

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Codul penal al RM – art.34, 55, 62, ș.a.; Codul de procedură penală – art. 176, 364'1, 385, ș.a.; Codul de executare al RM – art.173, 177, 199, ș.a.; ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 374 din 23 Septembrie 2016)

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 al RM – art.34, 55, 62, ș.a.; Codul de procedură penală – art. 176, 364'1, 385, ș.a.; Codul de executare al RM – art.173, 177, 199, ș.a.; 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. Categoria actului normativ, selectată de autor pentru a promova amendamentele, este justificată de actele legislative supuse modificării, precum și de obiectul de reglementare al proiectului de lege - fapt întemeiat juridic pe prevederile art. 72 din Constituție, coroborat cu prevederile art. 9 din Legea nr. 780 din 27 decembrie 2001 privind actele legislative.

Punem în evidență că, categoria actului este aleasă cu respectarea prevederilor art. 9 alin. (5) din Legea nr. 780 din 27 decembrie 2001, conform cărora modificarea, completarea și din abrogarea legilor organice sau ale unor dispoziții ale acestora se fac, de regulă, prin lege organică, conform procedurii stabilite în acest sens or, Codul penal al Republicii Moldova, Codul de procedură penală al Republicii Moldova, Codul de executare al Republicii Moldova, Codul contravențional al Republicii Moldova și Legea nr. 263 din 27 octombrie 2005 cu privire la drepturile și responsabilitățile pacientului sunt legi organice.

3. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Conform Notei informative la proiectul de lege supus prezentei expertize a vulnerabilității, acesta este orientat spre consolidarea respectării drepturilor omului în justiția penală, sporirea frecvenței aplicării pedepselor neprivative de libertate, respectarea drepturilor persoanelor deținute și îmbunătățirea condițiilor de detenție, reducerea plângerilor la CtEDO împotriva Republicii Moldova, precum și eradicarea torturii și relelor tratamente.

În calitate de obiectiv al proiectului este indicat - racordarea legislației penale a Republicii Moldova la standardele Consiliului Europei și, prin aceasta, reducerea populației penitenciare.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. Nota informativă la proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative este întocmită conform rigorilor art. 20 din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele

legislative. Astfel, în Notă sunt reflectate aproape toate elementele indicate la art. 20, printre care: condițiile ce au impus elaborarea proiectului; finalitate urmărite prin implementarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare (recomandările Comitetului de Miniștri, Regulile penitenciare europene, jurisprudența CtEDO), principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi. De asemenea, în Nota informativă sunt prezentate și referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

Totodată, însă, chiar dacă în nota informativă autorul a menționat că implementarea proiectului necesită acoperire suplimentară din bugetul de stat, acesta nu a indicat nici o cifră de referință, nici un indicator. Astfel, în condițiile în care nu se cunoaște sarcina financiară bugetară pe care o implică aplicarea proiectului, promovarea acestuia fără acoperire financiară riscă să-l facă inutil și inaplicabil.

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)

Libertatea individuală și siguranța persoanei (art. 25 din Constituția RM)

Drepturi garanții:

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

Evaluarea de fond a proiectului

6. Respectarea principiului transparenței nu este aplicabil. Din perspectiva expertizei vulnerabilității, principiul transparenței nu este aplicabil, or, proiectul nu reglementează raporturi referitoare la oferirea de informații de către autorități/instituții publice, mecanisme legale de comunicare cu populația sau prevederi care să oblige acești subiecți să furnizeze informații populației. Inexistența unor norme cu aceste obiecte de reglementare nu este o încălcare, or, ele nu se încadrează în scopul proiectului și în obiectul de reglementare al acestuia.

7. Respectarea principiului participării nu este aplicabil. Din perspectiva expertizei vulnerabilității, principiul participării nu este aplicabil în cazul proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative. Interacțiunea subiecților raporturilor reglementate de proiect cu o eventuală autoritate publică, instituirea unui mecanism de expunere a opiniilor de către privați și luarea în considerare a acestora de către autoritate, precum și instituirea unei structuri semi-permanente de consultare nu reprezintă obiectul de reglementare al proiectului și nu ar sincroniza cu scopul acestuia.

8. Respectarea principiului responsabilizării nu este aplicabil. În contextul obiectului de reglementare al proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative, principiul responsabilizării este inaplicabil. Prevederile proiectului nu urmăresc reglementarea vreunui mecanism de monitorizare a activității unei autorități publice, a politicilor promovate de aceasta, sau de obligare a autorității de a asigura publicitatea controalelor efectuate de această autoritate.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ este conform Constituției. În cadrul analizei efectuate a proiectului Legii pentru completarea unor acte legislative nu au fost identificate neconcordanțe cu prevederile Constituției Republicii Moldova. Mai mult ca atât, proiectul vine să consolideze mecanismele de respectare în cadrul procedurilor penale a drepturilor și libertăților fundamentale statuate în Constituția RM.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ este conform parțial legislației corelative. Prevederile proiectului corespund parțial reglementărilor în vigoare din repertoriul legislativ. Autorii proiectului nu au ținut însă seama de ultimele modificări aduse legislației procesual-penale în partea ce se referă la subiecții cărora li se aplică măsura arestării preventive. Astfel, proiectul uzează de prevederi neactualizate ale legii procesual-penale. Totodată, autorul nu pune în acord amendamentele cu prevederile legislației în vigoare, admitând dublări de competențe, ceea ce este inadmisibil întrucât poate genera degrevare de competență din partea ambilor subiecți competenți.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standartelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform standardelor internaționale. În cadrul expertizei vulnerabilității nu au fost identificate standarde internaționale cărora să le contravină amendamentele propuse. Mai mult, autorul proiectului a prezentat în Nota informativă instrumentele internaționale luate în calcul la elaborarea amendamentelor propuse (Regulile penitenciare europene, Recomandarea nr. R(22) a Comitetului de Miniștri către statele membre cu privire la supraaglomerarea închisorilor și inflația populației închisorilor, Recomandarea R(92)7 a Comitetului de Miniștri referitoare la consistența la aplicarea pedepselor ai statelor membre, Recomandarea R(2003)20 a Comitetului de Miniștri referitoare la noi modalități de tratare a delicvenței juvenile și rolul justiției juvenile).

12. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței Curții Constituționale. Proiectul/actul normativ este conform jurisprudenței Curții Constituționale. În cadrul expertizei vulnerabilității la prezentul proiect nu au fost identificate practici ale Curții Constituționale cărora amendamentele propuse să le contravină.

13. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței CtEDO. Proiectul/actul normativ este conform jurisprudenței CtEDO. În cadrul analizei proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative nu a fost identificată jurisprudență CtEDO căreia amendamentele propuse să-i contravină. Din contra, în Nota informativă la proiect, autorul a prezentat mai multe hotărâri ale CtEDO care justifică necesitatea amendamentelor propuse (ex. Șişanov c. Moldovei, Mitrofan c. Moldovei, Dulaurans c. Franței, Dima c. României, Ajdaric c. Croației, Scoppola c. Italiei etc.).

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ respectă drepturile/libertățile. Proiectul supus prezentei expertize a vulnerabilității este orientat spre respectarea drepturilor omului, în special are ca obiectiv consolidarea drepturilor unor categorii de subiecți ai procedurilor penale - celor aflați în detenție.

15. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender orientat. Proiectul este orientat spre excluderea discriminării pe criteriu de sex la individualizarea pedepsei penale, astfel încât pune în egalitate femeia cu bărbatul, care are la întreținere copii minori.

16. Analiza detaliată a textului proiectului.

Nr.	Articol	Text	Obiecții	Factorii de vulne	
1		art. I, pct. 2, art. 55 alin. (3)	"(3) Privarea de dreptul de a desfășura o anumită activitate, privarea de	Această normă, în cazul în care vizează pedepse contravenționale, nu este de Vulnerabilitate Nerespectarea rigorilor de tehnică legislativă.	Se recomandă excluderea alin. (3) din textul pct. 2 al art. I din proiect.

		dreptul de a deține anumite funcții, privarea de dreptul special, pot fi aplicate și ca sancțiuni complementare"	competența Codului penal al Republicii Moldova, or, regimul pedepselor contravențional e este reglementat de Codul contravențional al Republicii Moldova. Respectiv, prevederea de la alin. (3) nu-și are locul în acest proiect sau, cel puțin, nu în calitate de amendament al legii penale.		
2	art. I, pct. 10, art. 79 alin. (1/1) lit. b) și alin. (1/2)	„(1/1) Se consideră circumstanțe excepționale următoarele situații: a) inculpatul a făcut autodenunț, a recunoscut vinovăția și regretă sincer cele comise, precum și a contribuit activ la descoperirea faptei infracționale; b) instanța de judecată constată circumstanțe atenuante, daunele cauzate de infracțiune, dacă asemenea daune au existat, sînt, cel puțin parțial, reparate și inculpatul are la întreținere	1. La lit. b) autorul reglementează circumstanțe atenuante, când de fapt articolul face referire la circumstanțe excepționale. Astfel, se pare că există o confuzie vizavi de obiectul de reglementare al normei. 2. Textul subliniat este preluat de alin. (1/2) al articolului, astfel, existența sa în textul lit. b) este inutilă.	Vulnerabilitate Formulare deficitară, ambiguă, contrară rigorilor tehnicii legislative.	Se recomandă, la norma lit. b): 1) de substituit cuvântul "atenuante" prin cuvântul "excepționale"; 2) textul "instanța de judecată poate considera drept circumstanțe atenuante și alte circumstanțe conform alin. (1)" urmează a fi exclus.

		<p>persoane grav bolnave cu dizabilități, dacă nu are cine îngriji de ele, are la întreținere copii care pot rămâne fără îngrijire dacă inculpatul va fi condamnat la închisoare, dacă fapta a fost comisă cu depășirea limitelor legitimei apărări sau a condițiilor de extremă necesitate, instanța de judecată poate considera drept circumstanțe atenuante și alte circumstanțe conform alin. (1).</p> <p>(1/2) Instanța de judecată poate constata și alte circumstanțe excepționale care rezultă din prevederile alin. (1).”</p>			
3	art. II, pct. 1	<p>1. La articolul 176, alineatul (2) va avea următorul cuprins:</p> <p>„(2) Arestarea preventivă se aplică bănuیتului, învinuitului, inculpatului doar dacă instanța de judecată motivează că aplicarea altor măsuri</p>	<p>1. Prin Legea nr. 100 din 26.05.2016, bănuیتul a fost exclus din lista subiecților cărora li se aplică măsura preventivă arestarea preventivă.</p> <p>2. Totodată, prevederea respectivă a fost inclusă în textul normei de la:</p>	Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă; Nerespectarea rigorilor tehnicii legislative	Se recomandă excluderea amendamentului i propus la art. II pct. 1, pentru norma de la art. 176 alin. (2), ca fiind repetitiv și incorect în partea ce se referă la subiecți.

preventive nu ar
asigura buna
desfășurare a
procesului
penal.”

-art. 185 alin.
(1): "(1)
Arestarea
preventivă
constă în
deținerea
învinuitului,
inculpatului în
stare de arest în
locurile și în
condițiile
prevăzute de
lege. **Arestarea
preventivă
constituie o
măsură
excepțională și
se dispune
doar atunci
când se
demonstrează
că alte măsuri
nu sunt
suficiente
pentru a
înlătura
riscurile care
justifică
aplicarea
arestării."**

și în prevederile

- art. 308 alin.
(1), alin. (8), în
care se
statuează că în
actele
referitoare la
măsura
preventivă
(demersul
procurorului și
mandatul de
arestare)
urmează a fi
argumentate
"circumstanțele
care justifică
insuficiența altor
măsuri
preventive,
motivele,
temeiurile și
necesitatea de
aplicare a
arestării
preventive sau
a arestării la
domiciliu".

În concluzie,

			textul propus pentru norma de la alin. (2) este o repetiție, care este inacceptabilă pentru un text de lege.		
4	art. II, pct. 7, art. 471 alin. (3)	<p>Articolul 471:</p> <p>la alineatul (3), cuvântul „doar” se exclude, iar în final se completează cu următorul text: „Chestiunile legate de condițiile de detenție prevăzute la art. 469 alin. (1) pct. 6), 171), 18), precum și alte cazuri în care instanța de judecată consideră necesară participarea condamnatului ce execută pedeapsa închisorii, se examinează de instanță, de regulă, în sediul penitenciarului respectiv.”;</p>	<p>Propoziția propusă spre completare este în colizie directă cu prima propoziție de la alin. (3) al art. 471, care statuează expres că "Chestiunile prevăzute la art. 469 și 473 se soluționează doar în sediul instanței de judecată în ședință publică".</p> <p>De asemenea, norma este în contradicție cu prevederea art. 32 din CPP al RM - "Judecarea materialelor și cauzelor penale se desfășoară la sediul instanței. Pentru motive temeinice, instanța, prin încheiere argumentată, poate dispune desfășurarea judecării în alt loc".</p> <p>Examinarea cauzei la sediul instanței este o garanție a independenței instanței de judecată și a imparțialității</p>	Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;	Completarea propusă la alin. (3) al art. 471 urmează a fi exclusă. Stabilirea condițiilor de detenție este necesar să se facă prin alte mecanisme - legale, dar nu prin desfășurarea ședințelor de judecată în instituția penitenciară.

			<p>acestei, cât și caracteru public al ședințelor de judecată.</p> <p>Participarea condamnatului ce execută pedeapsa închisorii este asigurată prin aducerea acestuia în ședință publică, or, asigurarea publicității în instituțiile penitenciare, care sunt instituții cu regim special, este imposibilă.</p> <p>În acest sens amintim experiență anului 2009, aprilie, când judecătorii au admis examinarea cauzelor în instituțiile penitenciare, fapt calificat ca încălcare crasă a drepturilor omului de către experți naționali și internaționali în domeniu.</p>		
5	art. II, pct. 9, art. 473/1 alin. (1)	(1) Împotriva actelor organului care pune în executare hotărârea judecătorească de condamnare privativă de libertate (închisoare, detențiune pe viață), condamnatul,	Competențele judecătorului de instrucție se limitează doar la etapa de urmărire penală, nu și la alte etape ale procesului penal. În acest sens a se vedea prevederile art. 41 din CPP al RM.	Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;	Se recomandă substituirea "judecătorului de instrucție" prin "instanța de judecată".

		<p>precum și alte persoane ale căror drepturi și interese legitime au fost încălcate de aceste organe pot declara plângere j</p> <p>udecătorului de instrucție din instanța în raza teritorială a căreia se află organul respectiv.</p>	<p>Chestiunile privind executarea pedepsei se examinează de instanța de judecată din raza teritorială a căreia se află organul ce asigură executarea pedepsei. Aceste chestiuni obiecte de examinare în cauze judiciare aparte, care se examinează în procedură civilă, respectiv, într-un domeniu în care judecătorul de instrucție numai are nici o competență procesuală.</p>		
6	art. IV	<p>Articolul IV. – Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218-XVI din 24 octombrie 2008 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2009, nr. 3-6, art. 15), cu modificările și completările ulterioare, se completează cu articolul 421/1 cu următorul cuprins:</p> <p>„Articolul 421/1. Inspectoratul Național de Probațiune</p> <p>(1) Contravențiile</p>	<p>Autorul proiectului a lăsat în dublă competență constatarea contravenției de la art. 318 din Codul contravențional al Republicii Moldova. Dublarea de competență este și o încălcare a rigorilor de tehnică legislativă, cât și o manieră inadmisibilă conceptual de reglementare. Or, dublarea de competență poate avea ca rezultat degrevarea de</p>	<p>Vulnerabilitate</p> <p>Nerespectarea a rigorilor de tehnică legislativă. Factor de coruptibilitate - normă care stabilește dublare de competențe.</p>	<p>Se recomandă explicitarea la art. 421/1 că Inspectoratul Național de Probațiune, constată doar neexecutarea hotărârilor judecătorești date în competența lui spre asigurarea executării. Totodată, este necesar la art. 421, de a explicitat neexecutarea căror hotărâri rămâne în competența executorului judecătoresc pentru constatare.</p>

		<p>prevăzute la art. 318 se constată și de către subdiviziunile teritoriale ale Inspectoratului Național de Probațiune.</p> <p>(2) Sunt în drept să constate contravenții și să încheie procese-verbale șeful biroului de probațiune și adjunctul lui. (3) Procesele-verbale cu privire la contravenții se remit spre examinare în fond instanței de judecată competente.”</p>	<p>competență de ambele subiecte sau conflictul de competență între ambele subiecte. În tot cazul această dublare este un indiciu al caracterului coruptibil al normei juridice.</p>	
--	--	--	--	--

Concluzii

Proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative a fost elaborat în vederea consolidării respectării drepturilor omului în justiția penală, sporirii frecvenței aplicării pedepselor neprivative de libertate, respectării drepturilor persoanelor deținute și îmbunătățirii condițiilor de detenție, reducerea plângerilor la CtEDO împotriva Republicii Moldova, precum și eradicării torturii și relelor tratamente. În pofida faptului că autorul a declarat că proiectul urmărește îmbunătățirea condițiilor de detenție, din conținutul proiectului nu am constatat nici o normă care să reglementeze condițiile de detenție, în special îmbunătățirea acestora.

Obiectivul proiectului este indicat ca fiind racordarea legislației penale a Republicii Moldova la standardele Consiliului Europei și, prin aceasta, reducerea populației penitenciare.

Proiectul de lege este conform normelor constituționale și standardelor comunitare. Acesta corespunde jurisprudenței Curții Constituționale și a Curții Europene pentru Drepturile Omului. Totuși, proiectul parțial nu respectă legislația corelativă, în special legislația referitoare la arestarea preventivă ca măsură preventivă, autorul neținând cont de amendamentele efectuate deja de legiuitor în acest sens.

Proiectul este gender orientat și urmărește excluderea discriminării pe criteriu de sex, cât și pe criteriu de vârstă la individualizarea pedepselor penale, în speță la pedepsele neprivative de libertate. Normele propuse respectă drepturile/libertățile omului.

Suplimentar, proiectul urmează a fi revizuit în vederea racordării sale la rigorile tehnicii-legislative.

În concluzie, proiectul, per ansamblu, poate fi promovat pentru adoptare de către Parlament, după punerea în acord cu proiectul Legii privind modificarea și completarea unor acte legislative cu legislația în vigoare în domeniu și după excluderea deficiențelor evidențiate în prezentul raport de expertiză judiciară.

