



Pr. 216/01.10.19
C7

CANCELARIA DE STAT A REPUBLICII MOLDOVA

Nr. 31-06-9008

Chișinău

17 decembrie 2019

Biroul Permanent al Parlamentului

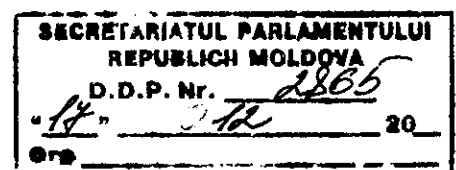
În temeiul art.58 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797/1996, se prezintă Avizul la proiectul de lege privind modificarea și completarea unor acte legislative (*inițiativa legislativă nr.216 din 1 octombrie 2019*), aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 648/2019.

Anexe:

1. Hotărârea Guvernului privind aprobarea Avizului (în limba română – 1 filă și în limba rusă – 1 filă);
2. Avizul la proiectul de lege (în limba română – 5 file).

Secretar general adjunct al Guvernului  Roman CAZAN

Ex.: Vasile Vasiliu
Tel.: 022-250-595



Casa Guvernului,
MD-2033, Chișinău,
Republica Moldova

Telefon:
+ 373 22 250 101

Fax:
+ 373 22 242696



GVERNUL REPUBLICII MOLDOVA

HOTĂRÎRE nr.648

din 17 decembrie 2019

Chișinău

**Pentru aprobarea Avizului la proiectul de lege
privind modificarea și completarea unor acte legislative**

Guvernul HOTĂRĂȘTE:

Se aprobă și se prezintă Parlamentului Avizul la proiectul de lege privind modificarea și completarea unor acte legislative.

Prim-ministru

Contrasemnează:

Ministrul justiției



ION CHICU

Fadei Nagacevschi



ПРАВИТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

ПОСТАНОВЛЕНИЕ №648

от 17 декабря 2019 г.

Кишинэу

**Об утверждении Заключения по проекту закона
о внесении изменений в некоторые законодательные акты**

Правительство ПОСТАНОВЛЯЕТ:

Утвердить и представить Парламенту Заключение по проекту закона о внесении изменений в некоторые законодательные акты.

Премьер-министр

ИОН КИКУ

Контрасигнует:

Министр юстиции

Фадей Нагачевски

Aprobat
prin Hotărîrea Guvernului nr.648/2019

AVIZ la proiectul de lege privind modificarea unor acte legislative

Guvernul a examinat proiectul de lege privind modificarea și completarea unor acte legislative, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă (nr.216 din 1 octombrie 2019) de către un grup de deputați în Parlament, și comunică următoarele.

La art. I din proiectul legii, obiectul de reglementare îl constituie modificarea Codului penal al Republicii Moldova, în sensul includerii unui nou articol, 326², ce prevede răspunderea penală pentru nerealizarea programului electoral în exercitarea mandatului. Totodată, la art. II din proiect se propun modificări la Codul electoral, menite să concretizeze exigențele impuse față de programele electorale și față de actul de agitație electorală.

Pentru formularea elementelor legii penale este imperativ să se țină cont de cerințe speciale de tehnică legislativă adresate acesteia, pornind de la natura normelor de incriminare. În sensul dat, apreciem că norma de la art. 326² din Codul penal, în redacția propusă de autorul proiectului, nu corespunde acestor rigori fundamentale, pornind de la următoarele premise.

Denumirea articolului determină, prin intermediul unei expresii generalizate, conținutul activității apreciate drept ilicite de către legislator. Textul propriu-zis al normei nu poate să repete într-o altă formulă nici denumirea articolului, și nici elementele de structură ale normei invocate. În legătură cu textul formulat la art. 326² din Codul penal se constată încălcarea exigenței menționate mai sus, întrucât cuvintele „nerealizarea programului electoral în exercitarea mandatului” cuprinse în denumirea acestui articol ar presupune și o „încălcare a angajamentelor asumate în cadrul campaniei electorale” – stabilite în ipoteza acestei norme de incriminare. Dacă formula propusă păstrează ambele formulări, care sînt diferite ca exprimare și concept, există riscul unor interpretări diferite în procesul aplicării practice a legii penale.

Din aceeași perspectivă, după conținut, expresia „nerealizarea programului electoral” este mai largă decît voința manifestată de legiuitor în descrierea componentei respective de infracțiune. Astfel, anumite angajamente asumate în cadrul campaniei electorale, care, deși nefiind prevăzute expres, pot deriva din programul electoral sau sînt introduse ulterior, reieșind din particularitățile relațiilor sociale, manifestate *postem* creării programului electoral. Sub acest aspect, norma de la art. 326² din Codul penal nu corespunde cerinței de claritate, creînd premisele încălcării interdicției interpretării extensive defavorabile a normei de drept penal, statuate în art. 3 alin. (2) din Codul penal. Mai mult, semnul calificativ „în contextul exercitării mandatului” este, de asemenea, susceptibil de multiple interpretări, fiind contrar cerinței de claritate a legii.

Concomitent, forma de manifestare a laturii obiective exprimate prin „neîndeplinirea obiectivelor expuse în programul electoral în cadrul alegerilor

[...]", pe lângă faptul că nu corespunde, nici ea, exigenței de claritate a legii, contravine unei rigori fundamentale ale legii penale, potrivit căreia răspunderea penală pentru inacțiune poate interveni doar dacă subiectul, printr-o anumită normă, alta decât cea penală, este obligat să acționeze într-un anumit mod, și nu o face. În contextul dat, este imperativ a sublinia că Legea nr. 294/2007 privind partidele politice stabilește, în art. 18, că partidele politice sînt obligate să respecte legislația Republicii Moldova și prevederile statutelor lor. Astfel, obligația privind respectarea programelor electorale nu este expres prevăzută, iar subiectul nu este susceptibil de răspundere pentru o obligație care nu-i incumbă printr-o normă de drept, adoptată anterior conduitei sale, contrare normei respective.

Consecvent, în sensul normei de la art. 326² din Codul penal se propune atragerea la răspundere penală pentru nerespectarea unor obiective, nu și pentru neexecutarea unei obligații.

Formulele „obiectiv necesare” și „realmente posibile” din textul art. 326² nu satisfac exigențele de calitate a legii, în special a celei penale, la capitolele claritate și previzibilitate. Fiind cel puțin dificilă măsurarea/aprecierea semnelor calificative sus-numite, persistă, și în acest context, pericolul nerespectării art. 3 alin. (2) din Codul penal.

Argumentele invocate *supra* sînt valabile și pentru cuvintele „fapt ce a condus la lezarea drepturilor și intereselor guvernaților”. Mai mult, legea penală nu operează cu noțiunea de „guvernați”, la fel ca, de fapt, și altă legislație pertinentă, făcînd imposibilă determinarea cu exactitate a semnificației terminologiei folosite, inclusiv prin aplicarea interpretării de sistem a dreptului. Și în cazul dat se poate ajunge la o interpretare extensivă defavorabilă, interzisă de art. 3 din Codul penal.

Din sancțiunea propusă la art. 326² din Codul penal rezultă posibilitatea atragerii la răspundere penală, pentru fapta descrisă în dispoziția normei date, doar a persoanelor fizice. Perspectiva respectivă, ridică probleme serioase în partea care vizează caracterul personal al răspunderii penale și individualizarea pedepsei și răspunderii penale, or, este practic imposibil a declara culpabil de fapta/faptele prevăzute de art. 326² din Codul penal doar pe unul dintre reprezentanții aleși, în contextul în care angajamentele au fost asumate colectiv și pot fi realizate, evident, doar colectiv. Subsecvent, premisele date fac dificilă stabilirea vinovăției deținătorului mandatului reprezentativ, mai ales în contextul în care și „obiectivele realmente posibile și obiectiv necesare”, pentru nerealizarea cărora acesta poate fi supus răspunderii penale, sînt formulate ambiguu.

În concluzie, apreciem că norma propusă la art. 326² vine în contradicție cu cerințele de calitate ale normei de drept, printre care și cele ale clarității și previzibilității.

Referindu-se la calitatea normei de drept, în Hotărîrea nr. 26/2010, Curtea Constituțională a reținut: „Pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate – norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încît să permită persoanei să decidă asupra conduitei

sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. În caz contrar, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile. Într-o astfel de interpretare, norma ce nu corespunde criteriilor clarității este contrară art.23 din Constituție [...].”

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a subliniat în jurisprudența sa importanța asigurării accesibilității și previzibilității legii, instituind o serie de repere, pe care legiuitorul trebuie să le aibă în vedere pentru respectarea acestor exigențe.

Astfel, Curtea Europeană a menționat că nu poate fi considerată „lege” decât o normă enunțată cu suficientă precizie, pentru a permite individului să-și corecteze conduita. În special, o normă este previzibilă atunci când oferă o anume garanție contra atingerilor arbitrare ale puterii publice (cauza *Amann c. Elveției*, Hotărârea din 16 februarie 2000, §56). Testul preciziei legii impune ca legea, în situațiile în care oferă o anumită marjă de discreție, să indice cu suficientă claritate limitele acesteia (cauza *Silver și alții c. Regatului Unit*, Hotărârea din 25 martie 1983, §80).

Totodată, în legătură cu acest proiect de lege, facem precizarea că soluțiile normative propuse vin în contradicție și cu principiile mandatului reprezentativ și nulității mandatului imperativ, consacrate de art. 68 din Constituția Republicii Moldova, precum și cu dispozițiile constituționale ale art. 71 referitoare la inexistența răspunderii juridice pentru voturile și opiniile exprimate în exercitarea mandatului.

Potrivit art.2 alin.(1) din Constituție, suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție.

Art. 38 din Constituție statuează că voința poporului constituie baza puterii de stat. Această voință se exprimă prin alegeri libere, care au loc în mod periodic prin sufragiu universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

Norma de la art. 60 alin. (1) din Constituție stabilește că Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova [...].

Prevederile constituționale ale art. 68 stabilesc caracteristicile mandatului parlamentar, și anume că, „în exercitarea mandatului, deputații sînt în serviciul poporului” și „orice mandat imperativ este nul”. Acest articol valorifică fără limite mandatul reprezentativ și constituie punctul de plecare în explicarea raporturilor constituționale dintre deputat și alegătorii săi, partidul politic care l-a propulsat.

Pentru interpretarea acestor dispoziții constituționale, Curtea Constituțională, prin Hotărârea nr. 8 din 19 iunie 2012, a statuat:

„34. În viziunea Curții, mandatul de parlamentar exprimă relația parlamentarului cu întregul popor, în serviciul căruia este, nu numai cu alegătorii care l-au votat, deși aceștia beneficiază de prezența parlamentarului în virtutea obligației sale de a ține legătura cu alegătorii. Astfel, sintagma „a fi în serviciul poporului” de la articolul 68 alin. (1) din Constituție înseamnă că, din momentul

alegerii și pînă la încetarea mandatului, fiecare deputat devine reprezentantul poporului în integralitatea sa și are drept misiune să servească interesului comun, cel al poporului, și nu doar partidului din care provine. În exercitarea mandatului, parlamentarul se supune numai Constituției, legilor și trebuie să adopte atitudini care, potrivit conștiinței sale, servesc binelui public.

35. În definirea acestor interese, opțiunea parlamentarului este liberă, chiar dacă el face parte dintr-un partid pe care îl reprezintă în Parlament. În conformitate cu articolul 2 alin. (2) din Constituție, nici o persoană particulară, nici o parte din popor, nici un grup social, nici un partid politic sau o altă formațiune obștească nu poate exercita puterea de stat în nume propriu. În acest sens, principiile fundamentale ale statului de drept trebuie respectate cu sfințenie pentru a se evita obstaculă tentăția pe care ar putea-o avea unul sau mai multe partide politice, devenite majoritare în Parlament, de a-și transforma „aleșii” în „activiști ai partidului” sau structurile administrației publice centrale sau locale în „organe de partid”, centrale sau locale. [...]

43. Astfel, deoarece nu sunt reprezentanții unei fracțiuni a populației, parlamentarii nu pot fi apărătorii unor interese particulare, ei sunt absolut liberi în exercitarea mandatului lor și *nu au obligația de a îndeplini angajamentele pe care și le-ar fi putut asuma înaintea alegerii sau eventualele instrucțiuni din partea alegătorilor formulate pe parcursul mandatului*. Aleșii nu au obligația legală să-și susțină partidul sau deciziile grupului lor în cadrul Parlamentului. [...]

44. Pe cale de consecință, Curtea reține că, în logica reprezentării libere, mandatul parlamentarului este irevocabil: alegătorii nu pot să-l facă să înceteze prematur și practica demisiilor în alb este interzisă. Alegătorii nu pot, prin urmare, să-și exprime nemulțumirea față de modul în care un ales și-a îndeplinit misiunea decît prin refuzul acordării voturilor lor atunci cînd acesta solicită realegerea.. [...]

47. Aceste caracteristici conferă deputatului un regim special de protecție împotriva presiunilor alegătorilor și ale partidului cu sprijinul căruia a intrat în Parlament. [...]

Potrivit art. 71 din Constituție, deputatul în Parlament este independent în exprimarea opiniilor. El nu poate fi persecutat sau tras la răspundere juridică pentru voturile sau pentru opiniile exprimate în exercitarea mandatului.

În Hotărîrea sa nr. 8/1999, Curtea Constituțională a precizat:

„[...] potrivit art. 71 din Constituție, independența opiniilor deputatului în Parlament este absolută și perpetuă. Deputatul nu poate fi tras la răspundere penală, civilă sau administrativă pentru voturile sau opiniile, exprimate în executarea mandatului, nici după expirarea acestuia.

Constituția stabilește că independența opiniilor deputatului în Parlament include inadmisibilitatea persecutării și inadmisibilitatea tragerii la răspundere juridică. Dispoziția din art. 71 din Constituție despre inadmisibilitatea tragerii deputatului „la răspundere juridică” are o semnificație generală și vizează, în funcție de apartenența ramurală a normelor juridice, neresponsabilitatea penală,

administrativă, civilă sau disciplinară a deputatului pentru afirmațiile sale sau pentru acțiunile parlamentarului întreprinse în exercitarea mandatului.

Independența opiniilor deputatului în Parlament, potrivit art.71 din Constituție, semnifică protecția juridico-constituțională a deputatului în exercitarea atribuțiilor parlamentare.”

Având în vedere considerentele menționate *supra*, Guvernul nu susține adoptarea inițiativei legislative supuse avizării.