

NOTĂ INFORMATIVĂ

la proiectul de lege privind confiscarea civilă

1. Denumirea autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului

Proiectul de lege privind confiscarea civilă a fost elaborat de Ministerul Justiției, cu suportul Agenției de Recuperare a Bunurilor Infracționale din cadrul Centrului Național Anticorupție și al Autorității Naționale de Integritate.

2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ și finalitățile urmărite

Fortificarea mecanismului legal de confiscare în folosul statului a bunurilor deținute ilicit de persoane este o direcție prioritară de intervenție în efortul de consolidare a activității de combatere a faptelor de corupție și a beneficierii de rezultatele unor asemenea fapte, având, spre deosebire de alte măsuri întreprinse în acest context (dar și în contextul mai larg al reformelor în domeniul sectorului justiției), și un pronunțat caracter restaurativ de echitate socială, prin faptul că asigură restituirea către stat (și deci în folosul societății) a bunurilor obținute de persoane particulare într-o manieră injustă, prin fraudarea normelor legale și a interesului public.

Fiind sesizată importanța realizării unor pași determinanți în domeniul dat, urmează a se preciza faptul că implementarea unui set de măsuri ce ar viza administrarea bunurilor sechestrate și mecanismul legal de confiscare a fost prevăzută ca o acțiune distinctă în cadrul *Planului măsurilor pentru limitarea influenței excesive a intereselor private asupra vieții economice, politice și publice (Planul național de deoligarhizare)*, aprobat de către Comisia Națională pentru Integrare Europeană la data de 26 mai 2023 (acțiunea 4.2 „*Consolidarea mecanismului de gestionare și valorificarea a bunurilor sechestrate, mecanismului de confiscare și executare a confiscării bunurilor pe cauze penale, și calcularea și recuperarea prejudiciului cauzat statului prin infracțiuni.*”). Alături de acesta, modificarea legislației în vederea punerii în aplicare a mecanismului de confiscare civilă, ca direcție particulară de intervenție, este prevăzută în cadrul *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 (acțiunea nr. 2 din cadrul măsurii 5.2 „*Instituirea un pachet legislativ privind recuperarea activelor și un cadru cuprinzător pentru combaterea criminalității financiare și a spălării banilor, asigurând conformitatea legislației privind combaterea spălării banilor cu standardele Grupului de Acțiune Financiară Internațională (GAFI)*”).

În contextul acestor angajamente 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 Infraționale (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 sechestrul 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.

Urmează a se preciza că cu această ocazie a fost analizată și situația actuală cu privire la activitatea acestor două autorități, precum și deficiențele depistate în practica de implementare a cadrului normativ relevant pentru activitatea Agenției de Recuperare a Bunurilor Infraționale și a Autorității Naționale de Integritate, astfel încât în cuprinsul proiectului au fost incluse și un șir de prevederi menite să redreseze situația legată de aceste aspecte problematice.

3. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Proiectul de lege privind confiscarea civilă, fiind compus structural din mai multe capitole, din punct de vedere ideatic poate fi secționat în 3 părți:

1. prima parte include în sine un bloc de prevederi generice, care sunt comune ambelor modalități practice de confiscare civilă a bunurilor, ce sunt reglementate în continuare în cadrul proiectului (confiscarea civilă inițiată de Agenția de Recuperare a Bunurilor Infraționale (ARBI) și cea inițiată de Autoritatea Națională de Integritate (ANI), și vizează prevederile de la **cap. I (dispoziții generale)**, unde sunt prevăzute scopul și domeniul de reglementare al legii, dar și definițiile unui șir de noțiuni utilizate în cuprinsul legii) și **II (condițiile de confiscare civilă)**, în cadrul căruia sunt reglementate temeiurile/condițiile legale pentru inițierea procedurii de confiscare civilă; subiecții împuterniciți de lege să inițieze procedurile de confiscare civilă; termenul de prescripție pentru inițierea acțiunilor de confiscare civilă; precum și aspecte practice legate de raportul dintre procesul civil de confiscare și un eventual proces penal care ar viza același subiect responsabil, dar și de regimul juridic al probelor utilizate în cele două tipuri de procese);

2. a doua parte vizează nemijlocit blocul de prevederi referitor la procedura de confiscare civilă ce se inițiază de ARBI (**cap. III - Procedura de confiscare civilă a bunurilor precedată de existența unui proces penal**), care include în sine reglementări referitoare la investigațiile financiare în privința bunurilor ilicite; prevederi specifice

procesului civil de confiscare civilă și executării hotărârilor judecătorești;

3. a treia parte urmărește a reglementa procedura de confiscare civilă ce se inițiază de ANI (**cap. IV - Procedura de confiscare civilă a valorii averii nejustificate în baza actului de constatare a Autorității Naționale de Integritate**), în cadrul acesteia fiind consacrate prevederi referitoare la condițiile prealabile de inițiere a procedurii de confiscare civilă, precum și la inițierea nemijlocită a procedurii de confiscare civilă și acțiunile conexe necesare de întreprins în acest sens. Cu referire la acest bloc de prevederi din proiectul de lege se va reține faptul că el (spre deosebire de celelalte blocuri de prevederi din proiectul de lege) are o natură duală prin prisma originii normelor incluse în cuprinsul lui. Astfel, un șir de prevederi din acest compartiment al proiectului sunt preluate, cu unele modificări de ordin conceptual, din actuala *Lege nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate* sau, după caz, reprezintă norme juridice derogatorii de la prevederile corespunzătoare din *Legea nr. 132/2016*, urmărindu-se prin aceasta consacrarea unei reglementări unitare a acestei proceduri particulare inițiate de ANI și excluzându-se premisele unor dublări de reglementare a aceluiași aspecte juridice. O altă categorie de prevederi din compartimentul dat au un caracter inedit (se au în vedere aici prevederile referitoare la interdicția de înstrăinare și de încheiere a altor acte de dispoziție în privința anumitor categorii de bunuri ale persoanei la care a fost depistată existența unei averi nejustificate).

Cu referire nemijlocită la prevederile din proiect venim cu următoarele explicații și detalieri.

Definițiile noțiunilor cuprinse în cadrul **art. 2** din proiect au fost incluse în proiect (cu toate că majoritatea din acestea beneficiază de definiții legale în cadrul altor acte normative) cu scopul de a consacra sensurile proprii contextului în care acestea sunt utilizate pe parcursul textului legii. Acest exercițiu se prezintă a fi util mai ales în cazurile unor noțiuni care beneficiază de două sau mai multe definiții legale în cadrul unor acte normative diferite, ceea ce inevitabil ridică semne de întrebare cu privire la sensul proxim vizat de prezentul proiect. Spre exemplu, noțiunea de „bunuri” beneficiază de o definiție legală atât în cuprinsul *Codului civil* (art. 455 alin. (1) din cod stabilind că „(1) Bunuri sunt toate lucrurile susceptibile apropierii individuale sau colective și drepturile patrimoniale.”), cât și cuprinsul *Codului penal* (art. 132¹ din cod stabilind că „Prin bunuri, în sensul art. 106, 106¹, 243 și 279, se înțeleg mijloace financiare, orice categorie de valori (active) corporale sau incorporale, mobile sau imobile, tangibile sau intangibile, precum și acte sau alte instrumente juridice sub orice formă, inclusiv în format electronic ori digital, care atestă un titlu ori un drept, inclusiv orice cotă (interes) cu privire la aceste valori (active).”), precum și în cadrul altor acte normative. Noțiunea de „membri de familie” beneficiază de o definiție legală atât în cadrul art. 2 din *Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale*, cât și în cuprinsul art. 133¹ din *Codul penal*. În acest context, se prezintă ca fiind esențial o definiție clară a sensului în care sunt folosite aceste norme în cadrul prezentului proiect de lege, alături de alte noțiuni, care sunt specifice doar acestuia.

În ceea ce privește aspectele legate de mecanismul de confiscare civilă inițiat de

ARBI, **art. 3 alin. (2)** din proiectul de lege stabilește că vor fi supuse confiscării civile pe această cale bunurile care nu pot fi justificate prin venitul legal al:

- persoanelor care au fost condamnate pentru comiterea infracțiunilor prevăzute de art. 158, 165, 165/1, 166/1, 168, 206, 206¹, 217¹, 217³, 218, 220, 236 - 239-240, 242¹-243, 248 - 249, 279, 283, 284, 324 - 329, 327-328, 332¹-335¹ și 362¹ din Codul penal, dacă în cadrul procesului nu a fost aplicată confiscarea extinsă;

- persoanelor care au fost recunoscute în calitate de bănuit sau învinuit de comiterea infracțiunilor prevăzute la art. 158, 165, 165¹, 166¹, 168, 206, 206¹, 217¹, 217³, 218, 220, 236 - 239-240, 242-243, 248 - 249, 279, 283, 284, 324 - 329, 327-328, 332¹-335¹ și 362¹ din Codul penal, dar urmărirea penală a fost încetată sau s-a dispus scoaterea de sub urmărire penală și în cadrul urmăririi penale a fost aplicat sechestrul pe bunurile acestor persoane în scopul asigurării unei eventuale confiscări speciale și/sau confiscări extinse;

- persoanelor care sunt bătuite sau învinuite de comiterea unor infracțiuni, dacă procesul penal a fost încetat (pe temeuri de nereabilitare) sau în cazurile în care a survenit una din circumstanțele prevăzute la art. 275 pct. 4) - 9) din Codul de procedură penală (ex. a expirat termenul de prescripție, a intervenit decesul persoanei) sau urmărirea penală a fost suspendată în legătură cu refuzul ridicării imunității sau persoana respectivă a fost liberată de răspundere penală, precum și în cazul existenței unei hotărâri a instanței de judecată de încetare a procesului penal pe aceleași temeuri;

- membrilor de familie sau persoanelor asociate unei persoane din categoriile indicate anterior.

! Prin extensie, proiectul de lege prevede și faptul că bunurile respective vor fi confiscate și de la persoane terțe, în măsura în care dreptul de proprietate/o parte a acestuia au fost transferate către o altă persoană fizică sau juridică, care știa sau ar fi trebuit să știe că scopul transferului dreptului de proprietate a fost de a evita o eventuală confiscare a bunurilor de la proprietarul inițial. În cazul în care bunurile date nu mai există, nu pot fi găsite sau nu pot fi recuperate, se va confisca contravaloarea acestora.

În continuare, **art. 6** din proiectul de lege abordează situații particulare care pot apărea în practica implementării prevederilor prezentei legi și anume în legătură cu coexistența unui proces civil de confiscare civilă și a unui proces penal, ambele vizând același subiect și aceleași fapte. În situațiile date, în cazul în care persoana este bănuită, învinuită de comiterea infracțiunilor enumerate anterior, procesul civil de confiscare poate fi inițiat după rămânerea definitivă a hotărârii instanței de judecată sau a ordonanței procurorului. Atunci când, în cursul unei proceduri de confiscare civilă aflate pe rolul instanței de judecată, persoană este bănuită, învinuită de comiterea infracțiunilor menționate, procesul civil de confiscare va continua.

Prevederile subsecvente, din cuprinsul capitolului III al proiectului de lege, stabilesc cadrul funcțional de constatare a faptului că bunurile unei persoane au fost dobândite în mod ilicit și pașii subsecvenți necesari de întreprins.

Astfel, prin intermediul proiectului se prevede faptul că colectarea de informații despre activele unei persoane, despre circumstanțele dobândirii și transferului dreptului de proprietate asupra acestora, în scopul de a acumula datele necesare pentru a lua o

decizie privind confiscarea civilă a acestora se va realiza în cadrul unor proceduri de investigații financiare asupra bunurilor persoanei supuse controlului, desfășurate de către funcționari specializați în materia dată din cadrul ARBI - investigatorii financiari. În contextul examinării unui caz particular, investigatorii nu se vor limita la controlul asupra bunurilor persoanei vizate de cazul respectiv, ci vor realiza și controlul bunurilor membrilor de familie/concubinilor, precum și persoanelor asociate acesteia. Intervalul temporal asupra căruia se va răsfrânge controlul realizat de investigatorul financiar va reprezenta perioada de timp de 10 ani de zile ce precede momentul emiterii actului declanșator al investigațiilor ARBI legate de confiscarea civilă a bunurilor (unul din actele ce rezultă din prevederile art. 3 alin. (2) din proiectul de lege).

Investigația financiară va putea fi inițiată în două modalități: fie din oficiu de către ARBI (în baza unor sesizări din partea unor persoane fizice sau juridice, cărora le sunt cunoscute cazuri/circumstanțe care ar putea duce la confiscarea civilă a unor bunuri), fie la sesizarea procurorului după rămânerea definitivă a ordonanței de scoatere de sub urmărire penală sau încetare a urmăririi penale.

În procesul de desfășurare a controlului averii, investigatorul financiar va beneficia de un statut legal și de atribuții care îi vor permite acestuia să întreprindă orice măsuri permise de lege și să solicite oricăror persoane fizice sau persoane juridice de drept public ori de drept privat, inclusiv instituțiilor financiare, cu titlu gratuit, documente și informații necesare pentru efectuarea controlului. Investigatorul financiar va putea, de asemenea, să solicite informațiile necesare pentru efectuarea controlului și de la autoritățile competente ale altor state, precum și de la organizații și asociații internaționale, în conformitate cu tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte. În caz de necesitate, pentru a asigura eficiența procedurilor subsecvente de confiscare a bunurilor persoanei, investigatorul financiar va putea dispune, pe perioada desfășurării investigațiilor financiare, înghețarea bunurilor în conformitate cu prevederile Legii nr. 48/2017 privind Agenția de Recuperare a Bunurilor Infractionale.

Dacă investigatorul financiar constată în cadrul controlului că sunt temeiuri rezonabile de a considera că bunurile au fost dobândite în mod ilicit deoarece nu sunt justificate de veniturile legale ale subiectului supus controlului, acesta va pregăti materialele în vederea înaintării cererii de chemare în judecată privind confiscarea civilă. În cazul în care rezultatele investigațiilor vor duce la concluzia adversă, investigatorul financiar va înceta controlul, despre care fapt va informa persoanele interesate și procurorul, dacă controlul a fost inițiat la sesizarea procurorului.

Cu referire la prevederile din cuprinsul capitolului IV, care au ca scop reglementarea aspectelor legate de confiscarea civilă inițiată de ANI, poate fi reținut faptul că reglementările din proiect, în esență, reiau mecanismul existent la moment (astfel cum reiese din art. 34 alin. (5) din *Legea nr. 132/2016*), care la fel abilitează Autoritatea să se adreseze în instanța de judecată de la sediul Autorității în vederea încasării în folosul statului a valorii averii nejustificate sau a confiscării acesteia. Inovațiile/aspectele revizuite aduse prin intermediul proiectului vizează următoarele:

- o schimbare de paradigmă va viza și competența jurisdicțională de examinare a

actelor ANI prin care se constată existența unei diferențe substanțiale între averea dobândită în timpul exercitării mandatului, a funcției publice sau de demnitate publică și veniturile obținute și cheltuielile realizate în aceeași perioadă de persoana supusă controlului. Astfel, pe viitor această categorie de acțiuni de asemenea va fi examinată de către Judecătoria Anticorupție, care urmează a fi constituită în viitor;

- pe viitor se va prevedea, prin derogare de la prevederile art. 35 alin. (4) din *Legea nr. 132/2016*, că în cazul particular al actelor de constatare a existenței unei diferențe substanțiale între averea dobândită în timpul exercitării mandatului, a funcției publice sau de demnitate publică și veniturile obținute și cheltuielile realizate în aceeași perioadă de persoana supusă controlului, acestea rămân definitive la expirarea termenului de contestare menționat la art. 36 alin. (1) din *Legea nr. 132/2016* sau, dacă sunt contestate, în momentul în care hotărârea judecătorească prin care aceste acte se mențin devine definitivă (spre deosebire de situația actuală, când acest act rămâne definitiv în momentul în care hotărârea judecătorească devine irevocabilă). Această intervenție vine să asigure un spor de celeritate pentru executarea practică a actelor ANI, urmărind totodată să asigure alinierea soluției în speță la cerințele de ordin constituțional privind caracterul obligatoriu al hotărârilor judecătorești definitive, cuprinse în art. 120 din *Constituția Republicii Moldova*;

- o inovație în legătură cu mecanismul de confiscare civilă inițiat de ANI va reprezenta și faptul că, pe viitor, Autoritatea nu va fi pusă în situația ca aceasta să aplice orice măsuri de asigurare necesare asupra bunurilor atunci când va constata o diferență substanțială între veniturile obținute, cheltuielile realizate și averea dobândită a persoanei supuse controlului (astfel cum este stabilit acum prin intermediul art. 34 alin. (5) din *Legea nr. 132/2016*). În schimbul soluției actuale, proiectul vine să stabilească o interdicție legală, care va opera de drept (fără necesitatea emiterii unor acte speciale în acest sens de ANI), astfel încât din momentul emiterii actului de constatare, persoana supusă controlului nu va putea înstrăina și nici încheia alte acte juridice de dispoziție asupra bunurilor prevăzute la art. 90 alin. (2) lit. a și d) din *Codul de executare*. Măsura dată vine să asigure într-o modalitate mai eficientă integritatea patrimoniului persoanei vizate și să excludă potențialele tentative de eludare a unor măsuri de indisponibilizare a bunurilor, care ar urma să fie reînnoite periodic. Urmează a se preciza în acest context că subiectul supus controlului de către ANI va putea în continuare să încheie acte de conservare și de administrare (astfel cum sunt acestea definite în cuprinsul art. 311 din *Codul civil*) cu referire la aceste bunuri ale sale, astfel încât o obișnuită punere în valoare a acestor bunuri, precum și conservarea/păstrarea acestora va putea fi realizată de către subiecții respectivi. Suplimentar la aceasta, interdicția prevăzută de lege nu se va răsfrânge asupra bunurilor de la art. 90 alin. (2) lit. b) și c) din *Codul de executare* (bunurile care se află în proprietate comună pe cote-părți sau în devălmășie, precum și bunurile grevate de o garanție (gaj sau ipotecă)), reieșindu-se din considerentul că în aceste situații sunt implicate și drepturile/interesele concurente ale unor alte persoane, care ar putea fi în mod cert afectate de aceste restricții legale.

4. Fundamentarea economico-financiară

Pentru implementarea prevederilor prezentului proiect nu va fi necesară alocarea unor sume de bani suplimentare din contul bugetului de stat.

5. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare

În urma adoptării proiectului de lege va fi necesară adoptarea/ajustarea unor acte normative de către Guvern și Agenția de Recuperare a Bunurilor Infractionale.

6. Avizarea și consultarea publică a proiectului

În scopul respectării prevederilor *Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional*, proiectul de Lege a fost plasat pe pagina web oficială a Ministerului Justiției www.justice.gov.md, compartimentul **Transparența decizională**, directoriul **Proiecte de acte normative remise spre coordonare** și pe platforma www.particip.gov.md.

7. Constatările expertizei anticorupție

-

Ministră

Veronica MIHAILOV-MORARU