

CENTRUL
NAȚIONAL ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



PR 524/30 12.15
Cj. Dj
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA

MD-2004. mun. Chișinău. bd. Ștefan cel Mare și Sfint 198
Tel. 24-36-41

Nr. 06/248 din " 26 " 01. 2016

La nr.524 din 30 decembrie 2015

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului legii pentru modificarea Codului penal al Republicii Moldova.

Anexă: *Raportul de expertiză anticorupție – 3 file;*

Anexa la raportul de expertiză anticorupție – 3 file.

Director adjunct

Cristina ȚARNĂ



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE
asupra nivelului coruptibilității proiectului
de lege pentru modificarea Codului penal al Republicii Moldova
(art.189, 303 și art.306)

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al inițiativei legislative este un grup de deputați în Parlament, autor nemijlocit - deputați în Parlamentul RM, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 47(44) din Regulamentul Parlamentului.

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

c. Scopul promovării proiectului. Proiectul urmărește responsabilizarea participanților la procesul contravențional prin incriminarea acțiunilor de tragere cu bună-știință la răspundere contravențională a unei persoane nevinovate. Totodată, se propune obligativitatea existenței unei cereri scrise de a transmite bunurile proprietarului, posesorului sau deținătorului ori dreptul asupra acestora sau de a săvârși alte acțiuni cu caracter patrimonial, amenințând cu violență persoana, rudele sau apropiații acesteia, cu răspîndirea unor știri defăimătoare despre ele, cu deteriorarea sau cu distrugerea bunurilor proprietarului, posesorului, deținătorului ori cu răpirea proprietarului, posesorului, deținătorului, a rudelor sau a apropiaților acestora pentru punerea sub învinuire conform art.189 al Codului penal (Șantajul).

d. Suficiența argumentării. Potrivit autorului, nu există o claritate cu privire la forma cererii de șantaj, organul de urmărire penală apreciind subiectiv în baza unor probe indirecte existența șantajului, iar lipsa incriminării faptelor de amestec în activitatea autorităților competente să soluționeze cauzele contravenționale scade încrederea cetățeanului în actul de justiție. Referitor la oportunitatea modificării art.189 al Codului penal ne vom expune la compartimentul „Evaluarea în fond al proiectului” al prezentului raport.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare suplimentare.

1.3 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public

Prevederile proiectului referitoare la completarea art.189 al Codului penal prejudiciază interesul public general de contracarare maximă a infracțiunilor pe teritoriul Republicii Moldova, prin înlesnirea eludării răspunderii penale pentru săvârșirea infracțiunii de șantaj. Totodată, modificările respective ar putea prejudicia interesele individuale ale victimelor șantajului, care nu vor dispune de realizarea justiției din cauza lipsei cererii exprese de a transmite bunurile proprietarului, posesorului sau deținătorului ori dreptul asupra acestora etc.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

În proiect nu au fost atestate incompatibilități cu standardele naționale și internaționale anticorupție și nu au fost identificate domenii în care proiectul nu satisface cerințele sau sînt în contradicție cu aceste standarde.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. Cu referire la transparența în procesul decizional constatăm că proiectul prenotat se regăsește pe pagina oficială a Parlamentului Republicii Moldova, cerință impusă de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr.239-XVI din 13.11.2008, potrivit căreia autoritățile publice sunt obligate de a întreprinde măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional, plasînd proiectul de act legislativ pe pagina web oficială a instituției.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigui

Textul proiectului corespunde tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice.

2. Conflicte ale normelor de drept

Nu sînt identificate conflicte ale normelor de drept, capabile să genereze coruptibilitate.

3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb

Nu sînt identificate norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb, capabile să genereze coruptibilitate.

4. Discreții excesive ale autorităților publice

Articol unic pct.1 din proiect de modificare a art.189 alin.(1) din Codul penal: „La

articolul 189 alineatul 1, în text, după sintagma „Șantajul, adică cererea” se introduce cuvîntul: „expresă”, iar după sintagma „defăimătoare” se introduce sintagma: „și/sau compromițătoare”.

Cuvîntul „expres” are un sens echivoc, care semnifică „care este exprimat clar și nu lasă niciun dubiu”, însă în limbajul juridic acest cuvînt a căpătat o altă semnificație de „manifestat în scris” sau „în formă scrisă”. Fiind interpretată în așa fel, sfera de acțiune a infracțiunii de șantaj va fi micșorată considerabil. Astfel, victimele vor fi șantajate, însă din cauza lipsei unei dovezi „expres” a cererii, organul de urmărire penală va considera că nu sunt întrunite elementele infracțiunii (latura obiectivă). Drept consecință, organul de urmărire penală va fi în imposibilitate de a trage la răspundere conform art.189 al Codului penal. Datorită acestei modificări procentajul de învinuire în temeiul art.189 va scădea dramatic. Totodată, menționăm că lipsa cererii exprese nu presupune și lipsa laturii subiective, or subiectul și în cazul cererii verbale este determinat de motiv (dobîndirea bunurilor proprietarului/posesorului etc.) de a acționa ilegal pentru a obține finalitatea scontată (scopul infracțiunii). De asemenea, atragem atenția asupra faptului că latura obiectivă este alcătuită din mai multe acțiuni cumulativ întrunite: cererea de a se transmite bunurile proprietarului, posesorului sau deținătorului ori dreptul asupra acestora sau de a săvîrși alte acțiuni cu caracter patrimonial și amenințarea cu violență persoana, rudele sau apropiații acesteia, cu răspîndirea unor știri defăimătoare despre ele, cu deteriorarea sau cu distrugerea bunurilor proprietarului, posesorului, deținătorului ori cu răpirea proprietarului, posesorului, deținătorului, a rudelor sau a apropiaților acestora. Mai mult, organul de urmărire penală examinează probele în plenitudinea lor pentru a stabili dacă a existat într-adevăr o amenințare reală și nu se orientează doar pe declarațiile victimei, ci coroborează probele multi-aspectual prin prisma semnelor ce caracterizează obiectul, subiectul infracțiunii, latura obiectivă și subiectivă. Prevederea necesității unei „cereri exprese” va diminua aplicabilitatea art.189, deoarece de cele mai multe ori infractorul acționează în așa fel încît riscul descoperirii acțiunilor sale penale să fie minim întru eludarea tragerii la răspundere penală, prin urmare acesta evită amenințarea victimei prin modalități care pot fi utilizate ulterior de victimă/organul de urmărire penală în calitate de mijloace de probă în cadrul urmăririi penale. Din acest motiv, infractorii deseori preferă să amenințe victima în mod verbal și fără martori. Odată, operate modificările respective la art.189 al Codului penal organul de urmărire penală va înceta urmărirea penală în dosarele inițiate în baza acestui articol pe motiv că nu sunt constituite elementele infracțiunii, iar infractorii vor avea o pîrghie legală de ocolire a răspunderii penale.

Recomandarea: Excluderea sintagmei „se introduce cuvîntul: „expresă” din textul normei analizate.

Articol unic pct.2 din proiect de completare a art.303 din Codul penal cu alin.(2’): „Amestecul, sub orice formă, în activitatea autorităților competente să soluționeze cauzele contravenționale cu scopul de a împiedica cercetarea în termeni rezonabili, completă și obiectivă a cauzei contravenționale se pedepsește cu amendă în mărime de pînă la 250 unități convenționale sau cu muncă neremunerată în folosul comunității de la 180 la 240 de ore”.

Autorul nu a stabilit minimul amenzii care poate fi aplicată pentru amestecul, sub orice formă, în activitatea autorităților competente să soluționeze cauzele contravenționale. În redacția actuală, normele creează posibilitatea ca instanța de judecată să aplice pedeapsa în mod discreționar, avînd la dispoziție o „marjă de discreție ” (de la unu la 250 unități convenționale). Există riscul coruperii instanțelor judecătorești pentru a le determina să aplice o amendă simbolică, în virtutea libertății legale permise de construcția incompletă a sancțiunii propuse de autor. Este necesară limitarea marjei discreționare și încadrarea acesteia în limite previzibile și coerente, și anume prin completarea normei cu prevederi referitoare la

minimul amenzii care poate fi aplicată pentru fapta respectivă.

Recomandarea: În scopul reducerii cazurilor în care puterea discreționară a instanțelor de judecată este aplicată în mod abuziv, recomandăm următoarea redacție: „Amestecul, sub orice formă, în activitatea autorităților competente să soluționeze cauzele contravenționale cu scopul de a împiedica cercetarea în termeni rezonabili, completă și obiectivă a cauzei contravenționale se pedepsește cu amendă în mărime de la X unități convenționale pînă la 250 unități convenționale sau cu muncă neremunerată în folosul comunității de la 180 la 240 de ore”.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Nu sînt identificate cerințe excesive, care să depășească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizați.

6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării transparenței.

7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control

Implementarea prevederilor proiectului nu presupune aplicarea cărorva mecanisme suplimentare de control.

8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

Articol unic pct.2 din proiect de completare a art.303 din Codul penal cu alin.(2') și pct.4 din proiect de completare a art.306 din Codul penal cu alin.(3):

În ambele cazuri autorul a propus introducerea normelor la sfîrșitul/mijlocul articolului, fapt care contravine sistemului de pedepse fixat de legiuitor la alin.(1) art.62 din Codul penal. Codul penal începe cu cea mai blîndă sancțiune (amenda) și finalizează cu cea mai aspră (detențiunea pe viață), adică ipotezele infracțiunilor ușoare și mai puțin grave trebuie să se regăsească la începutul articolului, în primele alineate. În cazul dat nu este respectat acest criteriu, astfel alin.(2') al art.303 și alin.(3) al art.306 vor conține o pedeapsă mai blîndă în raport cu alineatele care le preced. Consecutivitatea pedepselor în sistemul vizat, în primul rînd, dă posibilitate să se țină seama de aprecierile și cerințele legiuitorului referitoare la sancțiuni atunci cînd instanța de judecată aplică o măsură mai blîndă decît cea prevăzută pentru infracțiunea săvîrșită, pornind, respectiv, de la acest sistem. În al doilea rînd, orientează instanțele de judecată spre determinarea pedepselor persoanelor care au săvîrșit infracțiuni ușoare sau mai puțin grave, începînd cu cele mai blînde.

Recomandarea: Expunerea normei propuse de autor la alin.(2') la alin.(1) al art.303 din Codul penal și renumerotarea respectivă a alineatelor din articol. De asemenea, introducerea normei prevăzute de autor în proiect la alin.(3) art.306 la alin.(1) art.306 din Codul penal, la fel cu renumerotarea corespunzătoare a articolului.

Articol unic pct.4 din proiect de modificare a art.306 alin.(3) din Codul penal: „Tragerea cu bună-știință la răspundere contravențională a unei persoane nevinovate de către

autoritățile competente să soluționeze cauzele contravenționale...”.

Norma propusă de autor nu respectă principiul caracterului personal al răspunderii penale și principiul individualizării răspunderii penale și pedepsei penale. Atenționăm că art.7 alin.(1) al Codului penal, prevede că la aplicarea legii penale se ține cont de caracterul și gradul prejudiciabil al infracțiunii săvârșite, de persoana celui vinovat. Prin urmare, infracțiunile stipulate în Codul penal sunt opozabile persoanelor fizice sau juridice (pentru anumite infracțiuni din partea specială) vinovate, subiecți ai dreptului penal. În contextul celor menționate constatăm că „autoritățile competente” nu fac parte din categoria nominalizată și nu pot fi subiecte ale dreptului penal, prin urmare, aplicabilitatea normei în varianta expusă este imposibilă, deoarece autoritatea nu poate fi trasă la răspundere și nici privată colectiv de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de exercita o anumită activitate.

Recomandarea: Expunerea normei în următoarea redacție: „Tragerea cu bună-știință la răspundere contravențională a unei persoane nevinovate de către cel care soluționează cauza contravențională...”.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărîrea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului Național Anticorupție nr. 62 din 19.04.2013, de către

 Lidia Carchilan
Inspector Direcția legislație și expertiză anticorupție
20 Ianuarie 2016

*Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a
Centrului Național Anticorupție - www.cna.md*

Anexa la raportul de expertiză anticorupție
asupra nivelului coruptibilității proiectului

de lege pentru modificarea Codului penal al Republicii Moldova (art.189, 303 și art.306)

Nr.	Norma	Factori de coruptibilitate și alte obiecții	Analiza	Recomandarea
1	<p>Articol unic pct.1 din proiect de modificare a art.189 alin.(1) din Codul penal: „La articolul 189 alineatul 1, în text, după sintagma „Șantajul, adică cererea” se introduce cuvântul: „expresă”, iar după sintagma „defăimătoare” se introduce sintagma: „și/sau compromițătoare”.</p>	<p>Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative</p>	<p>Cuvântul „expres” are un sens echivoc, care semnifică „care este exprimat clar și nu lasă niciun dubiu”, însă în limbajul juridic acest cuvânt a căpătat o altă semnificație de "manifestat în scris" sau "în formă scrisă". Fiind interpretată în așa fel, sfera de acțiune a infracțiunii de șantaj va fi micșorată considerabil. Astfel, victimele vor fi șantajate, însă din cauza lipsei unei dovezi „expres” a cererii, organul de urmărire penală va considera că nu sunt întrunite elementele infracțiunii (latura obiectivă). Drept consecință, organul de urmărire penală va fi în imposibilitate de a trage la răspundere conform art.189 al Codului penal. Datorită acestei modificări procentajul de învinuire în temeiul art.189 va scădea dramatic. Totodată, menționăm că lipsa cererii exprese nu presupune și lipsa laturii subiective, or subiectul și în cazul cererii verbale este determinat de motiv (dobândirea bunurilor proprietarului/posesorului etc.) de a acționa ilegal pentru a obține finalitatea scontată (scopul infracțiunii). De asemenea, atragem atenția asupra</p>	<p>Excluderea sintagmei „se introduce cuvântul: „expresă” din textul normei analizate.</p>

faptului că latura obiectivă este alcătuită din mai multe acțiuni cumulativ întrunite: cererea de a se transmite bunurile proprietarului, posesorului sau deținătorului ori dreptul asupra acestora sau de a săvârși alte acțiuni cu caracter patrimonial și amenințarea cu violență persoana, rudele sau apropiații acesteia, cu răspîndirea unor știri defăimătoare despre ele, cu deteriorarea sau cu distrugerea bunurilor proprietarului, posesorului, deținătorului ori cu răpirea proprietarului, posesorului, deținătorului, a rudelor sau a apropiaților acestora. Mai mult, organul de urmărire penală examinează probele în plenitudinea lor pentru a stabili dacă a existat într-adevăr o amenințare reală și nu se orientează doar pe declarațiile victimei, ci coroborează probele multi-aspectual prin prisma semnelor ce caracterizează obiectul, subiectul infracțiunii, latura obiectivă și subiectivă. Prevederea necesității unei "cereri exprese" va diminua aplicabilitatea art.189, deoarece de cele mai multe ori infractorul acționează în așa fel încît riscul descoperirii acțiunilor sale penale să fie minim întru eludarea tragerii la răspundere penală, prin urmare acesta evită amenințarea victimei prin modalități care pot fi utilizate ulterior de victimă/organul de urmărire penală în calitate de mijloace de probă în cadrul urmăririi penale. Din acest motiv, infractorii deseori preferă să amenințe victima în mod verbal și fără martori. Odată, operate modificările respective la art.189 al Codului penal organul de urmărire penală va înceta urmărirea penală în dosarele inițiate în

			baza acestui articol pe motiv că nu sunt constituite elementele infracțiunii, iar infractorii vor avea o pîrghie legală de ocolire a răspunderii penale.	
2	Articol unic pct.2 din proiect de completare a art.303 din Codul penal cu alin.(2'): „Amestecul, sub orice formă, în activitatea autorităților competente să soluționeze cauzele contravenționale cu scopul de a împiedica cercetarea în termeni rezonabili, completă și obiectivă a cauzei contravenționale se pedepsește cu amendă în mărime de pînă la 250 unități convenționale sau cu muncă neremunerată în folosul comunității de la 180 la 240 de ore”.	Competența de a aplica prevederea/luarea deciziei fără criterii clare	Autorul nu a stabilit minimul amenzii care poate fi aplicată pentru amestecul, sub orice formă, în activitatea autorităților competente să soluționeze cauzele contravenționale. În redacția actuală, normele creează posibilitatea ca instanța de judecată să aplice pedeapsa în mod discreționar, având la dispoziție o „marjă de discreție ” (de la unu la 250 unități convenționale). Există riscul coruperii instanțelor judecătorești pentru a le determina să aplice o amendă simbolică, în virtutea libertății legale permise de construcția incompletă a sancțiunii propuse de autor. Este necesară limitarea marjei discreționare și încadrarea acesteia în limite previzibile și coerente, și anume prin completarea normei cu prevederi referitoare la minimul amenzii care poate fi aplicată pentru fapta respectivă.	În scopul reducerii cazurilor în care puterea discreționară a instanțelor de judecată este aplicată în mod abuziv, recomandăm următoarea redacție: „Amestecul, sub orice formă, în activitatea autorităților competente să soluționeze cauzele contravenționale cu scopul de a împiedica cercetarea în termeni rezonabili, completă și obiectivă a cauzei contravenționale se pedepsește cu amendă în mărime de la X unități convenționale pînă la 250 unități convenționale sau cu muncă neremunerată în folosul comunității de la 180 la 240 de ore”.
3	Articol unic pct.2 din proiect de completare a art.303 din Codul penal cu alin.(2') și pct.4 din proiect de completare a art.306 din Codul penal cu alin.(3):	Lipsa sancțiunilor clare și proporționale pentru încălcarea prevederilor proiectului	În ambele cazuri autorul a propus introducerea normelor la sfîrșitul/mijlocul articolului, fapt care contravine sistemului de pedepse fixat de legiuitor la alin.(1) art.62 din Codul penal. Codul penal începe cu cea mai blîndă sancțiune (amenda) și finalizează cu cea mai aspră	Expunerea normei propuse de autor la alin.(2') la alin.(1) al art.303 din Codul penal și renumerotarea respectivă a alineatelor din articol.

12

		<p>(detențiunea pe viață), adică ipotezele infracțiunilor ușoare și mai puțin grave trebuie să se regăsească la începutul articolului, în primele alineate. În cazul dat nu este respectat acest criteriu, astfel alin.(2') al art.303 și alin.(3) al art.306 vor conține o pedeapsă mai blândă în raport cu alineatele care le preced. Consecutivitatea pedepselor în sistemul vizat, în primul rând, dă posibilitate să se țină seama de aprecierile și cerințele legiuitorului referitoare la sancțiuni atunci când instanța de judecată aplică o măsură mai blândă decât cea prevăzută pentru infracțiunea săvârșită, pornind, respectiv, de la acest sistem. În al doilea rând, orientează instanțele de judecată spre determinarea pedepselor persoanelor care au săvârșit infracțiuni ușoare sau mai puțin grave, începând cu cele mai blânde.</p>	<p>De asemenea, introducerea normei prevăzute de autor în proiect la alin.(3) art.306 la alin.(1) art.306 din Codul penal, la fel cu renumerotarea corespunzătoare a articolului.</p>
4	<p>Articol unic pct.4 din proiect de modificare a art.306 alin.(3) din Codul penal: „Tragerea cu bună-știință la răspundere contravențională a unei persoane nevinovate de către autoritățile competente să soluționeze cauzele contravenționale...”.</p>	<p>Norma propusă de autor nu respectă principiul caracterului personal al răspunderii penale și principiul individualizării răspunderii penale și pedepsei penale. Atenționăm că art.7 alin.(1) al Codului penal, prevede că la aplicarea legii penale se ține cont de caracterul și gradul prejudiciabil al infracțiunii săvârșite, de persoana celui vinovat. Prin urmare, infracțiunile stipulate în Codul penal sunt opozabile persoanelor fizice sau juridice (pentru anumite infracțiuni din partea specială) vinovate, subiecți ai dreptului penal. În contextul celor menționate constatăm că „autoritățile competente” nu fac parte din categoria nominalizată și nu pot fi subiecte ale dreptului penal, prin urmare, aplicabilitatea normei în</p>	<p>Expunerea normei în următoarea redacție: „Tragerea cu bună-știință la răspundere contravențională a unei persoane nevinovate de către cel care soluționează cauza contravențională...”.</p>

		varianta expusă este imposibilă, deoarece autoritatea nu poate fi trasă la răspundere și nici privată colectiv de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de exercita o anumită activitate.	
--	--	--	--