



PROCURATURA REPUBLICII MOLDOVA

PROCURATURA GENERALĂ

mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, 73, MD-2001, Tel.: /373 22/ 828 373

www.procuratura.md / e-mail: proc-gen@procuratura.md

22 septembrie 2023 nr.4-1d/23-

La nr.18-69-9518 din 06.09.2023

Ministerul Justiției
copia: Cancelaria de Stat

Procuratura Generală a examinat proiectul de *hotărâre* cu privire la aprobarea proiectului de lege privind confiscarea civilă (număr unic 758/MJ/2023), remis spre avizare.

Apriori se reține că proiectul vizează punerea în aplicare a mecanismului de confiscare civilă, adică în cadrul unor proceduri non-penale, inclusiv și în lipsa unor condamnări, unde sarcina probării originii licite a bunurilor, despre care se presupune că au fost dobândite în mod ilicit, este transferată și asupra părților, considerăm că acuratețea, previzibilitatea și claritatea proiectului urmează să atingă cel mai înalt grad, cu stabilirea garanțiilor adecvate în vederea evitării consecințelor defavorabile asupra drepturilor și libertăților persoanelor vizate precum și pentru a evita abuzurile. Or, această abordare este la limita unor prezumții de drept fundamentale, cum ar fi *prezumția de nevinovăție* consfințită în art. 21 din Constituție-prezumția nevinovăției: (*Orice persoană acuzată de un delict este prezumată nevinovată pînă cînd vinovăția sa va fi dovedită în mod legal, în cursul unui proces judiciar public, în cadrul căruia i s-au asigurat toate garanțiile necesare apărării sale.*) și art. 46 alin. (4) din Constituție-dreptul la proprietate privată și protecția acestuia: (*Bunurile destinate, folosite sau rezultate din infracțiuni ori contravenții pot fi confiscate numai în condițiile legii.*)

Prin urmare, apreciind conținutul proiectului, inclusiv și prin prisma principiilor activității de legiferare prevăzute de art.3 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, în limita competențelor legale, expunem obiecțiile și propunerile indicate *infra*:

1. La **Articolul 2.** unde sunt definite noțiunile propunem a exclude textul „*persoană apropiată- persoana înrudită prin sânge sau prin adopție (părinte, frate/soră, bunic/bunică, nepot/nepoată, unchi/mătușă) și persoana înrudită prin afinitate (cumnat/cumnată, socru/soacră, ginere/noră)*” având în vedere faptul că în proiectul de lege noțiunea de persoană apropiată nu este folosită.

2. La **Articolul 3.**

2.1. În alineatul (1) textul „*instanța de judecată consideră că sunt motive întemeiate de a considera că aceste bunuri nu sunt justificate/obținute*” propunem a-l substitui cu textul „*instanța de judecată își formează convingerea că aceste bunuri au fost dobândite în mod ilicit sau constată caracterul nejustificat al acestora*”.

Argumentare:

În primul rând, fraza propusă de autor menționată supra a fost formulată nereușit având în vedere că se repetă de două ori cuvântul „*consideră*”.

Totodată, potrivit notei informative la proiectul de lege este menționat că: „*În contextul angajamentelor asumate la nivel guvernamental, prezentul proiect a fost elaborat în vederea transpunerii în practică a acestora, prin intermediul a două căi alternative, dar și complementare de realizare a confiscării civile și anume prin intermediul:*

1. demersurilor corespunzătoare înaintate de către Agenția de Recuperare a Bunurilor Infracționale (în cazul persoanelor învinuite de comiterea anumitor categorii de infracțiuni prevăzute de Codul penal, care fie au fost condamnate în cadrul proceselor penale intentate în privința acestora, însă fără a se dispune confiscarea extinsă a bunurilor acestora de către instanța de judecată, fie, în privința acestora, urmărirea penală a fost încetată sau s-a dispus scoaterea de sub urmărire penală și în cadrul urmăririi penale a fost aplicat sechestru pe bunurile lor în scopul asigurării unei eventuale confiscări speciale și/sau confiscări extinse);

2. demersurilor înaintate de către Autoritatea Națională de Integritate în contextul constatării de către aceasta a existenței unei diferențe substanțiale între averea dobândită în timpul exercitării mandatelor, a funcției publice sau de demnitate publică și veniturile obținute și cheltuielile realizate în aceeași perioadă de către subiectul supus verificării”.

Prin urmare, proiectul reglementează două situații de confiscare civilă a averii: 1) în cazul persoanelor învinuite de comiterea unor categorii de infracțiuni din Codul penal și 2) în cazul constatării averii nejustificate în timpul exercitării mandatelor a funcției publice sau de demnitate publică.

Cu referire la persoanele învinuite de anumite categorii de infracțiuni menționăm că, prin Hotărârea 7 din 10.03.2022 Curtea Constituțională și-a revizuit Hotărârile sale anterioare nr. 21 din 20.10.2011 și nr. 6 din 16.04.2015 privind interpretarea art. 46 alin. (3) din Constituția Republicii Moldova și privind controlul constituționalității unor prevederi din Codul penal și Codul de procedură penală și a venit cu completări importante privind aplicabilitatea confiscării extinse. Curtea Constituțională de această dată a statuat că: „59³. *Atunci când un ordin de confiscare este o consecință a unor proceduri civile în rem legate de produsele infracțiunilor derivate din infracțiuni grave, Curtea Europeană nu a pretins probarea „dincolo de orice dubiu rezonabil” a originii ilicite a bunurilor în cadrul unor astfel de proceduri. În schimb, s-a considerat că probarea potrivit balanței probabilităților ori o probabilitate înaltă a originii ilicite, combinată cu incapacitatea proprietarului de a proba contrariul, era suficientă în sensul testului proporționalității impus de articolul 1 din Protocolul nr. 1, care garantează dreptul de proprietate.”.*

Având în vedere cele expuse propunem reformularea frazei cu indicarea concretă că, instanța de judecată **își formează convingerea** că aceste bunuri au fost *dobândite în mod ilicit* (caracteristic pentru persoanelor învinuite de comiterea unor categorii de infracțiuni din Codul penal) sau *constată caracterul nejustificat al acestora* (caracteristic pentru averea nejustificată în timpul exercitării mandatelor a funcției publice sau de demnitate publică).

2.2. Totodată, proiectul este lacunar la capitolul mecanismului de calculare a **depășirii pragului de 20 salarii medii lunare pe economie prognozate, stabilite prin hotărâre de Guvern, dintre veniturile legale și bunurile deținute ale subiecților prevăzuți** având în vedere că, diferența ce depășește 20 salarii medii lunare pe economie prognozate este infimă din punct de vedere a gravității faptei pentru a genera pornirea mecanismului de confiscare civilă.

În acest sens considerăm că, sintagma „*venit legal*” ar putea crea interpretări la stabilirea bunurilor care urmează a fi confiscate ca fiind nejustificate. Astfel, nu este clar cum se va califica „*venitul/salariul în plic*” sau în rezultatul „*muncii la negru*” ca fiind legal sau ilegal în acest caz. Din practica creată mulți concetățeni aflați în Republica Moldova sau peste hotare au lucrat sau lucrează și în prezent nefiind angajați oficial în câmpul muncii și de multe ori nu dispun de acte confirmative privind veniturile sale, pe de altă parte nu putem interpreta că banii obținuți prin astfel de activități, care nu sunt ilegale, sunt un venit ilicit.

În contextul celor expuse *supra*, considerăm necesar a se aduce clarificări în acest sens prin includerea la art. 2 din proiectul de lege a unei noțiuni noi- „*venit legal*” în scopul evitării unor interpretări eronate și/sau abuzive.

În aceeași ordine de idei este necesar de menționat că, în Opinia sa comună, adoptată în cadrul sesiunii plenare din 10-11.03.2023 asupra proiectului de Lege cu privire la evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor, Comisia de la Veneția a iterat următoarele: „*Comisia de la Veneția și DGI nu cunosc suficient de bine condițiile locale și, prin urmare, nu pot oferi nicio îndrumare precisă cu privire la caracterul rezonabil al pragurilor stabilite în lege în acest sens. Totuși, raportorilor li s-a reiterat în repetate rânduri contextul specific al Republicii Moldova, unde o mare parte a populației trăiește și muncește peste hotare, trimițând bani acasă pentru a-și întreține familiile, și unde multe tranzacții legitime sunt efectuate în mod obișnuit în numerar, nu toate tranzacțiile sunt înregistrate în mod corespunzător etc. Acest factor ar trebui să fie luat în considerare de legislator atunci când definește cuantumul averii neexplicate, al donațiilor nedeclarate sau al restanțelor fiscale*”.

2.3 Întru neadmiterea interpretării urmează a se concretiza care salariul mediu lunar pe economie prognozat se va lua în considerare: din momentul comiterii/depistării infracțiunii, la momentul înregistrării cererii de chemare în judecată pentru confiscarea civilă sau din altă perioadă. Or, adoptarea de către legiuitor a unor legi accesibile, previzibile și clare se impune prin articolul 23 alin. (2) din Constituție, care stabilește obligația statului de a asigura dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle sale.

2.4 La litera a) cifrele „206¹” urmează a fi excluse deoarece nu există așa articol în Codul penal, iar cifrele „327-328” urmează a fi excluse ca fiind inutile, or, acestea se încadrează în sintagma „324-328”;

2.5 Litera b) propunem a o reda cu următorul cuprins:

„*b) persoanelor care au fost recunoscute în calitate de bănuțit, învinuit sau inculpat de comiterea infracțiunilor prevăzute la litera a), în privința cărora urmărirea penală a fost încetată/clasată pe temei de nereabilitare precum și în cazul existenței unei hotărâri definitive a instanței de judecată de încetare a procesului penal pe aceleași temeuri, dacă*

în cadrul urmăririi penale a fost aplicat sechestrul pe bunurile acestora în scopul asigurării unei eventuale confiscări speciale și/sau confiscări extinse.”.

Argumentare:

În primul rând, în aliniatul (2) de la art. 3 autorul nu face distincție aferent instituțiilor încetării, clasării urmăririi penale sau scoaterii de sub urmărire penală, inclusiv pe temeuri de reabilitare și nereabilitare a persoanei, fapt care este de o importanță primordială din perspectiva confiscării bunurilor persoanei. Totodată, se va reține că, persoana care are statut de bănuț sau chiar învinuit este prezumată nevinovată până când vinovăția sa va fi dovedită în mod legal, în cursul unui proces judiciar public, în cadrul căruia i s-au asigurat toate garanțiile necesare apărării sale, fapt consfințit în art. 21 din Constituție, iar expirarea termenului de prescripție sau survenirea decesului persoanei, nu deduce că aceasta este culpabilă de fapta ce i se impută. Cu referire la procedeul de scoatere a persoanei de sub urmărirea penală, norma legală de la art. 284 Cod de procedură penală stabilește că, **„Scoaterea persoanei de sub urmărirea penală este actul de reabilitare și finalizare în privința persoanei a oricăror acțiuni de urmărire penală în legătură cu fapta anterior imputată”** și din acest motiv, această instituție nu poate apriori condiționa confiscarea civilă.

În al doilea rând, propunem a include și persoanele în privința cărora instanța de judecată a emis sentințe/hotărâri de încetare a procesului penal pe motive de nereabilitare or, în proiect s-a omis, fiind incluși doar persoanele în privința cărora s-au emis sentințe/hotărâri de condamnare și persoanele în privința cărora urmărirea penală a fost încetată/clasată la faza de urmărire penală.

2.6 litera c) considerăm judicios a fi exclusă.

Argumentare:

Se atestă faptul că, litera c) extinde aplicarea mecanismului de confiscare civilă pentru persoanele care au săvârșit **orice infracțiune din Codul penal (indiferent de gravitatea acesteia, obiectul sau scopul acesteia)**, propunere care nu este obiectivă și justificată chiar contrară statuărilor internaționale și a Curții Constituționale a Republicii Moldova.

La acest capitol, subliniem faptul că, în acord cu Raportul Comisiei Europene privind recuperarea și confiscarea activelor – Asigurarea faptului că nu este rentabil să se săvârșească infracțiuni COM(2020) 217 final¹, la pct. 2.2.4.2 este indicat că:

*„articolul 5 alineatul (2) prevede că **măsura confiscării extinse trebuie să poată fi dispusă cel puțin pentru anumite infracțiuni expres enumerate și pentru tipurile de infracțiuni prevăzute la articolul 3 din directivă care se pedepsesc (în temeiul unui act legislativ al UE sau al unei legi naționale) cu o pedeapsă privativă de libertate a cărei limită superioară să fie de cel puțin patru ani.***

Astfel, dacă în cadrul procedurii penale unde persoana are mai multe garanții procesuale (*sarcina probei, dincolo de orice dubiu rezonabil, prezumția nevinovăției...ș.a.*) instrumentele internaționale indică că confiscarea extinsă poate fi aplicată nu pentru toate categoriile de infracțiuni dar doar pentru o categorie specială, atunci nu considerăm judicios a include mecanismul de confiscare civilă, unde persoana nu dispune de garanțiile

¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8525-2020-INIT/ro/pdf>

procesual-penale, pentru toate categoriile de infracțiuni, fără a fi specificate careva criterii de delimitare a acestora (*gravitatea, obiectul, interesul, scopul...ș.a.*).

Totodată, Curtea Constituțională în Hotărârea nr.7 din 10 martie 2022 privind revizuirea Hotărârii Curții Constituționale nr.21 din 20 octombrie 2011 privind interpretarea articolului 46 alin. (3) din Constituție și a Hotărârii Curții Constituționale nr.6 din 16 aprilie 2015 privind controlul constituționalității unor prevederi din Codul penal și Codul de procedură penală a statuat: „59. *Confiscarea proprietății dobândite în mod ilicit și a averii nejustificate a persoanelor acuzate de comiterea unor infracțiuni grave în timpul ocupării funcției publice și a membrilor familiei lor și a rudelor/persoanelor apropiate poate avea loc și în contextul unor proceduri civile, al căror scop este să prevină îmbogățirea nejustificată prin corupția ca atare, trimițând un semnal clar oficialilor publici implicați în acte de corupție sau care doresc să se implice că actele lor ilegale, care, deși au trecut nesancționate de sistemul de justiție penală, nu le vor procura un avantaj pecuniar pentru ei sau pentru familiile lor.*”

În acest context, ținând cont de cele enunțate, întru păstrarea unicității de reglementare a normei juridice, asigurarea securității și previzibilității juridice sporite a normei considerăm just a indica doar o lista de infracțiuni pentru care poate fi dispusă confiscarea civilă.

În altă ordine de idei, menționăm că suspendarea urmăririi penale nu este o decizie definitivă pe o cauză penală și nu considerăm judicios a include mecanismul de confiscare civilă, or, în cazul dat ar fi aplicabile prevederile art.282¹ și 291¹ din Codul de procedură penală care permit finalizarea urmăririi penale în lipsa învinuitului, iar în final emiterea unei hotărâri definitive pe caz.

2.7 Litera d) propunem a o completa cu următorul text „*dacă se stabilește că aceștia dețineau ori administrau bunuri dobândite ilicit în numele persoanelor indicate la lit.a)-b)*”. (litera b) urmează a fi indicată în cazul în care se acceptă propunerea din pct.2.6 din prezentul aviz adică de a exclude litera c))

Argumentare:

În context, Articolul 6 al Directivei 2014/42/UE A PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI A CONSILIULUI din 3 aprilie 2014 privind înghețarea și confiscarea instrumentelor și produselor infracțiunilor săvârșite în Uniunea Europeană² prevede că: „*Confiscarea aplicată terților (1) Statele membre adoptă măsurile necesare pentru a permite confiscarea produselor sau a altor bunuri a căror valoare corespunde produselor care, în mod direct sau indirect, au fost transferate de o persoană suspectată sau învinuită către terți sau care au fost dobândite de terți de la o persoană suspectată sau învinuită, cel puțin în cazurile în care terții știau sau ar fi trebuit să știe faptul că scopul transferului sau al achiziționării era evitarea confiscării, pe baza unor elemente de fapt și circumstanțe concrete, inclusiv a faptului că transferul sau dobândirea a avut loc în mod gratuit sau în schimbul unei sume de bani semnificativ mai reduse decât valoarea de piață a bunurilor.*”

În aceeași ordine de idei, Raportul Comisiei Europene privind recuperarea și confiscarea activelor – Asigurarea faptului că nu este rentabil să se săvârșească infracțiuni

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0042&from=BG>

COM(2020) 217 final³, la pct. 2.2.5. prevede că: „*Confiscarea aplicată terților (articolul 6) Articolul 6 impune statelor membre să ia măsurile necesare pentru a permite confiscarea produselor infracțiunii transferate, în mod direct sau indirect, de o persoană suspectată sau acuzată către terți. În conformitate cu articolul 6, confiscarea aplicată terților ar trebui permisă cel puțin în cazurile în care terțul știa sau ar fi trebuit să știe că scopul transferului sau al achiziționării era evitarea confiscării.*”

Totodată, și Curtea Constituțională în Hotărârea nr.7/2022 a statuat că: „*Măsura confiscării nu poate fi aplicată doar în cazul persoanelor bănuite direct de comiterea infracțiunilor, ci și în cazul terților care au dobândit un drept de proprietate fără bunăcredință cerută, prin disimularea rolului lor ilicit la acumularea averii în cauză.*”

Prin urmare, nu este judicios a declanșa mecanismul de verificare și confiscare a averii persoanelor pentru infracțiunile comise de către membrii lor de familie, or, aceasta ar fi posibil în cazul în care se stabilește că aceștia dețineau sau administrau bunurile dobândite ilicit în numele acestor persoane.

3 La articolul 5 alineatul (2) propunem a schimba cu locurile sintagmele, după modul „*reluării urmăririi penale sau revizuirii procesului penal*”;

4 La articolul 6 alineatul (1) propunem a-l reda cu următorul cuprins:

„(1) *„În cazul în care persoana este bănuită, învinuită de comiterea infracțiunilor prevăzute la art.3,”* pentru o mai bună formulare propunem a-l substitui cu textul *„În cazurile prevăzute la articolul 3 lit.a)-c), procesul civil de confiscare poate fi inițiat doar după rămânerea irevocabilă a hotărârii instanței de judecată sau rămânerea definitivă a ordonanței procurorului.”* Totodată, menționăm că deși hotărârile judecătorești definitive sunt executorii ele totuși sunt susceptibile contestării.

5. La articolul 7 alineatul (1) propunem textul „*sau organul de urmărire penală*” a-l exclude având în vedere că încetarea/clasarea urmăririi penale/procesului penal este dispusă prin ordonanța procurorului adică este o prerogativă exclusivă a procurorului. Mai mult propunerea menționată ar corobora și cu prevederile art. 285¹ propus în proiect pentru completarea Codului de procedură penală.

6. La articolul 9 alineatul (1) lit.a) nu este specificat din care moment urmează a fi informat subiectul supus investigației, despre efectuarea investigației. La fel nu este prevăzut dreptul subiectului supus investigației de a contesta inițierea investigațiilor financiare și modalitatea de contestare a inițierii sau a actului care prevede acest drept.

În acest sens menționăm că, articolul 8 alin. (1) din Directiva 2014/42/UE A PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI A CONSILIULUI din 3 aprilie 2014 privind înghețarea și confiscarea instrumentelor și produselor infracțiunilor săvârșite în Uniunea Europeană prevede că: „*Statele membre adoptă măsurile necesare pentru a se asigura că persoanele afectate de măsurile prevăzute în prezenta directivă au dreptul la o cale de atac eficace și la un proces echitabil, în vederea exercitării drepturilor acestora.*”

În aceeași ordine de idei, Raportul Comisiei Europene privind recuperarea și confiscarea activelor – Asigurarea faptului că nu este rentabil să se săvârșească infracțiuni COM(2020) 217 final, la pct. 2.2.7. prevede că: „*Directiva aduce atingere nu numai drepturilor persoanelor suspectate sau acuzate, ci și drepturilor terților care nu fac*

³ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8525-2020-INIT/ro/pdf>

obiectul urmăririi penale. Articolul 8 prevede garanții și căi de atac specifice pentru a se garanta respectarea drepturilor fundamentale ale persoanelor afectate de măsurile de înghețare și/sau de confiscare. Articolul 8 alineatul (1) impune ca persoanele afectate de măsurile de înghețare sau de confiscare să aibă dreptul la o cale de atac eficace și la un proces echitabil, în vederea exercitării drepturilor acestora. Niciun stat membru nu a inclus această dispoziție în mod explicit în măsurile naționale de transpunere, respectarea acestei cerințe făcându-se în principal prin intermediul prevederilor interne de procedură penală. Articolul 8 alineatul (2) prevede că ordinul de înghețare a bunurilor îi este comunicat persoanei afectate, împreună cu motivarea acestuia, cât mai curând posibil după executare. Atunci când este necesar pentru a evita punerea în pericol a unei anchete în curs, autoritățile competente pot amâna comunicarea.”

7. În aceste condiții, având în vedere că proiectul urmărește punerea în aplicare a mecanismului de confiscare civilă în lipsa unor condamnări, unde sarcina probării originii licite a bunurilor este transferată și asupra pârâților considerăm că claritatea și previzibilitatea proiectului trebuie să atingă cel mai înalt nivel, motiv din care insistăm asupra necesității creării unui grup de lucru interinstituțional, cu implicarea actorilor interesați, pentru identificarea întregului spectru de probleme și soluții în procesul viitorului mecanism de confiscare civilă.

8. Potrivit proiectului de Lege privind confiscarea civilă, autorul a propus modificarea Codului de procedură penală prin includerea unui nou articol (art. 285¹) care va reglementa procedura de sesizare a Agenției de Recuperare a Bunurilor infracționale în vederea efectuării investigațiilor financiare pentru confiscarea civilă a bunurilor.

Sinteza acestei prevederi normative evocată *supra* prevede obligația doar a procurorului privind sesizarea ARBI în scopul efectuării investigațiilor financiare pentru confiscarea civilă a bunurilor însă, procesul penal poate fi încetat și în cadrul procesului judiciar pe temeiurile indicate în art. 3 alin. (2) lit. c) pct. 1) din proiectul de lege astfel, propunem autorului proiectului de lege să reglementeze și obligația instanței de judecată, a cărei hotărâre a rămas definitivă, să sesizeze ARBI în scopul efectuării investigațiilor financiare pentru confiscarea civilă a bunurilor.

Procurorul General interimar

Ion MUNTEANU