Legea nr. 165/2023 privind avertizorii de integritate.

Legea nr. 165/2023 reglementează procedura de primire, de examinare și soluționare a dezvăluirilor privind încălcările legii din cadrul entităților publice și private, drepturile și obligațiile persoanelor care efectuează dezvăluiri, măsurile de protecție a acestora, obligațiile angajatorilor, atribuțiile autorității competente de examinarea dezvăluirilor și ale autorităților de protecție a avertizorilor de integritate.

Legea nr. 165/2023 a suscitat critici din partea organizațiilor societății civile specializate în domeniul anticorupție, în opinia cărora noile reglementări ar putea să nu eficientizeze aplicarea acestei măsuri de asigurare a integrității instituționale.³

Cu referire la cadrul normativ subordonat, Hotărârea Guvernului nr. 23/2020 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de examinare și raportare internă a dezvăluirilor practicilor ilegale nu a suportat modificări.

Acțiune	Responsabili, Indicatori, Termene	Nivel de implementare
3.1.5.a. Analiza operativă în cazurile în care sunt implicate bunurile persoanelor publice în raport cu veniturile acestora (bunuri nejustificate, bunuri nedecarate și/sau înregistrate la terți, venituri suspecte), relațiile de rudenie și de afaceri, activitatea operatorilor economici în cadrul procedurilor de achiziții publice etc.	CNA, Numărul de analize efectuate, Trimestrial	Informații indisponibile
3.1.5.b. Analiză strategică privind condamnările adoptate, în cursul anului 2022, în cauze de corupție și alte conexe,	CNA, Analiză publicată,	Implementat, cu întârziere

³ A se vedea: Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției, Opinie la proiectul Legii privind avertizorii de integritate, https://www.capc.md/wp-content/uploads/2023/03/Opinie-CAPC-proiect-avertizori-integritate_web.pdf; Transparency International Moldova, Observator de politici publice, nr. 53, mai 2023, Proiectul de lege privind avertizorii de integritate ar putea să nu eficientizeze mecanismul avertizării, <https://www.transparency.md/wp-content/uploads/2023/05/Observatorul-de-Politici-Publice-Nr.-53.pdf>.

O altă mostră de planificare defectuoasă – trasarea unor acțiuni, care țin de activitatea curentă a autorităților, fără a li se imprima vreo conotație strategică.

Acțiunea nu este pe potriva condiției nr. 3 – contează nu numărul analizelor operaționale, ci ponderea recomandărilor CNA utilizate.

Oricum, la moment, pe web site-ul autorității nu sunt disponibile careva statistici trimestriale generalizate, care ar fi aferente acțiunii.

În ceea ce privește Analiza strategică, aceasta a fost publicată pe pagina web a CNA la 18 iulie 2023.⁴

Astfel, acțiunea rămâne implementată parțial și cu întârziere.

Acțiune	Responsabili, Indicatori, Termene	Nivel de implementare
3.1.6. Creșterea ponderii cazurilor de corupție investigate ca urmare a măsurilor proactive	Informația urma a fi prezentată de către PG către Ianuarie, 2023	Informații indisponibile
3.1.7. Creșterea ponderii cazurilor de corupție aduse în instanță în raport cu cele investigate	(ulterior informația urma a fi prezentată trimestrial)	
3.1.8. Creșterea eficienței procurorilor în reprezentarea procuraturii în cadrul proceselor de judecată, în special în cazurile de corupție		

În pofida angajamentelor, nu sunt disponibile careva statistici generalizate aferente acestor trei acțiuni.

⁴ A se vedea: CNA, Analiza strategică privind condamnările adoptate, în cursul anului 2022, în cauze de corupție și acte conexe, precum și fapte coruptibile, <https://www.cna.md/libview.php?l=ro&idc=217&id=4865&t=/Studii-si-analize/Analize-strategice-sectoriale/Analiza-strategica-privind-condamnarile-adoptate-in-cursul-anului-2022-in-cauze-de-coruptie-i-acte-conexe-precum-i-fapte-coruptibile>.

Acțiune	Responsabili, Indicatori, Termene	Nivel de implementare
3.2.1. Asigurarea faptului că nici un proiect de act normativ nu este adoptat de Guvern fără expertiza anticorupție din partea Centrului Național Anticorupție	Cancelaria de Stat, Ponderea proiectelor de acte normative aprobate de Guvern, însoțite de expertiza anticorupție realizată de către CNA, Trimestrial	Informații indisponibile

O dovadă suplimentară a unui proces defectuos de planificare defectuoasă – trasarea unor acțiuni, care țin de activitatea curentă a autorităților, fără a li se imprima vreo conotație strategică.

Acțiunea nu este pe potriva condiției nr. 3 – contează ponderea recomandărilor CNA utilizate.

Oricum, la moment, nu sunt disponibile careva statistici generalizate, care ar fi aferente acțiunii.