

NOTA INFORMATIVĂ
la proiectul de lege pentru modificarea
Legii nr. 50/2012 privind prevenirea și combaterea criminalității organizate

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

Proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 50/2012 privind prevenirea și combaterea criminalității organizate este elaborat de către Ministerul Afacerilor Interne.

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

Necesitatea revizuirii și instituirii unui cadru normativ unitar, bazat pe principii unice aplicabile procesului de prevenire și combatere a criminalității organizate constituie unul dintre angajamentele asumate de către Republica Moldova. Se specifică că, la 17.05.2005, prin Legea nr. 15, Republica Moldova a ratificat Convenția Națiunilor Unite împotriva criminalității transnaționale organizate, care are drept obiectiv promovarea cooperării, în scopul prevenirii și combaterii mai eficiente a criminalității transnaționale organizate.

Natura criminalității organizate evoluează rapid și este complexă, necesitând astfel modele avansate de prevenire și combatere. Lipsa unor măsuri naționale unitare eficiente de prevenire a criminalității organizate reprezintă o vulnerabilitate a securității și ordinii publice. Acest fapt generează ca tot mai multe persoane, fie că sunt în libertate sau aflate în detenție, să fie atrași în activități criminale organizate.

Sistemul penitenciar în multe cazuri devine un mediu de recrutare și de coordonare a activităților criminale condusă de o așa numită subcultură criminală a deținuților, stratificați în clasa conducătoare, clase intermediare și asuprite. Clasa conducătoare (lideri informali) este formată din lideri recunoscuți ai comunității penitenciare, care impun deținuților un sistem informal ce stabilește norme și proceduri, sancționând încălcările acestora cu ostracizarea și excluderea din grup. Subcultura criminală se caracterizează prin reguli stricte și norme de comportament impuse de către deținuți pentru a reglementa interacțiunile lor în cadrul instituțiilor penitenciare, constituind un mecanism complex de adaptare la condițiile restrictive ale închisorii, oferind un cadru social și identitar pentru deținuți, dar având și consecințe semnificative asupra dinamicii sociale și reintegrării acestora în societatea liberă. Această subcultură include învățarea și utilizarea argoului criminal pentru comunicare, respectarea regulilor jocurilor de noroc, practica tatuajelor ca modalitate de marcare a statutului și rolului în cadrul grupului, dar și colectarea sumelor de bani în fondul subculturii criminale, instigarea și provocarea comiterii infracțiunilor, utilizarea de obiecte de circuit interzis în instituția penitenciară și consumul de substanțe cu efect psiho-activ¹. Astfel, diverse tipuri de infracțiuni sunt coordonate din interiorul instituțiilor penitenciare, profitând de lipsa unor măsuri eficiente de prevenire și control.

Prin urmare, se comunică că stabilirea unui mecanism unitar și eficient care ar reglementa procesul de prevenire și combatere a criminalității organizate este reglementat și de Acordul de Asociere între Uniunea Europeană (în continuare - UE) și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de o parte și Republica Moldova pe de altă parte, semnat la 27.06.2014, la Bruxelles, care prevede prevenirea și combaterea tuturor formelor de criminalitate organizată, traficului de ființe umane și corupției etc.

Organizația Națiunilor Unite (ONU), în Declarația de la Napoli, recunoaște că criminalitatea organizată reprezintă o amenințare majoră pentru cetățeni, are o influență de corupere a instituțiilor statului și poate avea impact direct asupra politicilor de stat în domeniile sociale, economice și politice.

¹ <https://juridicemoldova.md/18232/subcultura-criminala-in-institutiile-penitenciare-din-republica-moldova.html>

Potrivit recomandărilor Convenției Națiunilor Unite împotriva criminalității transnaționale organizate, scopul legii speciale ar trebui să conțină:

- a) prevenirea și suprimarea criminalității organizate;
- b) facilitarea cercetării și urmăririi penale a criminalității organizate;
- c) promovarea și facilitarea cooperării naționale și internaționale, în vederea atingerii acestor scopuri.

Articolul 27 alineatul (1) din Convenția Națiunilor Unite împotriva criminalității transnaționale organizate recomandă statelor părți să coopereze, în conformitate cu sistemele lor juridice și administrative naționale, pentru a spori eficacitatea acțiunilor de aplicare a legii pentru combaterea infracțiunilor care fac obiectul convenției. Articolul 27 alineatul (1) din convenția prenotată stabilește ca statele părți să ia măsuri mai specifice în ceea ce privește:

- a) stabilirea sau consolidarea canalelor de comunicare între autoritățile, agențiile și serviciile lor competente pentru a facilita schimbul rapid și sigur de informație;
- b) cooperarea în ceea ce privește identificarea și localizarea suspectilor, a produselor și a instrumentelor infracțiunii.

Articolul 27 alineatul (2) din același act internațional încurajează statele părți să încheie acorduri bilaterale pentru a facilita cooperarea în materie de aplicare a legii în general (pentru a combate infracțiunile reglementate de aceste dispoziții legislative model) și în ceea ce privește:

- a) stabilirea sau consolidarea canalelor de comunicare între autoritățile, agențiile și serviciile lor competente pentru a facilita schimbul sigur și rapid de informații cu privire la toate aspectele infracțiunilor care fac obiectul acestor dispoziții legislative-tip;
- b) promovarea schimbului de personal și de alți experți, inclusiv detașarea ofițerilor de legătură;

c) schimbul de informații privind mijloacele și metodele specifice utilizate de grupurile infracționale organizate, inclusiv rutele și mijloacele de transport, precum și utilizarea identităților false, a documentelor modificate sau false sau a altor mijloace de ascundere a activităților acestora.

În conformitate cu articolul 20 alineatul (1) din Convenția Națiunilor Unite împotriva criminalității transnaționale organizate, statele părți sunt obligate, dacă acest lucru este permis de principiile de bază ale sistemelor lor juridice naționale și, după caz, să permită utilizarea unor tehnici speciale de investigare pe teritoriul lor în scopul combaterii criminalității organizate. În plus față de tehnicile menționate în mod expres, aceasta poate include, de asemenea, utilizarea identităților fictive. Este important ca crearea și utilizarea identităților fictive să fie supuse unui control. Convenția recomandă ca autoritatea de autorizare să fie obligată să raporteze anual unei alte entități echivalente cu privire la numărul de cereri primite și la numărul de autorizații aprobate, refuzate, revocate și anulate.

Agenda de Asociere a Republicii Moldova cu Uniunea Europeană pentru anii 2021-2027 prevede asigurarea realizării unui șir de priorități ce vizează domeniul prevenirii și combaterii criminalității. La fel, UE ia măsuri pentru a pune la dispoziție mecanisme mai eficiente de luptă împotriva criminalității organizate, identificând prioritățile în baza rapoartelor de evaluare a criminalității grave și organizate (SOCTA), la elaborarea căruia contribuie agențiile de aplicare a legii, statele membre ale UE și statele terțe.

În mai 2021, UE a adoptat prioritățile pentru următorii patru ani privind combaterea criminalității grave și organizate. Prioritățile vor fi puse în aplicare între anii 2022 și 2025 în cadrul „Platformei multidisciplinare europene împotriva amenințărilor infracționale” (EMPACT). Una din priorități o constituie rețelele criminale cu grad ridicat de risc².

² <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-statistics/empact>

³ Борков В.Н., Луговик В.Ф. Контролируемое преступление: уголовно-правовые и оперативно-разыскные

Mai mult, se comunică că modificarea Legii nr. 50/2012 privind prevenirea și combaterea criminalității organizate derivă expres din pct. 180 din Planul de acțiuni al Guvernului pentru anul 2024, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 887/2023, scopul amendării fiind racordarea prevederilor Legii nr. 50/2012 la prevederile Codului de procedură penală al Republicii Moldova nr. 122/2003, precum și lărgirea domeniului de aplicare a agravantei comiterii infracțiunilor.

Infracțiunea controlată în sensul Legii nr. 50/2012 poate genera o impresie falsă de legalizare a infracțiunilor comise de investigatorul sub acoperire, ceea ce este absolut inadmisibil. Infracțiunea prin natura sa este întotdeauna o faptă ilegală. Respectiv, este inadmisibil ca o faptă să fie în același timp, atât legală, cât și ilegală. Imputabilitatea sau neimputabilitatea unei fapte ar trebui să fie tratată în limitele Codului penal.

Apariția termenului de „infracțiune controlată” este legată de necesitatea practică de a controla activitățile infracționale ale unor persoane la faza de pregătire sau săvârșire³. Astfel, investigatorul sub acoperire era folosit ca „coparticipant fictiv” la infracțiunea în derulare, având rolul de a acționa în limitele măsurii operative de investigații, cunoscută sub denumirea de „experiment operativ”, măsură care din 2012 nu se mai regăsește în nomenclatorul măsurilor speciale de investigații.

Subsecvent, completările cu măsuri specifice de combatere a criminalității organizate „*Culegerea de date despre organizație*” și „*Monitorizarea adunărilor membrilor grupurilor criminale organizate sau organizațiilor criminale*” va dinamiza procesul de prevenire și combatere a criminalității organizate, aceste măsuri ar permite să fie identificați în termeni cât mai restrânși membrii, conducătorii organizațiilor și grupărilor criminale, modalitățile de operare, sfera de activitate ale acestora, modalitatea acumulării mijloacelor financiare pentru întreținerea organizației, precum și va determina posibilitatea statului cât mai prompt să intervină la preîntâmpinarea și curmarea activităților prejudiciabile ale organizațiilor criminale. Organele de drept nu își pot permite să aștepte până când un membru al unei organizații criminale comite o infracțiune. Desfășurând măsuri specifice de combatere a criminalității organizate în privința subculturii criminale, autoritățile pot identifica potențiali infractori și pot interveni înainte ca infracțiunile să fie comise, protejând astfel societatea și prevenind prejudicii majore.

Subsidiar, proiectul prevede ca măsurile specifice de combatere a criminalității organizate să fie autorizate și efectuate în afara procesului penal și anume în cadrul dosarului special, iar după adoptarea proiectului în cauză, autoritățile menționate la art. 6 alin. (1) din proiect vor elabora și adopta actele normative necesare care vor reglementa gestionarea dosarelor speciale pentru desfășurarea măsurilor specifice de combatere a criminalității organizate.

În context, modificările propuse în proiect reprezintă o abordare eficientă de implementare a mecanismelor naționale unitare de prevenire a criminalității organizate, care să vizeze atât prevenirea recrutării în interiorul sistemului penitenciar, cât și combaterea influenței și activităților ilegale ale grupărilor criminale organizate din aceste instituții.

În final, se reliefează că adoptarea proiectului în cauză și implementarea prevederilor acestuia vor contribui nemijlocit la optimizarea și eficacitatea procesului de prevenire și combatere a criminalității transnaționale organizate.

3. Descrierea gradului de compatibilitate pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene

Proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 50/2012 privind prevenirea și combaterea criminalității organizate nu are drept scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene.

4. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Principalele prevederi ale proiectului de lege pentru modificarea Legii nr. 50/2012 privind prevenirea și combaterea criminalității organizate se rezumă la:

1) expunerea în redacție nouă a art. 1 din Legea nr. 50/2012, care stabilește scopul legii și domeniul de reglementare;

2) expunerea în redacție nouă a art. 3 din Legea nr. 50/2012, care are drept scop stabilirea și implementarea domeniilor în lupta împotriva criminalității organizate;

3) completarea art. 4 din Legea nr. 50/2012 cu principii de bază ale prevenirii și combaterii criminalității organizate, prin prisma Codului penal și Codului de procedură penală, Legii nr. 59/2012 privind activitatea specială de investigații și a Legii nr. 371/2006 cu privire la asistența juridică internațională în materie penală;

4) completarea Legii nr. 50/2012 cu articolul 4¹, care stabilește obiectivele unitare de prevenire și combatere a criminalității organizate;

5) modificarea art. 6 alin. (1) și (3) din Legea nr. 50/2012, care oferă aducerea normelor în concordanță cu atribuțiile specifice ale subdiviziunilor specializate în domeniul prevenirii și combaterii criminalității organizate și în corespundere cu denumirile actuale ale instituțiilor;

6) modificarea art. 7 alin. (1) din Legea nr. 50/2012, în vederea stabilirii unei clarități privind competențele autorităților cu atribuții în domeniul prevenirii și combaterii criminalității organizate;

7) modificarea art. 9 alin. (1) din Legea nr. 50/2012, în vederea stabilirii măsurilor de prevenire a autorităților cu atribuții în domeniul prevenirii și combaterii criminalității organizate, precum și includerea măsurilor de prevenire în instituțiile penitenciare;

8) completarea Legii nr. 50/2012 cu articolul 9¹, care stabilește și reglementează procedurile de organizare și desfășurare a măsurilor de prevenire a criminalității organizate în instituțiile penitenciare;

9) completarea art. 12 alin. (3) din Legea nr. 50/2012 cu literele c) și d), care prevăd includerea a două măsuri specifice de combatere a criminalității organizate, culegerea de date despre organizație și monitorizarea adunărilor membrilor grupurilor criminale organizate sau organizațiilor criminale;

10) completarea art. 12 cu alineatele (4)-(6), care stabilesc că măsurile specifice de combatere a criminalității sunt efectuate în cadrul dosarului special, în afara procesului penal;

11) completarea Legii nr. 50/2012 cu art. 13¹, care stabilește prevederile măsurii specifice de combatere a criminalității organizate „culegerea de date despre organizație” și anume că măsura specificată se aplică în privința organizațiilor create din fondurile unui grup criminal organizat sau unei organizații criminale sau despre organizația care oferă asistență sau suport unui grup criminal organizat sau unei organizații (asociații) criminale. Norma respectivă prevede mecanismul de cooperare între autoritățile cu atribuții în domeniul prevenirii și combaterii criminalității organizate cu organele abilitate cu funcții de control a organizațiilor comerciale sau necomerciale, precum și asigură confidențialitatea corespondenței în efectuarea măsurii specifice;

12) expunerea în redacție nouă a articolului 14, ce reglementează monitorizarea adunărilor membrilor grupurilor criminale organizate sau organizațiilor criminale, stabilește prevederile măsurii specifice de combatere a criminalității organizate și anume supravegherea întâlnirilor membrilor grupărilor criminale organizate și organizațiile criminale în scopul identificării tuturor membrilor și ierarhiei criminalității organizate.

5. Fundamentarea economico-financiară

Implementarea proiectului de lege pentru modificarea Legii nr. 50/2012 privind prevenirea și combaterea criminalității organizate nu necesită alocarea unor resurse financiare suplimentare de la bugetul de stat.

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

Proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 50/2012 privind prevenirea și combaterea criminalității organizate se încorporează în sistemul actelor normative și este corelat cu prevederile cadrului normativ incident.

7. Avizarea și consultarea publică a proiectului

Proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 50/2012 privind prevenirea și combaterea criminalității organizate urmează a fi avizat de către Cancelaria de Stat, Ministerul Finanțelor, Ministerul Justiției.

În vederea respectării prevederilor Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative și Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, Ministerul Afacerilor Interne a publicat pe platforma guvernamentală: www.particip.gov.md, anunțul privind inițierea elaborării proiectului hotărârii, care este disponibil la link-ul: <https://particip.gov.md/ro/document/stages/proiectul-de-hotarare-a-guvernului-cu-privire-la-aprobarea-proiectului-de-lege-pentru-modificarea-legii-nr-502012-privind-prevenirea-si-combaterea-criminalitatii-organizate/12036>.

În vederea asigurării procesului decizional cu părțile interesate, la 22 februarie 2024, Ministerul Afacerilor Interne (scrisoarea cu nr. 38/850 din 22 februarie 2024) a expediat demersul către Ministerul Justiției (inclusiv Administrația Națională a Penitenciarelor), Ministerul Finanțelor (inclusiv Serviciul Vamal), Procuratura Generală, Centrul Național Anticorupție, Serviciul de Informații și Securitate cu referire la înaintarea propunerilor de modificare a Legii nr. 50/2012 privind prevenirea și combaterea criminalității organizate. Ulterior, la 18 martie 2024 prin demersul MAI cu nr. 38/1157 din 12 martie 2024, Ministerul Afacerilor Interne, în temeiul pct. 204 din Regulamentul Guvernului, a convocat ședința interministerială cu reprezentanții instituțiilor vizate, în scopul definitivării proiectului.

Prin urmare, propunerile și recomandările formulate au fost luate în considerație la definitivarea proiectului de lege.

8. Constatările expertizei anticorupție

Prevederile proiectului promovează interesul public manifestat prin expunerea/completarea/modificarea și redactarea unor prevederi ale legii prenotate în scopul racordării acestuia la prevederile Codului de procedură penală, precum și lărgirea domeniului de aplicare a agravantei comiterii infracțiunilor.

În consecință, se menționăm că, în redacția propusă, proiectul nu conține factori de risc care să genereze apariția riscurilor de corupție.

9. Constatările expertizei de compatibilitate

Proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 50/2012 privind prevenirea și combaterea criminalității organizate nu cade sub incidența expertizei de compatibilitate, în condițiile Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative.

10. Constatările expertizei juridice

Proiectul a fost avizat de către Ministerul Justiției (prin avizele nr. 04/1-4162 din 02 mai 2024 și nr. 04/01-7350 din 05 august 2024), iar obiecțiile și propunerile înaintate au fost luate în considerație la definitivarea acestuia.

11. Constatările altor expertize

Proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 50/2012 privind prevenirea și combaterea criminalității organizate nu cade sub incidența altor expertize necesar de a fi efectuate, în condițiile Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative.

Ministru al afacerilor interne

Adrian EFROS