



Groupe d'Etats contre la corruption
Group of States against Corruption



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, adoptat la 4 decembrie 2015
Publicat la 9 decembrie 2015

Public
Greco RC-III (2015) md
Addendum la al doilea RC

Runda a treia de evaluare

Addendum la cel de al doilea Raport de conformitate privind Republica Moldova

„Incriminări (ETS 173 și 191, GPC 2)”

„Transparența finanțării partidelor”

Adoptat de GRECO
la a 70 Reuniune Plenară
(Strasbourg, 30 noiembrie-4 decembrie 2015)

Secretariatul GRECO
Consiliul Europei
www.coe.int/greco

F-67075 Strasbourg Cedex
tel. +33 3 88 41 20 00
fax: +33 3 88 41 39 55

Diracția Generală I
Drepturile omului și statul de drept
Diracția societății de informare și
combaterea corupției

Traducere neoficială

I. INTRODUCERE

1. Addendum-ul la cel de al Doilea Raport de Conformitate evaluează măsurile suplimentare întreprinse de autoritățile din Republica Moldova după adoptarea primului și cel de al doilea Raport de Conformitate pentru a implementa recomandările formulate de GRECO în Raportul celei de-a treia runde de evaluare a Republicii Moldova. E necesar de a reaminti că cea de a Treia rundă de evaluare acoperă două teme distincte și anume:
 - **Tema I – Incriminări:** Articolele 1a și 1b, 2-12, 15-17, 19.1 din Convenția penală privind corupția (ETS 173), articolele 1-6 din Protocolul său adițional (ETS 191) și Principiul Director 2 (incriminarea corupției).
 - **Tema II – Transparența finanțării partidelor politice:** Articolele 8, 11, 12, 13b, 14 și 16 din Recomandarea Rec (2003)4 despre Regulile privind regulile comune contra corupției în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, și - mai general - Principiul Director 15 (finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale).
2. Raportul celei de a 3 rundă de evaluare a fost adoptat la a 50-a Reuniune Plenară a GRECO (1 aprilie 2011) și a fost făcut public la 6 aprilie 2011, ca urmare a autorizării Republicii Moldova (GRECO Eval III Rep (2010), Tema I și Tema II). Raportul de Conformitate ulterior a fost adoptat la a 59-a Reuniune Plenară GRECO (22 martie 2013) și a fost făcut public la 3 aprilie 2013, ca urmare a autorizării Republicii Moldova (Greco RC-III (2013) 2F). Cel de al doilea raport de conformitate (Greco RC-III (2015) 3F) a fost adoptat la cea de a 67-a reuniune GRECO (27 martie 2015) și publicat la 1 aprilie 2015 cu autorizarea Republicii Moldova.
3. După cum se cere în art. 31 revăzut al.9 din Regulamentul intern al GRECO, cel de al doilea Raport de Conformitate invita șeful delegației moldovenești de a transmite un supliment de informații referitoare la implementarea celor 17 recomandări puse parțial în aplicare. Informațiile au fost comunicate la 8 iunie 2015 și au servit drept bază pentru întocmirea prezentului addendum la cel de al doilea Raport de Conformitate.
4. GRECO a selectat Belgia și Luxemburgul pentru a desemna raportori pentru procedura de evaluare a conformității. Raportorii desemnați pentru addendum la cel de al doilea Raport de Conformitate sunt domnul Carl PIRON din partea Belgiei și doamna Doris WOLTZ, din partea Luxemburgului. Ei au fost asistați de Secretariatul GRECO în procesul de elaborare a prezentului addendum.

II. ANALIZĂ

Tema I: Incriminări

5. Se reamintește, că În Raportul său de Evaluare GRECO a adresat 8 recomandări pentru Republica Moldova cu privire la Tema I. În al doilea Raport de Conformitate s-a conchis că recomandările i,ii,iii,iv,v,vi,viii au fost puse în aplicare în mod satisfăcător, iar recomandarea vii continuă a fi parțial implementată; aceasta recomandare restantă este examinată în cele ce urmează.

Recomandarea vii.

6. *GRECO a recomandat de a analiza și revizui în consecință absolvirea automată și obligatoriu totală de pedeapsa numită autorilor actelor de corupție activă în sectorul public și cel privat când ei dau dovadă de un „regret real”.*
7. GRECO reamintește că în Raportul de Conformitate recomandarea a fost considerată ca parțial implementată. Dispozițiile alin. (4) art. 325 și alin. (4) art. 334 Cod Penal referitoare la procedură de apărare specială au fost examinate de grupul de lucru care a avut drept misiune de a pregăti proiectul de lege pentru modificarea Codului Penal în conformitate cu prezenta recomandare GRECO, dar propunerile acestui grup de a anula sau modifica dispozițiile menționate mai sus au fost respinse pe parcursul dezbaterilor publice a proiectului de lege. Conform datelor din cel de al doilea Raport de Conformitate Curtea Supremă de Justiție a adoptat la 22 decembrie 2014 Hotărârea Explicativă nr.11 „Cu privire la aplicarea legislației referitoare la aplicarea răspunderii penale pentru infracțiunile de corupție” în care analizează și explică circumstanțele, în care corupătorul poate fi liberat de răspundere penală conform alin. (4) art. 325 și alin. (4) art. 334 Cod Penal. Totuși GRECO a subliniat, că explicațiile în referire la căința sinceră sunt identice celor deja conținute în Raportul de Evaluare și nu schimbă nimic în situația, în care odată ce sunt prezente condițiile de apărare, corupătorul, indiferent de circumstanțele concrete ale cazului, este liberat necondiționat de răspundere penală - contrar opiniei autorităților moldave.
8. Autoritățile subliniază acum menținerea poziției lor exprimată în cele 2 rapoarte de conformitate; actualmente nu este prevăzută revizuirea dispozițiilor de „apărarea specială” din CP. Totuși la 29 iunie 2015 Procurorul General a dat indicație unui grup de procurori de a elabora linii directorii în referire la aplicarea dispozițiilor alineatelor 4 din articolele 325 și 334 Cod Penal. Aceste linii directorii vor îngloba normele pertinente din CPP, explicațiile din Hotărârea explicativă nr.11 a Curții Supreme de Justiție menționate mai sus și practica de investigare a dosarelor de corupție.
9. GRECO ia notă de informațiile comunicate. Salutând inițiativa Procurorului General ce vizează elaborarea unor linii directorii la aplicarea dispozițiilor aferente „apărării speciale” în caz de „căință sinceră” GRECO face din nou trimitere la preocupările exprimate în Raportul de Evaluare referitoare la caracterul automat și obligatoriu total de absolvire de pedeapsă în caz de „căință sinceră”. Astfel, GRECO nu este convins de faptul că există în practică suficiente bariere pentru a preveni o folosire abuzivă a acestui procedeu de apărare și invită încă o dată autoritățile de a intensifica eforturile în această privință.
10. GRECO conchide că recomandarea vii rămâne parțial implementată.

Tema II: Transparența în finanțarea partidelor politice

11. Se reamintește, că GRECO în Raportul de Evaluare a adresat 9 recomandări Republicii Moldova în referire la Tema II. În cel de al Doilea Raport de Conformitate s-a conchis, că toate cele 9 recomandări (de la i la ix) continuă a fi parțial implementate.

Recomandările i – ix

12. *GRECO a recomandat:*
- ca rapoartele financiare anuale ale partidelor politice, care sunt publicate și depuse la autoritățile de control, să includă informații mai precise, garantând o vedere de ansamblu completă a patrimoniului său, a veniturilor și cheltuielilor (recomandarea i);

- de a cere ca toate donațiile primite de către partidele politice în afara campaniei electorale și care depășesc o anumită sumă, cât și identitatea donatorilor corespunzători, să fie comunicate autorităților de control și publicate (recomandarea ii);
- de a lua măsuri adecvate pentru limitarea riscurilor ca cotizările de membru percepute de partide să nu fie folosite pentru ocolirea regulilor de transparență, care se aplică donațiilor (recomandarea iii);
- de a lua măsurile adecvate pentru (i) a se asigura că toate donațiile în natură și serviciile prestate în condiții avantajoase partidelor politice și candidaților la alegeri să fie identificate într-un mod convenit și să fie contabilizate în mod complet, la valoarea lor de piață, atât în rapoartele anuale ale partidelor cât și în rapoartele pe finanțarea campaniilor electorale; și (ii) a clarifica situația legală a împrumuturilor (recomandarea vi);
- de a favoriza recurgerea la modalități de vărsăminte a donațiilor pentru partidele politice și a cheltuielilor înfăptuite de acestea, utilizându-se în principiu sistemul bancar pentru a asigura trasabilitatea (recomandarea v);
- de a explora posibilitățile de consolidare a rapoartelor anuale ale partidelor politice și a rapoartelor lor privind finanțarea campaniilor electorale, în vederea includerii entităților ce le sunt direct sau indirect afiliate sau care le sunt într-un alt mod sub control (recomandarea vi);
- de a introduce unui audit independent al conturilor partidelor, petrecut de către experți autorizați (recomandarea vii);
- de a acorda un mandat, cât și împuterniciri adecvate și resurse suficiente unui organ central independent, asistat, după caz, de alte autorități, pentru a-i permite exercitarea unui control eficient, de a ancheta și a asigura punerea în aplicare a reglementării finanțării politice (recomandarea viii);
- a face ca (i) toate încălcările regulilor de finanțare generală a partidelor politice și a campaniilor electorale să fie clar definite și însoțite de sancțiuni eficiente, proporționale și descurajatoare – și care ar putea, după caz, fi aplicate după validarea alegerilor de către Curtea Constituțională; și că (ii) termenele de prescripție aplicabile la aceste contravenții să fie suficient de lungi pentru a permite autorităților competente să petreacă un control eficient al finanțării politice (recomandarea xi);

13. GRECO reamintește, că Comisia Electorală Centrală (CEC) a creat un grup de lucru responsabil pentru elaborarea modificărilor la legislația cu privire la finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, care, *inter alia*, avea drept obiectiv implementarea recomandărilor GRECO. Grupul de lucru a elaborat proiectul Legii „Pentru modificarea și completarea unor acte legislative”, care avea drept scop amendarea a opt acte legislative, și anume Codul Electoral (CE), Legea privind partidele politice (LPP), Codul Penal (CP), Codul de Procedură Penală, Codul Contravențional, Codul Audiovizualului, Codul Fiscal și Legea privind Curtea de Conturi. În raportul de conformitate GRECO a evaluat acest proiect de lege și a concluzionat, că în marea sa majoritate el răspundea preocupărilor exprimate în Raportul de Evaluare. Conform celui de al doilea Raport de Conformitate urmare a dezbaterilor publice și examinării acestui proiect de către GRECO, el a fost ușor modificat, aprobat de către Guvern și transmis Parlamentului, care l-a adoptat în primă lectură. În marea lor majoritate modificările operate în acest proiect au fost de ordin redacțional. În plus la informațiile conținute în Raportul de Situație, autoritățile menționează, că Parlamentul a adoptat la 19 martie 2015 în a doua lectură acest proiect de lege cu anumite amendări. S-a convenit, că autoritățile vor transmite GRECO versiunea finală a Legii pentru evaluarea ei în cadrul procedurii în curs de desfășurare.
14. Autoritățile raportează că între timp proiectul de lege menționat mai sus s-a discutat în cadrul ședinței plenare a Parlamentului din 19 martie 2015 și la 9 aprilie 2015 l-a adoptat în versiune finală. Legea a fost publicată în "Monitorul Oficial" din 14 aprilie 2015 și a intrat în vigoare din ziua publicării cu excepția amendamentelor la articolele 27-29, 31 și 31¹, al.4 din Legea Partidelor Politice, care vor intra în vigoare de la 1 ianuarie 2016. Autoritățile subliniază că versiunea finală este în mare măsură identică proiectului de lege care a fost evaluat de către GRECO în cele 2 rapoarte de conformitate, în ce privește dispozițiile care au avut drept scop implementarea recomandărilor GRECO. În cea mai

mare parte modificările operate în proiect după adoptarea celui de al doilea raport de conformitate poartă un caracter redacțional.¹ În rest, unele detalii din proiect, care nu au tangență cu recomandările GRECO au fost modificate sau precizate. Spre exemplu, s-a precizat, că CEC trebuie să publice informațiile despre veniturile și cheltuielile partidelor politice în termen de 48 ore după acceptarea rapoartelor financiare anuale (și nu în termen de 14 zile după cum se indica în primul Raport de Conformitate la recomandarea i); în plus, dacă partidul dispune de o pagina web el are obligația de a publica aceste informații pe site-ul său. Un alt exemplu este că suma maximă pe care o persoană fizică are dreptul de a o transmite unui sau mai multor partide politice pe parcursul unui an este de 200 salarii medii (în loc de 20 salarii medii indicate în primul Raport de Conformitate la recomandarea iii). Noua legislație a fost pusă la dispoziția GRECO.

15. În ce privește partea a doua a recomandării ix, autoritățile raportează, că proiectul de lege, elaborat de Ministerul Justiției și menționat în primul Raport de Conformitate și prin care se modifica Codul contravențional, prevedea printre altele de a majora termenul de prescripție aplicat contravențiilor de la 3 la 6 luni; după dezbaterile publice el a fost examinat de Guvern în luna iunie 2015. Între timp Guvernul demisionează înainte de a transmite proiectul de lege Parlamentului și deci Ministerul Justiției a retras acest proiect pentru a demara noi coordonări cu autoritățile interesate. Ministerul a reușit într-un timp scurt după investirea noilor membri ai guvernului, de a avea avizele tuturor entităților publice implicate, dar noul guvern a fost demis de Parlament la 31 octombrie 2015. Din acest motiv proiectul nu a fost transmis Parlamentului pentru aprobare.
16. GRECO se felițită de faptul, că proiectul de "Lege privind modificarea și completarea unor acte legislative" elaborat pentru a răspunde exigențelor din recomandările GRECO și examinate în Raportul de Conformitate și în cel de al doilea Raport de Conformitate – cu mici modificări în referire la recomandările vi și vii - a fost adoptat de Parlament și este practic în totalitate intrat în vigoare. În acest mod Republica Moldova a încheiat un proces major și holistic în cadrul căruia a au fost examinate cu atenție toate preocupările exprimate de GRECO în Raportul de Evaluare. Astfel, au fost luate măsuri pentru a defini expres conținutul minim al rapoartelor financiare anuale ale partidelor politice care sunt transmise autorităților de control și publicate (anume, toate bunurile și veniturile partidului, obligațiile financiare și cheltuielile trebuie să fie detaliate separat); de a consolida rapoartele anuale ale partidelor politice și rapoartele privind finanțarea campaniilor electorale, incluzând datele referitoare la entitățile care sunt direct sau indirect în raport cu partidele sau sunt într-un alt mod controlate de ele; de a cere divulgarea detaliată a datelor referitoare la donațiile primite de partid, cât și înregistrarea donațiilor primite în natură sau în condiții avantajoase, inclusiv obligațiile financiare - împrumuturile – în rapoartele financiare ale partidelor politice și ale concurenților electorali; de a limita riscurile ca cotizațiile membrilor de partid să nu fie utilizate cu scopul de a ocoli regulile de transparență aplicate donațiilor; de a favoriza recurgerea la modalități de plată a donațiilor și efectuarea cheltuielilor prin intermediul sistemului bancar pentru a putea urmări circulația lor; de a solicita un audit extern al rapoartelor financiare ale partidelor (cu excepția partidelor al căror volum de tranzacții este mai mic de un anume plafon); de a dispune CEC mandatul de organ independent de supraveghere și control al finanțării partidelor politice și campaniilor electorale și de a o înzestra cu noi competențe pentru exercitarea acestui rol, inclusiv de dreptul de a aplica unele sancțiuni partidelor politice și concurenților electorali în caz de violare a acestor reguli; și de a include o serie de noi dispoziții referitoare la sancțiunile contravenționale și penale care ar putea fi impuse partidelor politice și concurenților electorali în caz de încălcare a diverselor reguli ale finanțării politice. Unica recomandare care deocamdată rămâne în suspans se

¹ E necesar de menționat că în versiunea finală a Legii, numeroatrea articolelor modificate sau introduse diferă uneori de cea din Primul și al doilea Raport de Conformitate.

referă la majorarea termenului de prescripție pentru contravențiile aplicate în caz de violare a regulilor de finanțare generală a partidelor politice și campaniilor electorale (partea a doua a recomandării ix). GRECO invită autoritățile de a reînnoi eforturile pentru a duce la bun sfârșit acest proces legislativ. În fine, GRECO reiterează apelul său adresat autorităților, formulat în Raportul de Evaluare, de a asigura aplicarea concretă a reglementărilor, inclusiv prin dotarea CEC cu resursele necesare pentru un control substanțial și proactiv al finanțării campaniilor electorale și a partidelor politice în general.

17. GRECO conchide că recomandările i-viii au fost puse în aplicare într-un mod satisfăcător, iar recomandarea ix rămîne a fi parțial implementată.

III. CONCLUZII

18. **Odată cu adoptarea prezentului Addendum la cel de al Doilea Raport de Conformitate al Republicii Moldova, GRECO conchide că în prezent Republica Moldova a implementat în total în mod satisfăcător cincisprezece din cele șaptesprezece recomandări cuprinse în Raportul de Evaluare al celei de a treia rundă.** Cele două recomandări restante au fost parțial puse în aplicare.
19. În ceea ce privește Tema I - Incriminări, recomandările i, ii, iii, iv, v, vi și viii au fost implementate în mod satisfăcător, iar recomandare vii - parțial implementată. În ceea ce privește Tema II – Transparența finanțării partidelor politice – recomandările i, ii, iii, iv, v, vi, vii, viii au fost puse în aplicare în mod satisfăcător, iar recomandarea ix a fost parțial implementată.
20. În ce privește incriminările, în cel de al Doilea raport de Conformitate s-a conchis deja că marea majoritate a recomandărilor au fost puse în aplicare într-un mod satisfăcător. Urmare a reformei legislative s-a extins cîmpul de aplicare a dispozițiilor referitoare la actele de corupție comise de agenții publici naționali, agenții străini și funcționarii internaționali, de arbitrii și jurații străini, cât și de persoanele care activează în sectorul privat. Dispozițiile aferente corupției în sectorul public și privat, cele în referire la traficul de influență au fost aliniate la normele Convenției penale privind corupția (STE 173). În fine, au fost întreprinse măsuri de formare și sensibilizare ale autorităților care au drept sarcină aplicarea legii. Unica recomandare care rămîne și continuă a fi în suspans este cea care absolvește de răspundere penală într-un mod automat și total obligatoriu în caz de "căință sinceră" a autorilor infracțiunilor de corupție activă, care le-au semnalat autorităților represive înainte ca acestea să fie în cunoștință de cauză. GRECO nu este totuși convins că există destule obstacole, care ar preveni folosirea abuzivă a acestui mijloc de apărare și invită o dată în plus autoritățile de a-și dubla eforturile în acest domeniu. Totodată, luând în considerare contextul specific din Moldova, unde corupția este percepută ca un fenomen preocupant, cît și amendamentele legislative recente, GRECO invită autoritățile de a continua să depună eforturi în scopul asigurării unei utilizări depline în practică a dispozițiilor penale referitoare la infracțiunile de corupție și trafic de influență.
21. La subiectul transparenței finanțării partidelor politice, GRECO se feliicită de faptul, că Legea "Privind modificarea și completarea unor acte legislative" a fost deja adoptată de Parlament în versiune finală și a intrat în vigoare la 14 aprilie 2015, cu excepția unor dispoziții, care vor intra în vigoare la 1 ianuarie 2016. Republica Moldova dispune deja de un cadru juridic care vizează asigurarea transparenței finanțării partidelor politice, concurenților electorali și ale entităților legate de un partid politic, ceea ce este în conformitate cu articolele pertinente din Recomandarea Rec (2003) 4 privind regulile comune contra corupției în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale. Toate lacunele menționate în Raportul de Evaluare GRECO au fost lichidate în mod corespunzător; doar prelungirea termenului de prescripție aplicat contravențiilor, prevăzută într-un proiect de lege

specială, urmează a fi adoptată. Modificările operate în dispozițiile legislative în cauză vor ameliora considerabil transparența generală politică, dacă vor fi aplicate după cum este prevăzut. Astfel, GRECO reiterează apelul său adresat autorităților din Republica Moldova, formulate în Raportul de Evaluare, de a răspunde provocării și de a asigura aplicarea concretă a reglementărilor, printre altele, de a dota mecanismul de supraveghere, care este ce acum concentrat în cadrul Comisiei Electorale Centrale, cu resursele necesare pentru efectuarea unui control substanțial și proactiv a finanțării campaniilor electorale și a partidelor politice în general.

22. Adoptarea prezentului Addendum la cel de al Doilea raport de Conformitate încheie procedura de conformitate a Republicii Moldova pentru runda treia de evaluare.
23. GRECO invită autoritățile moldovenești să autorizeze cât mai curând posibil, publicarea acestui addendum cât și traducerea acestuia în limba națională și publicarea acestei traduceri.