

**CENTRUL
NAȚIONAL ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA**



**НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА**

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

Nr. 06/2695 din " 17 " 06 2016

La nr.03/6363 din 20 mai 2016

Ministerul Justiției

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului legii privind amnistia în legătură cu aniversarea a XXV-a de la proclamarea independenței Republicii Moldova.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție - 2 file;

Anexa la raportul de expertiză anticorupție – 2 file.

Director adjunct

Vadim COJOCARU



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE
asupra nivelului coruptibilității proiectului
legii privind amnistia în legătură cu aniversarea a XXV-a de la
proclamarea independenței Republicii Moldova

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al inițiativei legislative este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Justiției, 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 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

c. Scopul promovării proiectului. Proiectul urmărește liberarea de răspundere și pedeapsă penală, precum și reducerea termenului de detenție pentru unele categorii de persoane condamnate în legătură cu aniversarea a XXV-a de la proclamarea independenței Republicii Moldova.

d. Suficiența argumentării. În nota informativă autorul menționează principiul umanismului drept temei de elaborare a proiectului, care însă conform Codului penal nu se referă la amnistiere, ci la necauzarea suferințelor fizice, respectarea demnității omului, nesupunerea la torturi, nici la pedepse sau tratamente crude, inumane sau degradante. Astfel, umanismul se manifestă prin regimul incriminării, caracterul sancțiunii, și nu trebuie confundat cu absolvirea de răspundere și pedeapsă penală. Proporțiile propuse de autor exced orice raționament și sporește riscul pericolului social, prin eliberarea unui număr considerabil de infractori a căror reeducare este contestabilă. Unul din scopurile legii penale este prevenirea săvârșirii de noi infracțiuni, o metodă de prevenire fiind sancționarea celor culpabili, fapt prin care alți infractori sunt descurajați de la actul infracțional. În acest context, considerăm că proiectul nu este argumentat suficient, iar promovarea acestuia este inoportună.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Implementarea proiectului presupune cheltuieli suplimentare de la bugetul de stat, aproximativ 5,7 milioane lei pentru achitarea indemnizațiilor de eliberare deținuților eliberați, care urmează a fi alocați Departamentului instituțiilor penitenciare din fondul de rezervă a Guvernului.

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

Prevederile proiectului promovează interesele condamnaților, care vor fi eliberați din detenție sau a căror perioadă de detenție va fi redusă. Proiectul riscă să prejudicieze interesele cetățenilor Republicii Moldova, prin sporirea riscului de survenire a unor noi infracțiuni.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

Proiectul supus expertizei nu reglementează expres domeniul anticorupție, motiv din care compatibilitatea acestuia cu standardele internaționale anticorupție nu este evaluată. Totodată, date fiind obiecțiile expuse în acest raport cu privire la neîntrunirea rigorilor de expertiză anticorupție, considerăm proiectul insuficient compatibil cu standardele naționale anticorupție.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. Cu referire la transparența în procesul decizional constatăm că proiectul prenotat se regăsește pe pagina oficială a Ministerului Justiției, 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, plasând 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

Lit.d) alin.(1) art.10 din proiect: „Prevederile art.1-9 nu se aplică persoanei bănuite, învinuite, inculpate sau condamnate pentru una din infracțiunile prevăzute la următoarele articole din Codul penal: ...articolul 327 alineatul (3); articolul 328 alineatul (3); articolul 330/2; articolul 332; articolul 333 alineatul (3); articolul 334 alineatul (3); articolul 335 alineatul (3); articolul 335/1 alineatul (2)”.

Observăm că pentru alin.(1)-(2) ale articolelor 327 - Abuzul de putere sau abuzul de serviciu, 328 - Excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu, 333 - Luarea de mită, 334 - Darea de mită, 335 - Abuzul de serviciu și alin.(1) în cazul art.335/1 - Falsul în documente contabile, amnistierea este posibilă, fiind excluse de la aceasta doar alineatele (3) și (2) în cazul infracțiunii de fals în documente contabile. Acest fapt vine în contradicție conceptuală cu o serie de politici aprobate de Guvern. În primul rând, menționăm că primul punct din

Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2016-2018 este „Combaterea corupției”, iar obiectivul specific al Strategiei naționale anticorupție pe anii 2011-2015 este sancționarea persoanelor implicate în corupție. Din cele menționate, este evidentă clasarea combaterii corupției în calitate de obiectiv primordial pentru Republica Moldova, unde corupția este percepută ca o problemă foarte gravă în rândurile cetățenilor. Astfel, din moment ce societatea solicită unanim combaterea corupției este illogică admiterea amnistierii persoanelor condamnate pentru infracțiuni de corupție, or acest fapt contravine eforturilor depuse de organele competente de a descoperi, urmări și sancționa infracțiunile respective. Mai mult, există riscul ca persoanele condamnate pentru infracțiuni de corupție amnistiate să perpetueze comportamentul corupțional post liberare.

Recomandarea: Includerea tuturor infracțiunilor de corupție (art.324-335/1) cu toate alineatele implicate în lista infracțiunilor asupra cărora nu se aplică art.1-9 din proiect.

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

Nu sînt identificate discreții excesive ale autorităților publice, capabile să genereze coruptibilitate.

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

Lit.d) alin.(1) art.10 din proiect: „Prevederile art.1-9 nu se aplică persoanei bănuite, învinute, inculpate sau condamnate pentru una din infracțiunile prevăzute la următoarele articole din Codul penal: ...articolele 140/1-145; articolul 151 alineatele (2) – (4)”.

Conform alin.(1) art.2: „Legea penală apără, împotriva infracțiunilor, persoana, drepturile și libertățile acesteia, proprietatea, mediul înconjurător, orînduirea constituțională, suveranitatea, independența și integritatea teritorială a Republicii Moldova, pacea și securitatea omenirii, precum și întreaga ordine de drept”. Totuși, analizînd infracțiunile exceptate de la amnistiere, relevăm că pentru o serie de infracțiuni amnistierea este posibilă, cum ar fi art.146, 147, 148, 149, 150. Aceste infracțiuni sunt contra vieții și sănătății persoanei, iar drepturile și libertățile omului sînt declarate valori supreme ale statului conform Constituției. De aici reiese că persoana a cărui drept fundamental a fost lezat va fi

îndreptătită prin sancționarea infractorului. Contrar, acestui principiu suntem în prezența unei situații de predispunere a legiuitorului față de agresor și neglijarea situației victimei, care este vulnerabilă și are dreptul la o satisfacție echitabilă. Este certă inexistența unei satisfacții echitabile a victimei infracțiunii de viol, în cazul în care agresorul său va fi amnistiat în virtutea legii respective, iar aceasta va suporta consecințele. Există riscul prejudicierii intereselor victimelor, prin acordarea unor acte favorizante de acest tip infractorilor și diminuarea încrederii societății în actul justiției. Totodată, menționăm că pentru infracțiunile contra vieții și sănătății persoanei amnistierea este inoportună și inadmisibilă.

Recomandarea: Revizuirea oportunității proiectului în cauză, prin prisma priorității interesului public și a apărării intereselor victimelor infracțiunilor.

8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

Lit.I) alin.(1) art.10 din proiect: „Prevederile art.1-9 nu se aplică persoanei în privința căreia a fost înlăturată anterior răspunderea penală, de 3 sau mai multe ori, în temeiul împăcării părților conform prevederilor art.109 din Codul penal nr.985-XV din 18 aprilie 2002”.

Norma dată admite amnistierea/reducerea termenului de detenție unor persoane care în trecut au beneficiat de înlăturarea răspunderii penale de două ori. Acest fapt este inacceptabil, or o persoană căreia i-a fost înlăturată răspunderea penală în temeiul împăcării părților, de două ori, dă dovadă de un comportament infracțional repetitiv. De cele mai dese ori, astfel de persoane manifestă o căință activă după comiterea faptei, dar odată repuși în libertate reiau caracterul infracțional imediat, căința fiind doar un instrument de eludare a răspunderii penale. Prin urmare, nu este judicios ca astfel de persoane să poată beneficia de acțiunile prezentului proiect în virtutea pericolului social care-l prezintă.

Recomandarea: Excluderea sintagmei „de 3 sau mai multe ori” din cuprinsul normei.

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 Hotărârea 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 superior al Direcției legislație și expertiză anticorupție
15 Iunie 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**

**legii privind amnistia în legătură cu aniversarea a XXV-a de la proclamarea independenței Republicii
Moldova**

Nr.	Norma	Factori de coruptibilitate și alte obiecții	Analiza	Recomandarea
1	Lit.d) alin.(1) art.10 din proiect: „Prevederile art.1-9 nu se aplică persoanei bănuite, învinuite, inculpate sau condamnate pentru una din infracțiunile prevăzute la următoarele articole din Codul penal: ...articolul 327 alineatul (3); articolul 328 alineatul (3); articolul 330/2; articolul 332; articolul 333 alineatul (3); articolul 334 alineatul (3); articolul 335 alineatul (3); articolul 335/1 alineatul (2)”.	Prevederi incompatibile cu legislația în vigoare	Observăm că pentru alin.(1)-(2) ale articolelor 327 - Abuzul de putere sau abuzul de serviciu, 328 - Excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu, 333 - Luarea de mită, 334 - Darea de mită, 335 - Abuzul de serviciu și alin.(1) în cazul art.335/1 - Falsul în documente contabile, amnistierea este posibilă, fiind excluse de la aceasta doar alineatele (3) și (2) în cazul infracțiunii de fals în documente contabile. Acest fapt vine în contradicție conceptuală cu o serie de politici aprobate de Guvern. În primul rând, menționăm că primul punct din Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2016-2018 este „Combaterea corupției”, iar obiectivul specific al Strategiei naționale anticorupție pe anii 2011-2015 este sancționarea persoanelor implicate în corupție. Din cele menționate, este evidentă clasarea combaterii corupției în calitate de obiectiv primordial pentru Republica Moldova, unde corupția este percepută ca o problemă foarte gravă în rândurile cetățenilor.	Includerea tuturor infracțiunilor de corupție (art.324-335/1) cu toate alineatele implicite în lista infracțiunilor asupra cărora nu se aplică art.1-9 din proiect.

			<p>Astfel, din moment ce societatea solicită unanim combaterea corupției este illogică admiterea amnistierii persoanelor condamnate pentru infracțiuni de corupție, or acest fapt contravine eforturilor depuse de organele competente de a descoperi, urmări și sancționa infracțiunile respective.</p> <p>Mai mult, există riscul ca persoanele condamnate pentru infracțiuni de corupție amnistiate să perpetueze comportamentul corupțional post liberare.</p>	
2	<p>Lit.d) alin.(1) art.10 din proiect: „Prevederile art.1-9 nu se aplică persoanei bănuite, învinuite, inculpate sau condamnate pentru una din infracțiunile prevăzute la următoarele articole din Codul penal: ...articolele 140/1-145; articolul 151 alineatele (2) – (4)”.</p>	<p>Lipsa procedurilor clare de control a implementării prevederilor din proiect</p>	<p>Conform alin.(1) art.2: „Legea penală apără, împotriva infracțiunilor, persoana, drepturile și libertățile acestora, proprietatea, mediul înconjurător, orînduirea constituțională, suveranitatea, independența și integritatea teritorială a Republicii Moldova, pacea și securitatea omenirii, precum și întreaga ordine de drept”. Totuși, analizînd infracțiunile exceptate de la amnistiere, relevăm că pentru o serie de infracțiuni amnistierea este posibilă, cum ar fi art.146, 147, 148, 149, 150. Aceste infracțiuni sunt contra vieții și sănătății persoanei, iar drepturile și libertățile omului sunt declarate valori supreme ale statului conform Constituției. De aici reiese că persoana a cărui drept fundamental a fost lezat va fi îndreptățită prin sancționarea infractorului. Contrar, acestui principiu suntem în prezența unei situații de predispunere a legiuitorului față de agresor și neglijarea situației victimei, care este vulnerabilă și are dreptul la o satisfacție echitabilă. Este certă inexistența unei satisfacții echitabile a victimei infracțiunii de viol, în cazul în care</p>	<p>Revizuirea oportunității proiectului în cauză, prin prisma priorității interesului public și a apărării intereselor victimelor infracțiunilor.</p>

			<p>agresorul său va fi amnistiat în virtutea legii respective, iar aceasta va suporta consecințele. Există riscul prejudicierii intereselor victimelor, prin acordarea unor acte favorizante de acest tip infractorilor și diminuarea încrederii societății în actul justiției. Totodată, menționăm că pentru infracțiunile contra vieții și sănătății persoanei amnistierea este inoportună și inadmisibilă.</p>	
3	<p>Lit.I) alin.(1) art.10 din proiect: „Prevederile art.1-9 nu se aplică persoanei în privința căreia a fost înlăturată anterior răspunderea penală, de 3 sau mai multe ori, în temeiul împăcării părților conform prevederilor art.109 din Codul penal nr.985-XV din 18 aprilie 2002”.</p>	<p>Lipsa sancțiunilor clare și proporționale pentru încălcarea prevederilor proiectului</p>	<p>Norma dată admite amnistierea/reducerea termenului de detenție unor persoane care în trecut au beneficiat de înlăturarea răspunderii penale de două ori. Acest fapt este inacceptabil, or o persoană căreia i-a fost înlăturată răspunderea penală în temeiul împăcării părților, de două ori, dă dovadă de un comportament infracțional repetitiv. De cele mai dese ori, astfel de persoane manifestă o căință activă după comiterea faptei, dar odată repuși în libertate reiau caracterul infracțional imediat, căința fiind doar un instrument de eludare a răspunderii penale. Prin urmare, nu este judicios ca astfel de persoane să poată beneficia de acțiunile prezentului proiect în virtutea pericolului social care-l prezintă.</p>	<p>Excluderea sintagmei „de 3 sau mai multe ori” din cuprinsul normei.</p>