

28 August 2007, nr. 269

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii cu privire la modificarea și completarea Codului penal al RM

(înregistrat în Parlament cu numărul 2890 din 31 Iulie 2007)

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 coruptibilității proiectului Legii cu privire la modificarea și completarea Codului penal al RM.

Evaluarea generală

1. Autor al inițiativei legislative este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Afacerilor Interne, 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.

3. Scopul promovării proiectului. Potrivit notei explicative ce însoțește proiectul supus expertizei, acesta a fost elaborat "în scopul îmbunătățirii și comasării prevederilor acestuia cu proiectul de lege, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.6 din 2 ianuarie 2007, în care se propunea modificarea și completarea articolelor 205, 206, 208 ale Codului penal conform rigorilor Protocolului facultativ la Convenția cu privire la drepturile copilului referitor la vânzarea de copii, prostituția și pornografia infantilă, care ulterior a fost expediat Parlamentului spre examinare și aprobare." La 03.01.2007 în Parlament a fost înregistrat proiectul de lege cu nr.18 "Pentru modificarea și completarea unor acte legislative". Adoptat în prima lectură la data de 22.02.2007, proiectul urma să fie îmbunătățit înainte de a doua lectură.

Proiectul supus expertizei este un alt proiect de lege, înregistrat distinct de proiectul inițial (nr.18 din 16.01.2007).

Fundamentarea proiectului

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă

6. Suficiența argumentării. Nota informativă este confuză, deoarece, nu explică în ce mod proiectul înregistrat cu nr.2890 din 31.07.2007 urmează a fi "comasat" cu proiectul nr.18, asupra conceptului căruia Parlamentul s-a expus deja la 22.02.2007, prin adoptarea în prima lectură. După cum reiese din art.56 (54) alin.(5) din Regulamentul Parlamentului, pot fi comasate proiectele deja înregistrate și această decizie se ia de Parlament, la propunerea argumentată a comisiei sesizate în fond. În cazul dat, propunerea de comasare vine de la autorii proiectului, care, pentru soluționarea adecvată a problemei și în scopul respectării tehnicii legislative, trebuiau să prezinte un proiect integrat, complex.

5.1. Art.205 "Abuzul părinților și altor persoane la adopția copilului". Proiectul propune completarea articolului cu trei alineate noi, dar necesitatea introducerii acestor alineate nu este justificată în nota explicativă, care se referă doar la aceea că respectivele alineate "prevăd intermedierea și facilitarea adopției ilegale".

În versiunea sa actuală, proiectul incriminează în alin.(2) "Intermedierea, facilitarea sau încurajarea adopției, precum și adopția ilegală a unui copil în scop de profit, beneficiu material sau alt beneficiu". Observăm că "adopția ilegală" este considerată infracțiune la fel ca și "intermedierea, facilitarea sau încurajarea adopției", a oricărei adopții, chiar și a celei legale. Incriminarea penală a serviciilor de intermediere, facilitare și chiar încurajare a adopției legale este contrară intereselor copiilor care cresc în orfeline și case de copii. Mai mult decât atât, asemenea reglementare nu este conformă standardelor de incriminare a vânzării de copii prevăzute în Protocolul facultativ CDC, potrivit art.3 (1) lit.a) p.ii al căruia, statele părți se obligă să incrimineze cel puțin următoarele activități în dreptul lor penal: în ceea ce privește vânzarea de copii - "obținerea consimțământului, în mod fraudulos, ca intermediar pentru adopția copiilor, prin încălcarea instrumentelor juridice internaționale în materia adopției"

5.2. Art.205/1 "Vânzarea de copii". Din nota informativă rezultă că autorii prezentului proiect propun excluderea art.205/1 "Vânzarea de copii" din proiectul anterior, pentru a evita dublările care există între prevederile respectivului articol cu cele ale art.206 Cod penal (CP).

Considerăm întemeiată excluderea acestui articol din proiectul nr.18, adoptat în prima lectură. Alin.(2) al art.205/1 CP intradevăr conținea dublări cu prevederile art.206 "Traficul de copii", la incriminarea vânzării de copii în scopurile exploatarei sexuale, prelevării de organe și supunerii la muncă forțată.

5.3. Art.206 "Traficul de copii". Proiectul inițial, nr.18, adoptat în prima lectură la 22.02.2007, nu urmărea intervenția legislativă în prevederile art.206 CP. Considerăm neargumentată propunerea actuală de a opera modificare art.206, chiar dacă se face trimitere la presupuse dublări ce există între prevederile alineatelor (1) și (2) ale acestui articol. Nota informativă prevede: "De asemenea, la propunerea Parlamentului s-au efectuat modificări în dispoziția art.206 CP, prin care sînt excluse dublările prevăzute în alin.(1) lit. a), c), d) și f) cu aceleași prevederi stipulate în alin.(2) la lit. b), d), e) și f), prin care pentru săvîrșirea uneia și aceeași infracțiune persoana este supusă pedepsei cu diferite termene de închisoare. Respectiv, art.206 a fost modificat și adus în concordanță cu Legea nr.780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative." Considerăm incalificabile asemenea intervenții, care pot fi considerate drept promovare a modificărilor ce avantajează interesele traficantilor de copii. Modificările propuse vor avea drept finalitate nu eliminarea unor confuzii invocate sumar de un deputat în Parlament, ci dimpotrivă, o ameliorare a situației celor vinovați de fapte care trebuie incriminate și sancționate cu o duritate deosebită, traficul de copii fiind una din crimele deosebit de grave și chiar excepțional de grave.

Faptul că textele sînt (ori par) a fi asemănătoare, nu înseamnă că ele ar fi identice sau ar lipsi deosebiri dintre calificarea infracțiunii de trafic de copii, potrivit celor două alineate. Latura obiectivă a alin.(1) constă în "Recrutarea, transportarea, transferul, adăpostirea sau primirea unui copil, precum și darea sau primirea unor plăți ori beneficii pentru obținerea consimțământului unei persoane care deține controlul asupra copilului, în scopul: a) exploatarei sexuale, comerciale și necomerciale, în prostituție sau în industria pornografică; b)-g)... (alte scopuri)" etc. Lit.b), d), e), f) alin.(2) al art.206 prevăd agravantele ce constau în realizarea scopurilor indicate la lit.a), c), d), f) alin.(1).

Astfel, pentru calificarea unei infracțiuni de trafic de copii potrivit art.206 alin.(1), se demonstrează una din acțiunile traficantului prevăzute de acest alineat, adică, recrutarea sau transportarea ... etc., săvîrșite, de exemplu, cu scopul exploatarei sexuale a copilului (art.206 alin.(1) lit.a) CP), ceea ce nu presupune că traficantul a reușit să săvîrșescă și exploatarea copilului în scopul pentru care l-a traficat. Simplele acțiuni de recrutare, transportare etc., adică acțiunile pregătitoare ale traficantului pentru etapa exploatarei copilului, însă fără consumarea acțiunilor de exploatare a lui, sînt actualmente considerate de legea penală suficient de grave pentru a aplica infractorului pedeapsa privativă de libertate de la 10 la 15 ani. Alin.(2), prin repetarea parțială a textului alin.(1), stabilește că dacă, săvîrșind acțiunile prevăzute de alin.(1), traficantul de asemenea săvîrșește și acțiunile de abuz/exploatare sexuală a copilului (lit.b), precum și alte acțiuni de exploatare (lit.d)-f), atunci legea penală consideră această infracțiune mai gravă decît atunci cînd sînt săvîrșite doar acțiunile pregătitoare pentru exploatare (alin.(1) și, avînd în vedere suferințele mai mari la care sînt supuși copiii victime ale acestor infracțiuni, stabilește o pedeapsă mai gravă, cu închisoarea de la 15-20 de ani.

Dacă se va accepta excluderea lit.b), d), e) și f) alin.(2) ale art.206, răspunderea traficantilor care au supus

copii exploatareilor nu se va mai deosebi de acțiunile traficantilor care au întreprins doar acțiuni pregătitoare pentru exploatare, dar nu au exploatat copii propriu-zis, iar pedeapsa care se va aplica tuturor va fi doar cea prevăzută de alin.(1), adică pedeapsa cu închisoarea de la 10-15 ani. În consecință, prin adoptarea unor asemenea măsuri legislative, statul va promova politica de sancționare mai ușoară a traficantilor care au admis abuzuri dintre cele mai grave împotriva copiilor victime ale infracțiunii de trafic.

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

Nota informativă stabilește "modificarea și completarea articolelor 205, 206, 208 ale Codului penal conform rigorilor Protocolului facultativ la Convenția cu privire la drepturile copilului referitor la vânzarea de copii, prostituția și pornografia infantilă".

8. Fundamentarea economico-financiară. Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 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. Implementarea acestui proiect nu va atrage cheltuieli financiare.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Operarea modificărilor în art.206, după cum sînt propuse de proiectul supus expertizei, ar putea avantaja interesele traficantilor de copii, care realizează nu doar acțiunile pregătitoare (alin.(1) art.206 Cod penal) pentru exploatarea copiilor în procesul de trafic, dar și exploatează propriu-zis respectivele victime (lit. lit. b), d)-f) alin.(2) art.206 Cod penal). Pentru detalii, a se vedea secțiunea 5.3. a prezentului raport de expertiză.

Pentru motivele descrise, considerăm imperios necesară verificarea minuțioasă de către legiuitor a conținutului și finalităților prezentei inițiative legislative, precum și a intențiilor concrete ale autorilor proiect, înainte de a purcede la dezbaterile acestuia în ședința plenară și preventiv comasării lui cu proiectul nr.18 votat în prima lectură la 22.02.2007.

10. Prejudiciile aduse prin aplicarea actului. Promovarea prezentului proiect, în partea care se referă la modificarea art.206, poate prejudicia interesele copii-victime ale traficului, exploatarea cărora nu va mai fi un semn calificativ pentru agravarea răspunderii penale a infractorilor. Pentru detalii, a se vedea secțiunea 5.3. a prezentului raport de expertiză.

De asemenea, promovarea proiectului în partea ce ține de modificarea și completarea art.205, poate prejudicia interesele copiilor orfani de a fi adoptați în mod legal, prin procedura de angajare de către potențialii înfietori a unor reprezentanți legali pentru intermedierea și facilitarea adopției. Pentru anumite detalii, a se vedea secțiunea 5.2. a prezentului raport de expertiză.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului nu sînt concurente cu alte prevederi ale legislației.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație.

13. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul nu stabilește atribuții ale autorităților publice, nici proceduri administrative noi sau alte chestiuni vizînd activitatea acestora.

Concluzii

În concluzie, considerăm că proiectul de lege supus expertizei este afectat de riscuri de coruptibilitate, din următoarele considerente:

- * Indicarea în nota informativă a necesității comasării unui proiect înregistrat separat cu un proiect votat deja în prima lectură.
- * Promovarea intereselor de grup ale traficantilor de copii, prin excluderea răspunderii mai grave a acestora pentru forme de exploatare a victimelor în procesul de trafic, precum și prejudicierea intereselor victimelor respectivei infracțiuni.
- * Lipsa fundamentării adecvate și suficiente a proiectului, situație ce prejudiciază / promovează interesele menționate mai sus.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției