

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Codul penal – art.64, 91, 92; Codul de procedură penală – art.471; ș.a.)

(Înregistrat în Parlament cu numărul 525 din 17 Decembrie 2013)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a vulnerabilității proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Codul penal – art.64, 91, 92; Codul de procedură penală – art.471; ș.a.) prin prisma drepturilor omului.

Evaluarea generală

1. Autorul proiectului este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Justiției, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.

2. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

Proiectul de lege supus expertizei este elaborat și înaintat cu titlu de inițiativă legislativă în temeiul art. 73 din Constituția Republicii Moldova și art. 47 din Regulamentul Parlamentului.

Prin acesta urmează să fie modificate și completate art. art. 64, 91, 92 ale Codului Penal, art. 471 al Codului de Procedură Penală, art. art. 169, 174, 188, 190, 194, 195, 196, 198, 199, 200, 201, 202, 204, 206, 208, 210, 211, 213, 215, 216, 217, 218, 219, 221, 222, 223, 225, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 234, 235, 236, 238, 240, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 253, 254, 255, 257, 267, 275, 279, 281, 283, 304, 306, 316, 322 ale Codului de executare, art. 37 al Codului Contravențional. Codul de Executare urmează să fie completat cu articolele 167/1, 167/2, 210/1, 221/1, 221/2, 223/1, 236/1, 242/1, 242/2, 246/1, 248/1, 257/1.

3. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Potrivit notei informative, proiectul este elaborat în vederea armonizării legislației naționale în conformitate cu Recomandările Consiliului Europei, precum și ajustarea acestora la bunele practici ale statelor europene privind punerea în executare a pedepselor penale.

Prin adoptarea modificărilor propuse urmează să fie realizată reforma procedurii de punere în executare a pedepselor penale, adoptată prin Legea nr.231 din 25.11.2011 privind aprobarea Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016, Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011 - 2016, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr. 6 din 16.02.2012, și Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2012-2015, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 289 din 07.05.2012, care stabilesc o serie de acțiuni consistente la capitolul reforma justiției și edificarea statului de drept.

În acest sens, prin adoptarea proiectului de lege propus, statul își propune să acorde garanții astfel încât toate intervențiile în drepturile persoanelor private de libertate să fie motivate din punct de vedere al interesului general al comunității. Acest segment este indisolubil legat de obligația statului de a asigura

protecția și respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și de a nu admite restrângerea acestora, cu excepția celor, a căror neexercitare sau exercitare restrânsă rezultă inerent din privarea de libertate ori din rațiuni de menținere a siguranței locurilor de detenție.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. Nota informativă la proiect conține o serie de argumente detaliate în sprijinul ideilor ce stau la baza proiectului.

Totodată, reieșind din conținutul modificărilor propuse și analizând argumentele expuse în nota informativă la proiectul de lege prezentat spre avizare, constatăm că autorul, în majoritatea cazurilor, motivează oportunitatea adoptării acestuia prin necesitatea de racordare a legislației naționale la Recomandările Consiliului European, fără a face referire la careva argumente științifice privind oportunitatea adoptării proiectului.

La fel, nota informativă nu conține careva date statistice referitoare la problemele vizate. Aceste lacune permit de a concluziona că, proiectul nu corespunde pe deplin exigențelor Legii privind actele legislative, neavând o argumentare suficientă - circumstanță care împiedică formarea unei viziuni ample asupra necesității adoptării modificărilor propuse.

5. Sfera de reglementare a proiectului corespunde următoarelor domenii/drepturi:

Drepturi si libertăți individuale:

Dreptul de a nu fi discriminat (art. 16 din Constituția RM)

Dreptul la viață și la integritate fizică și psihică (art. 24 din Constituția RM)

Dreptul la viața intimă familială și privată (art.28 din Constituția RM)

Drepturi si libertăți social-economice:

Dreptul la ocrotirea sănătății (art.36 din Constituția RM)

Dreptul la muncă și la protecția muncii (art. 43 din Constituția RM)

Drepturi si libertăți social-politice:

Libertatea opiniei și exprimării (art. 32 din Constituția RM)

Drepturi garanții:

Dreptul la petiționare (art. 52 din Constituția RM)

Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică la restabilirea dreptului încălcat în declarații (art. 53 din Constituția RM)

Dreptul cetățenilor Republicii Moldova la protecția din partea statului (art. 18 din Constituția RM)

Dreptul la acces liber la justiție (art. 20 din Constituția RM)

Evaluarea de fond a proiectului

6. Respectarea principiului transparenței este asigurată suficient. Considerăm că principiul transparenței a fost respectat, proiectul supus expertizării fiind plasat pe site-ul Parlamentului pe data de 17.12.2013, asigurându-se astfel posibilitatea societății civile de a se informa despre proiectele actelor examinate în procesul decizional.

7. Respectarea principiului participării este asigurată insuficient. Luând în considerare că proiectul vizează un subiect specific (executarea pedepselor penale), considerăm că pe marginea acestui proiect urmau a fi organizate dezbateri și audieri publice. În concluzie, principiul participării este respectat parțial.

8. Respectarea principiului responsabilizării este asigurată suficient. Proiectul de lege nu conține prevederi exprese, ce se referă la posibilitatea persoanelor de a solicita de la autoritățile publice oferirea de argumente și de explicații pentru justificarea deciziilor și acțiunilor, precum și la posibilitatea persoanelor de a aplica o sancțiune autorităților publice pentru performanțe slabe.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ este conform parțial Constituției. În opinia noastră, completarea art.64 Cod Penal cu alin.(3/1) contravine atât principiului egalității, cât și prezumția nevinovăției, conform căruia "persoana acuzată de săvârșirea unei infracțiuni este prezumată nevinovată atâta timp cât vinovăția sa nu-i va fi dovedită, în modul prevăzut de prezentul cod, într-un proces judiciar public, în cadrul căruia îi vor fi asigurate toate garanțiile necesare apărării sale, și nu va fi constatată printr-o hotărâre judecătorească de condamnare definitivă".

Considerăm că, stabilirea posibilității de achitare a amenzii în proporție de 50% în decursul a 72 de ore de la momentul stabilirii acesteia de instanța de fond, ar defavoriza persoanele care, considerându-se nevinovate, atacă sentința la instanțele ierarhic superioare.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ este conform legislației corelative. Proiectul propus spre expertizare este compatibil cu prevederile actelor legislative și normative care reglementează domeniul în cauză.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standartelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform standardelor internaționale. Modificările și completările inițiate prin proiectul de lege propus spre avizare au drept scop ajustarea legislației în domeniul executării pedepselor privative de libertate la prevederile art. 3, 6 și 14 ale Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, adoptată la 04.11.1950 la Roma, în vigoare pentru Republica Moldova din 1 februarie 1998.

La elaborarea proiectului de lege s-a ținut cont de recomandările Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei, printre care:

- Recomandarea 914 (1981) cu privire la politicile penale a statelor membre ale Consiliului, ce recomandă instituirea căilor de „înlocuire, pe cât e posibil, a pedepsei închisorii de scurtă durată cu alte măsuri care au aceiași eficiență”;
- Recomandarea nr.R-22 (2000) referitoare la implementarea Regulilor Europene privind măsurile și sancțiunile comunitare, considerându-se că aceste măsuri și sancțiuni reprezintă mijloace importante de luptă împotriva criminalității și că ele evită efectele negative ale închisorii;
- Rezoluția nr.76 privind „Alternative la pedeapsa închisorii”, prin care guvernelor statelor membre li s-a cerut să caute noi posibilități de introducere a variantelor noi alternative la închisoare, cu luarea în considerare, în mod special, a implicării comunității în procesul de resocializare a infractorilor;
- Recomandarea REC (2006)2 cu privire la Regulile penitenciare europene;
- Rezoluția nr. R(76) 2 despre modul de comportare cu condamnații la termene lungi de privare de libertate.

Propunerile înaintate sunt conforme dispozițiilor actelor internaționale cu privire la procedura punerii în executare a pedepselor penale, care menționează despre necesitatea reintegrării sociale a persoanelor private de libertate, menținerii legăturii acestora cu lumea exterioară și crearea posibilității implicării acestora în activități de muncă.

12. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței Curții Constituționale. Nu există jurisprudență a Curții Constituționale în domeniul de reglementare a proiectului de act normativ expertizat. Analiza jurisprudenței Înaltei Curți nu a demonstrat existența unor hotărâri aplicabile subiectelor reglementate de proiectul de lege.

13. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței CtEDO. Proiectul/actul normativ este conform jurisprudenței CtEDO. CtEDO la data de 9 iulie 2013 (dosarul Varnas versus Lituania) a adoptat hotărârea prin care a constatat că este contrar prevederilor articolului 8 și 14 din

Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a drepturilor fundamentale, interdicția pentru persoanele arestate preventiv de a avea dreptul la întrevăderi conjugale și drept discriminatoriu tratamentul diferit al persoanelor arestate în raport cu cele condamnate.

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ respectă drepturile/libertățile.

15. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender neutru. Proiectul nu influențează diferențierea gender, nu contribuie la inegalitatea gender și generează același impact atât asupra femeilor, cât și bărbaților.

16. Analiza detaliată a textului proiectului.

Nr.	Articol	Text	Obiecții	Factorii de vulnerabilitate	
1	Art.64 alin.(3/1) Cod Penal	„... din momentul stabilirii ei ...”	<p>Nu este clar care moment se are în vedere - momentul pronunțării sentinței de către prima instanță, sau momentul rămânerii definitive a acesteia.</p> <p>Considerăm că, în redacția propusă, prevederea menționată contravine principiilor fundamentale ale Dreptului Procesual Penal - Egalitatea tuturor în fața legii, Dreptul de atac și Prezumția nevinovăției.</p>	<p>Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor constituționale; Prevederi care limitează drepturile/libertățile; Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive; Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă și limbaj normativ.</p>	<p>sintagma „... din momentul stabilirii ei ...” urmează să fie înlocuită cu sintagma „... din momentul rămânerii definitive a sentinței prin care aceasta a fost aplicată...”</p>
2	Art.91 alin.(6/2) Cod Penal	... a) s-a automutilat; b) a avut cazuri de tentativă de	<p>Orice persoana este în drept să dispună de desinestător de dreptul la viață și la integritatea sa</p>	<p>Vulnerabilitate Prevederi care limitează drepturile/libertățile;</p>	<p>Propunerile legislative înaintate la literale a) și b) urmează de a fi excluse.</p>

		suicid; ...	fizică. Totodată, reieșind din specificul locurilor de detenție, în perioada executării pedepsei privative de libertate, există probabilitatea ca față de condamnat să fie săvârșite acțiuni ilegale de intimidare atât din partea altor condamnați, cât și din partea administrației instituției. Aceasta ar putea provoca condamnatul la acțiuni disperate de automutilare sau la tentativă de suicid. În astfel de cazuri, limitarea persoanei de a beneficia de dreptul la liberare condiționată înainte de termen ar provoca încălcarea egalității în drepturi în raport cu alți condamnați.		
3	Art.92 alin.(2) Cod Penal	„... pentru o infracțiune ușoară sau mai puțin gravă.”	În alin.(1) al articolului 92 Cod Penal este prevăzută regulă generală, conform căreia înlocuirea părții neexecutate din pedeapsă cu o pedeapsă mai blândă este aplicabilă în cazul	Vulnerabilitate Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă.	De a fi exclusă sintagma „... pentru o infracțiune ușoară sau mai puțin gravă.”

			<p>persoanelor care execută pedeapsa cu închisoare pentru săvârșirea unei infracțiuni ușoare sau mai puțin grave.</p> <p>Astfel, în alineatele următoare, nu este necesar de a fi indicată categoria infracțiunilor pentru care poate fi aplicată norma respectivă.</p>		
4	Art.169 alin.(1) lit.e) Cod de Executare	... „și asistenței medicale în conformitate cu legislația în vigoare”	Nu corespunde cu formularea sintagmei complete.	Vulnerabilitate Normă deficientă	De a fi reformulată: „și la asistență medicală în conformitate cu legislația în vigoare”

Concluzii

Proiectul de lege supus expertizei este elaborat în vederea armonizării legislației naționale la Recomandările Consiliului Europei, precum și ajustarea acestuia la bunele practici ale statelor europene privind punerea în executare a pedepselor penale.

În principiu, acesta corespunde cu prevederile Constituției Republicii Moldova, Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și ale recomandărilor Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei în domeniul vizat. De asemenea se constată că, proiectul propus este compatibil cu jurisprudența CtEDO pe cauzele ce țin de domeniul punerii în executare a pedepselor penale.

Însă, reieșind din faptul că proiectul propus spre avizare nu este argumentat nici din punct de vedere științific, nici statistic, dar și luând în considerare obiecțiile formulate mai sus, considerăm că acesta nu poate fi înaintat spre examinare și aprobare Parlamentului Republicii Moldova în varianta actuală.