

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Codul penal – art.67, 89, 91, 96; Codul de procedură penală – art.82'1; ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 195 din 14 Mai 2015)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea 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.67, 89, 91, 96; Codul de procedură penală – art.82'1; 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.

Conform art.35 alin.(3) din Legea nr.780/2001, actul legislativ de modificare sau completare are, de regulă, o forță juridică egală cu cea a actului ale cărui dispoziții le modifică sau le completează. În contextul în care actele legislative amendate (Codul penal, Codul de procedură penală, Codul de executare, Legea cu privire la probațiune) sînt legi organice, prezentul act normativ de modificare și completare, la fel este o lege organică. Totodată, acest fapt corespunde și prevederilor art.72 alin.(3) lit.n) din Constituție, în conformitate cu care, prin lege organică, se reglementează infracțiunile, pedepsele și regimul executării acestora.

3. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Reieșind din nota informativă și textul proiectului de lege, acesta a fost elaborat în scopul adoptării unei legislații adecvate și coerente în domeniul probațiunii, care va asigura punerea în executare a măsurilor preventive și pedepselor privative de libertate de către organele sistemului penitenciar, ce vor contribui la reabilitarea psihosocială, reintegrarea socială a persoanelor private de libertate, în vederea dezvoltării personalității lor, formării deprinderilor, schimbării comportamentale, care să le permită integrarea ulterioară în comunitate și nu în ultimul rînd în scopul prevenirii săvîrșirii de noi infracțiuni.

Totodată, proiectul de lege stabilește ca scop și implicarea societății civile în procesul de asistență, consiliere, supraveghere, monitorizare și reeducare a persoanei intrate în conflict cu legea.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. Intenția autorului este expusă clar și argumentat în nota informativă ce însoțește proiectul de lege.

Autorul menționează în nota informativă că acest proiect de lege a fost elaborat întru executarea pct.6.5.1 subpunctul 2, punctului 6.5.3 subpunctul 1, din Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei de Reformare a Sectorului Justiției pentru anii 2011-2016, aprobat prin Hotărîrea Parlamentului

nr.6 din 16.02.2012, care prevăd: "Elaborarea proiectului de modificare a cadrului normativ cu privire la probațiune" și "Elaborarea proiectului de modificare a cadrului normativ în vederea asigurării continuității procesului de probațiune individualizat, începînd cu etapa prezentințială și terminînd cu serviciile de asistență post-detenție".

În cuprinsul notei informative autorul indică scopul principal al proiectului de lege, condițiile ce au impus elaborarea acestui proiect, principalele prevederi ale proiectului și impactul acestuia. În acest context notăm că, nota informativă conține toate elementele unei fundamentări necesare proiectului de act legislativ, așa cum prevede art.20 din Legea privind actele legislative nr.780/2001.

Din informația disponibilă pe pagina web a Parlamentului, notăm existența la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ a Raportului de expertiză anticorupție a Centrului Național Anticorupție.

Reieșind din importanța proiectului de lege, acesta urma să fie transmis spre avizare tuturor instituțiilor publice interesate, să fie supus consultărilor publice cu societatea civilă, pentru formularea recomandărilor, iar, în final, avizele, sinteza recomandărilor recepționate urmau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ.

De remarcat că, dosarul de însoțire trebuia să conțină și Tabelul de concordanță privind compatibilitatea proiectului de act legislativ cu legislația comunitară și Declarația de compatibilitate.

Din lipsa informațiilor în nota informativă, nu cunoaștem dacă autorii au realizat sau nu aceste cerințele legale. Toate aceste cerințe sunt expres prevăzute în Legea privind actele legislative nr.780-XV din 27.12.2001, Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea 797-XIII din 02.04.1996, Hotărîrea Guvernului nr.190 din 21.02.2007.

Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

Reieșind din nota informativă, implementarea proiectului va genera costuri suplimentare din bugetul de stat. Autorul indică că instituirea monitorizării electronice a persoanei liberate de pedeapsă penală va atrage cheltuieli financiare pentru următorii 5 ani, ce urmează a fi suportate din contul mijloacelor bugetului de stat. Costurile monitorizării electronice este preconizată aproximativ 5 euro monitorizare/zi. Totodată, se menționează că prevederile privind monitorizarea electronică, pînă la data de 1 ianuarie 2015, vor fi finanțate din contul surselor și veniturilor neinterzise de lege de la intrarea în vigoare a legii.

Aceste estimări și argumente ale autorului nu pot fi catalogate drept o fundamentare economico-financiară (argumentată), care trebuie să conțină o analiză privind cuantumul acestor cheltuieli financiare și sursele de proveniență.

În acest context, reiterăm necesitatea unei analize economico-financiare (argumentate), ca parte componentă a unui proiect de lege, de care, însă subiecții cu drept de inițiativă legislativă nu fac uz în argumentarea opțiunilor legislative propuse. Promovarea proiectului de lege fără o analiză economică argumentată indică asupra faptului că se încearcă evitarea barierelor suplimentare în procesul de adoptare al legii, ceea ce nu aduce nici un beneficiu procesului de legiferare.

Rezumînd cele constatate mai sus, subliniem faptul că, în lipsa tuturor actelor necesare pentru înaintarea inițiativei legislative, întreg procesul legislativ este perturbat și, drept consecință, Parlamentul nu dispune de tot setul de documente necesare pentru a-și îndeplini eficient sarcina sa legislativă. Or, Nota informativă și documentele necesare a fi anexate la dosar, cum ar fi avizele ministerelor și altor autorități de specialitate, declarația de compatibilitate a proiectului cu legislația UE, tabelul de concordanță a consultărilor cu societatea civilă, fundamentarea economico-financiară (argumentată), etc., sunt tot atît de importante ca și proiectul de lege, pentru ca societatea și deputații să cunoască domeniul propus reglementărilor și să ia o decizie în cunoștință de cauză.

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

Drepturi si libertăți individuale:

Dreptul la viață și la integritate fizică și psihică (art. 24 din Constituția RM)
Libertatea individuală și siguranța persoanei (art. 25 din Constituția RM)
Dreptul la libera circulație (art.27 din Constituția RM)

Drepturi garanții:

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

Evaluarea de fond a proiectului

6. Respectarea principiului transparenței este asigurată suficient. Proiectul de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului. În contextul în care proiectul de lege a fost înregistrat pe data de 14.05.2014 și pînă în prezent nu a fost examinat de Plenul Parlamentului, considerăm că este respectat principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă, iar cetățenii, organizațiile și alți subiecți interesați au posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului documentului.

7. Respectarea principiului participării este asigurată suficient. Reieșind din prevederile art.7 din Legea privind transparența în procesul decizional nr.239 din 13.11.2008, autoritățile publice sunt obligate, după caz, să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional.

Din informațiile prezente pe pagina web a Parlamentului, nu cunoaștem dacă societatea civilă, pînă la înregistrarea proiectului de lege în Parlament, a participat la elaborarea și examinarea acestuia. Potrivit notei informative, proiectul a fost transmis spre consultare Centrului pentru Drepturile Omului și Institutului de Reforme Penale, însă nu au primit avize de la acestea. Totodată, autorul menționează că proiectul de lege a fost plasat pe pagina web oficială a Ministerului Justiției.

În conformitate cu prevederile art. 49/1 din Regulamentul Parlamentului, comisia permanentă sesizată în fond asigură consultarea publică a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative cu părțile interesate prin organizarea de dezbateri și audieri publice, prin intermediul altor proceduri de consultare stabilite de legislația cu privire la transparența în procesul decizional. Totodată, comisia permanentă sesizată în fond dispune plasarea, conform legii, pe web-site-ul Parlamentului a sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, în scopul asigurării transparenței în procesul decizional. Notăm că, din moment ce proiectul de lege a fost plasat pe pagina web a Parlamentului, societatea civilă are posibilitatea de a participa la examinarea acestuia și de a face recomandări.

8. Respectarea principiului responsabilizării este asigurată insuficient. În proiect am identificat doar o normă care stabilește răspunderea persoanelor în cazul în care acțiunile acestora nu se încadrează în cerințele legale. Astfel, art.7 din Legea cu privire la probațiune este expus într-o nouă redacție și prevede aplicarea răspunderii pentru persoanele care au acces la Dosarul personal de probațiune al subiectului probațiunii și divulgă informațiile confidențiale și datele cu caracter personal.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ este conform Constituției. Prevederile proiectului au tangențe cu mai multe garanții consfințite în Constituția Republicii Moldova. Modificările și completările propuse de autor au drept scop îmbunătățirea mecanismului probațiunii, care implementat eficient va duce la o protecție sporită a statului atît față de persoanele aflate în conflict cu legea penală, ce au dreptul de a fi resocializați și reintegrați în societate, cît și față de întreaga societate, prin preîntîmpinarea săvîrșirii de noi infracțiuni de către subiecții probațiunii. Legea penală și sancțiunile penale nu au ca scop detenția tuturor infractorilor, ci pune accent și pe reeducarea acestora și adaptarea lor socială. În acest sens, persoanele respective pot fi eliberate de pedeapsă penală sau scutite de pedeapsa penală, fiind puse în libertate, însă monitorizate

de organele de probațiune. Astfel, aplicarea în practică a mecanismului probațiunii le asigură inculpaților dreptul la libertate individuală și dreptul la circulație (restrînsă). Desigur, acest fapt poate accelera reintegrarea acestora în societate. Nu în ultimul rînd, monitorizarea acestor persoane și supravegherea prin sisteme electronice va duce la preîntîmpinarea săvîrșirii de noi infracțiuni și va garanta viața și integritatea celorlalți membri ai societății.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ este conform parțial legislației corelative. În conformitate cu prevederile art.47 alin.(7) din Legea nr.797/1996 privind adoptarea Regulamentului Parlamentului, dacă pentru executarea actului legislativ care se adoptă este necesară elaborarea altor acte legislative sau normative, se anexează lista acestora și/sau, după caz, și proiectele lor. Este necesar de a sublinia faptul că, Guvernul, ca și autor al acestui proiect de lege, trebuia să anexeze lista actelor normative necesare pentru executarea actului legislativ care se adoptă sau a proiectelor acestor acte normative.

Proiectul face referire, în tot cuprinsul textului, la anumite acte și Regulamente, pe care trebuie să le aprobe fie Guvernul, fie Ministerul Justiției. În art.VI din proiect la lit.d) autorul prevede elaborarea doar a unui act normativ, fiindu-i atribuită Guvernului obligația de a elabora Regulamentul privind monitorizarea electronică a subiecților probațiunii.

Referitor la alte acte ce necesită a fi elaborate, autorul nu face nici o referință la dispoziții finale. În acest sens subliniem un șir de norme din proiect, ce se referă la legea cu privire la probațiune, care stabilesc necesitatea elaborării mai multor acte: "art.2/5 alin.(2) prevede Regulamentul de planificare a probațiunii, necesar a fi aprobat prin ordinal ministrului justiției (art.IV pct.1 din proiect)"; "art.4 alin.(3) se referă la modelul de acord ce va fi stabilit prin ordinul Ministrului Justiției (art.IV pct.2 din proiect)"; "la art.15 e prevăzut Regulamentul privind organizarea și funcționarea organelor de probațiune, care se aprobă de către Guvern (art.IV pct.15 din proiect)"; "în art.19 alin.(2) este stabilit că Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului consultativ al probațiunii se aprobă de către Ministrul Justiției, tot el aprobă și Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului raional consultativ al probațiunii (art.IV pct.15 din proiect)."

Prin prisma normelor din proiect și cerințelor legale, proiectul de lege se va încadra organic în cadrul juridic și va asigura o reglementare integrală a raporturilor, ce se referă la statutul, autorizarea și organizarea activității traducătorilor și interpreților, doar în contextul în care vor fi elaborate și aprobate actele normative corelative.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standartelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform standartelor internaționale. Însă, din analiza prevederilor acestui proiect de lege putem conchide că, normele propuse de autor nu sînt contrare standartelor internaționale de referință.

Ca obiecție generală, notăm inexistența în nota informativă a referințelor la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză, cerință expres prevăzută de art.20 lit.c) și art.23 alin.(2) lit.d) din Legea privind actele legislative nr.780/2001.

În schimb, nota informativă conține referințe la standarde internaționale privind domeniul reglementat de prezentul proiect. Astfel, se menționează că la elaborarea proiectului de lege autorul s-a ghidat de Recomandările Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei, printre care: Recomandarea 914 (1981) cu privire la politicile penale a statelor membre a Consiliului, ce recomandă instituirea căilor de "înlocuire, pe cît e posibil, a pedepsei închisorii de scurtă durată cu alte măsuri care au aceeași eficiență"; Recomandarea nr. R-22 (2000) referitoare la implementarea Regulilor Europene privind măsurile și sancțiunile comunitare, considerîndu-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-au 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 resocializarea a infractorilor.

12. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței Curții Constituționale. Proiectul/actul normativ este conform jurisprudenței Curții Constituționale. Referitor la domeniul de

referință al proiectului dat de lege, jurisprudența Curții Constituționale nu cunoaște exemple de norme legale care să fi fost declarate neconstituționale.

13. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței CtEDO. Proiectul/actul normativ este conform jurisprudenței CtEDO. Prevederile prezentului proiect de lege, care au ca scop adoptarea unei legislații adecvate și coerente în domeniul probațiunii, nu aduce atingere soluțiilor expuse de CtEDO în interpretarea Convenției pentru apărarea drepturilor omului.

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ respectă drepturile/libertățile. După cum reiese și din scopul proiectului de lege, realizarea prevederilor cuprinse în acesta vor avea un impact pozitiv asupra populației. Or, realizarea eficientă a mecanismului probațiunii va aduce doar beneficii societății în general și persoanelor în conflict cu legea, ce se vor putea resocializa. Consecințele adaptării sociale a acestora va contribui la scăderea criminalității în țară și, în consecință, va asigura dreptul la viață și la integritate a membrilor societății.

15. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender neutru. Proiectul de lege nu reglementează aspectul gender. Nu au fost depistate norme care ar discrimina sau limita drepturile, libertățile și șansele femeilor în raport cu bărbații.

16. Analiza detaliată a textului proiectului.

Nr.	Articol	Text	Obiecții	Factorii de vulnerabilitate
1		Art.IV pct.5 Articolul 7 va avea următorul cuprins: Articolul 7. Dosarul personal de probațiune ... (2) Informațiile și datele cu caracter personal din Dosarul personal de probațiune sînt confidențiale. Persoanele care au acces la Dosarul personal de probațiune al subiectului probațiunii au obligația, în condițiile legii, de a păstra confidențialitate a informațiilor și	În pofida faptului că proiectul prevede obligația a păstra confidențialitate a informațiilor și datelor cu caracter personal, în caz contrar survenind răspunderea, legislația națională nu prevede sancțiuni penale sau contravenționale pentru nerespectarea acestei obligații. În consecință, aceste prevederi vor avea doar un caracter declarativ, fără aplicabilitate în practică.	Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă; Pentru ca aceste norme să fie funcționale se impune amendarea Codului contravențional sau Codului penal întru stabilirea răspunderii în cazul încălcării obligației menționate în art.7 din Legea cu privire la probațiune.

		<p>datelor cu caracter personal.</p> <p>...</p> <p>(4) Pentru încălcarea prevederilor alin.(2) persoanele respective răspund în condițiile legii.</p>			
2	art.IV pct.7	<p>Articolul 10 va avea următorul cuprins:</p> <p>Articolul 10. Probațiunea comunitară</p> <p>"..."</p>	<p>Articolul 10 din Legea cu privire la probațiune se redă într-o nouă redacție și se intitulează "Probațiunea comunitară". Actualmente, art.10 din lege reglementează și se intitulează "Probațiune sentințială în comunitate". În cazul în care autorul a schimbat denumirea acestui tip de probațiune, urmează să efectueze modificări și la art.6 lit.b) din lege.</p>	Vulnerabilitate	<p>Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;</p> <p>Considerăm necesar de amendat și art.6 lit.b) din Legea cu privire la probațiune pentru a fi în concordanță cu art.10 din lege, expus în redacție nouă.</p>
3	art.V	<p>Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218-XVI din 24.10.2008 se completează cu art. 392/1 cu următorul cuprins:</p> <p>392/1. Consilierul de probațiune</p> <p>(1) Consilierul de probațiune</p>	<p>La definirea noțiunii consilierului de probațiune, autorul utilizează sintagma "infracțiuni", însă Codul contravențional cuprinde norme de drept ce stabilesc principiile și dispozițiile generale și speciale în materie contravențională</p>	Vulnerabilitate	<p>Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;</p> <p>Recomandăm revizuirea sintagmei "infracțiuni", fie inserarea noțiunii "Consilier de probațiune" în alt act normativ, deoarece Codul contravențional se aplică doar faptelor contravenționale.</p>

		este persoana care efectuează evaluarea psihosocială, controlul subiecților probațiunii, resocializarea, adaptarea socială a acestora prin formarea unei atitudini și reguli de conduită socială în vederea reintegrării în societate și preîntâmpinării săvârșirii de noi infracțiuni.	ă, determină faptele ce constituie contravenții și prevede procesul contravențional și sancțiunile contravenționale (art.1 din CC nr.218/2008).		
--	--	---	---	--	--

Concluzii

Proiectul de lege corespunde normelor constituționale, or, îmbunătățirea mecanismului probațiunii, care implementat eficient va duce la o protecție sporită a statului atât față de persoanele aflate în conflict cu legea penală, ce au dreptul de a fi resocializați și reintegrați în societate, cât și față de întreaga societate, prin preîntâmpinarea săvârșirii de noi infracțiuni de către subiecții probațiunii.

Din cuprinsul normelor din proiect și cerințelor legale, proiectul de lege se va încadra organic în cadrul juridic și va asigura o reglementare integrală a raporturilor, ce se referă la probațiune, doar în contextul în care vor fi elaborate și aprobate actele normative corelative. În tot cuprinsul textului proiectul face referire la anumite acte și Regulamente, pe care trebuie să le aprobe fie Guvernul, fie Ministerul Justiției, însă omite să prevadă în dispozițiile finale obligația de elaborare a acestor acte și termenele de elaborare. Totodată, reieșind din cerințele art.47 alin.(7) din Regulamentul Parlamentului, Guvernul, ca și autor al acestui proiect de lege, trebuia să anexeze lista actelor normative necesare pentru executarea actului legislativ care se adoptă sau a proiectelor acestor acte normative.

În nota informativă am identificat referințe la standarde internaționale/comunitare privind domeniul reglementat de prezentul proiect, de care s-a ghidat autorul la elaborarea proiectului de lege. Totodată, din analiza prevederilor acestui proiect putem conchide, că normele propuse de autor nu sînt contrare standardelor internaționale de referință.

Proiectul este conform jurisprudenței Curții Constituționale, care nu cunoaște exemple de norme legale, ce țin de domeniul reglementat de proiect, care să fi fost declarate neconstituționale.

Prevederile prezentului proiect de lege, care au ca scop adoptarea unei legislații adecvate și coerente în domeniul probațiunii, nu aduce atingere soluțiilor expuse de CtEDO în interpretarea Convenției pentru apărarea drepturilor omului.

După cum reiese și din scopul proiectului de lege, realizarea prevederilor cuprinse în acesta vor avea un impact pozitiv asupra populației. Or, realizarea eficientă a mecanismului probațiunii va aduce doar beneficii societății în general și persoanelor în conflict cu legea, ce se vor putea resocializa. Consecințele adaptării sociale a acestora va contribui la scăderea criminalității în țară și, în consecință, va asigura dreptul la viață și la integritate a membrilor societății.

În proiectul examinat nu au fost depistate norme care ar discrimina sau limita drepturile, libertățile și

șansele femeilor în raport cu bărbații.

Trebuie să subliniem lipsa tuturor actelor necesare pentru înaintarea unei inițiative legislative, cum ar fi în cazul nostru: declarația de compatibilitate a proiectului cu legislația UE, fundamentarea economico-financiară, avizele ministerelor, sinteza recomandărilor din partea societății civile, etc. În lipsa acestora, procesul legislativ poate fi afectat.

În contextul celor enunțate, în scopul producerii impactului scontat, reiterăm necesitatea de îmbunătățire a prevederilor din proiect pentru a elimina orice factor de vulnerabilitate ce-l afectează, ținând cont de obiecțiile și recomandările formulate în prezentul raport de expertiză.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției