

Aprobat în ședința Guvernului din _____2026

Decizia protocolară nr. _____/2026

AVIZ
la proiectul de lege pentru modificarea Codului penal al Republicii Moldova
(combaterea traficului și consumului ilicit de droguri)
(inițiativa legislativă nr. 119 din 9 aprilie 2026)

Guvernul a examinat proiectul de lege pentru modificarea Codului penal al Republicii Moldova (combaterea traficului și consumului ilicit de droguri), înaintat cu titlu de inițiativă legislativă (nr. 119 din 9 aprilie 2026) de către un grup de deputați în Parlament, și prezintă poziția consolidată în urma recepționării tuturor avizelor instituțiilor implicate.

Inițiativa legislativă este înaintată în conformitate cu art. 73 din Constituția Republicii Moldova și cu art. 47 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797/1996.

Sub aspectul intenției de reglementare, potrivit notei de fundamentare, scopul elaborării proiectului rezidă în necesitatea consolidării cadrului normativ penal în domeniul combaterii traficului și consumului ilicit de droguri, în contextul extinderii fenomenului infracțional asociat circulației ilegale a drogurilor, al diversificării modalităților de comitere a faptelor și al apariției unor forme noi de distribuire și consum al substanțelor interzise. În acest sens, autorii inițiativei legislative propun înăsprirea regimului sancționator aplicabil infracțiunilor prevăzute la art. 217¹, 217⁶ și 219 din Codul penal al Republicii Moldova nr. 985/2002, prin majorarea limitelor pedepsei cu închisoarea, prin instituirea detențiunii pe viață pentru anumite forme agravante, precum și prin completarea sancțiunilor cu pedepse și măsuri complementare, inclusiv privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții și confiscarea averii.

Preliminar, se impune evidențierea următoarelor aspecte de ordin conceptual în contextul intenției autorilor proiectului de adoptare a unui act normativ privind combaterea traficului și consumului ilicit de droguri.

Potrivit art. 72 alin. (3) lit. n) din Constituția Republicii Moldova, de competența Parlamentului ține reglementarea infracțiunilor, pedepselor și regimului executării acestora. Este dreptul legislatorului să stabilească sancțiunile contravenționale, cu condiția respectării cu strictețe a proporționalității dintre circumstanțele faptei, caracterul și gradul de prejudiciabilitate (Hotărârea Curții Constituționale nr. 10 din 10 mai 2016 pentru controlul constituționalității unor prevederi ale art. 345 alin. (2) din Codul contravențional (individualizarea

sanctiunii, § 65).

Totodată, competența exclusivă a legislatorului de a reglementa care fapte constituie infracțiuni sau contravenții și care pedepse urmează a fi aplicate nu exclude obligativitatea respectării principiului legalității, care derivă din art. 1 alin. (3) din Constituție, și anume din principiul constituțional al statului de drept. Principiul constituțional al legalității impune diferențierea pedepselor stabilite pentru încălcarea legii, astfel încât să existe un echilibru între scopul legii contravenționale și mijloace, iar mijloacele utilizate să nu restrângă drepturile persoanei mai mult decât este necesar pentru a atinge aceste scopuri (Hotărârea Curții Constituționale nr. 10 din 10 mai 2016 pentru controlul constituționalității unor prevederi ale art. 345 alin. (2) din Codul contravențional (individualizarea sancțiunii, § 51).

De asemenea se reține că, în cadrul procesului de integrare europeană, Republica Moldova și-a asumat, prin Programul Național de Aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană pentru anii 2025-2029, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 306/2025, clusterul 1, capitolul 24 „Justiție, libertate și securitate”, obligația armonizării cadrului normativ național cu legislația Uniunii Europene în domeniul combaterii traficului ilicit de droguri, inclusiv prin asigurarea compatibilității normelor penale naționale cu standardele stabilite prin Decizia-cadru 2004/757/JAI a Consiliului din 25 octombrie 2004 de stabilire a dispozițiilor minime privind elementele constitutive ale infracțiunilor și sancțiunile aplicabile în domeniul traficului ilicit de droguri.

Astfel, transpunerea și implementarea acquis-ului Uniunii Europene presupune nu doar consolidarea mecanismelor de prevenire și combatere a criminalității organizate și a traficului ilicit de droguri, ci și respectarea principiilor fundamentale ale dreptului european, inclusiv principiul proporționalității sancțiunilor penale, previzibilității normei juridice, individualizării răspunderii penale și protecției drepturilor fundamentale.

În acest context, Decizia-cadru 2004/757/JAI stabilește standarde minime privind incriminarea și sancționarea traficului ilicit de droguri, având ca obiect faptele de producere, fabricare, oferire, punere în vânzare, distribuire, vânzare, livrare, intermediere, expediere, transport, import, export, cultivare, precum și deținere sau achiziție de droguri în scopul desfășurării acestor activități, cu excluderea faptelor săvârșite exclusiv pentru consum personal. Totodată, actul european impune ca sancțiunile să fie efective, proporționale și disuasive.

Prin urmare, consolidarea răspunsului penal al statului în domeniul combaterii traficului ilicit de droguri trebuie realizată într-o manieră compatibilă cu aceste exigențe, prin instituirea unor sancțiuni ferme, pentru a descuraja fenomenul infracțional, dar, în același timp, proporționale cu gravitatea faptelor incriminate, cu rolul concret al făptuitorului și cu ierarhia valorilor sociale ocrotite de legea penală. Or, armonizarea legislației naționale cu acquis-ul Uniunii Europene nu implică majorarea mecanică a limitelor de pedeapsă, ci configurarea unui regim sancționator coerent, previzibil și compatibil cu

principiile generale ale dreptului penal.

Analiza coroborată a modificărilor propuse pentru art. 217¹ și 217⁶ din Codul penal al Republicii Moldova nr. 985/2002 relevă instituirea unui regim sancționator extrem de sever, cu limite cuprinse între 20 și 25 de ani de închisoare. Escaladarea limitelor de pedeapsă, în special prin saltul de la un interval de 2-5 ani la unul de 20-25 de ani pentru art. 217¹ alin. (2), este disproporționată și contravine principiului proporționalității sancțiunii penale. Aceste sancțiuni sunt asimilate celor prevăzute pentru infracțiuni violente cu un grad de pericol social deosebit sau excepțional de grav. Spre ilustrare, infracțiunea de omor intenționat, prevăzută la art. 145 alin. (1) din Codul penal al Republicii Moldova nr. 985/2002, este sancționată mult mai blând, cu închisoare de la 10 la 15 ani, ceea ce evidențiază încălcarea ierarhiei valorilor sociale ocrotite și a principiului proporționalității, contrar scopului coercitiv al legii penale. În aceeași măsură, aplicarea unor sancțiuni de o severitate maximă, fără o diferențiere în funcție de circumstanțele concrete ale comiterii faptelor, conduce la o recalificare generalizată a infracțiunilor vizate drept infracțiuni deosebit de grave și afectează principiul individualizării pedepsei.

Instituirea detențiunii pe viață pentru faptele prevăzute la art. 217¹ alin. (4), art. 217⁶ alin. (2) și art. 219 alin. (2) este vădit excesivă, depășind marja de apreciere a legiuitorului în materie penală. Această sancțiune este, prin tradiție juridică, rezervată exclusiv infracțiunilor care aduc atingere valorii supreme, respectiv vieții și integrității persoanei. Extinderea acesteia asupra infracțiunilor din sfera traficului de droguri contravine principiului proporționalității, care impune existența unei corelații stricte între severitatea pedepsei și gradul de pericol social al faptei.

În aceeași ordine de idei, se reține că intervențiile propuse asupra regimului sancționator trebuie corelate cu dispozițiile Părții generale ale Codului penal al Republicii Moldova nr. 985/2002, care stabilesc cadrul juridic general de aplicare a pedepselor. În concret, potrivit art. 70 alin. (2) din Codul penal, pedeapsa închisorii nu poate depăși termenul maxim de 20 de ani. Subsecvent, art. 75 alin. (1) din Codul penal stabilește că persoanei recunoscute ca vinovată de săvârșirea unei infracțiuni i se aplică o pedeapsă echitabilă în limitele fixate în Partea specială a Codului penal și în strictă conformitate cu dispozițiile Părții generale. Prin urmare, regimul sancționator propus nu poate fi examinat izolat, ci trebuie corelat cu principiile generale privind individualizarea pedepsei, scopul pedepsei penale și proporționalitatea sancțiunii în raport cu gravitatea faptei, personalitatea făptuitorului și circumstanțele cauzei.

În acest sens, propunerile de modificare a sancțiunilor prevăzute la art. 217¹ alin. (2) și (3), prin care se propune stabilirea unor pedepse ce depășesc plafonul maxim prevăzut de norma-cadru, afectează coerența regimului sancționator.

În același context, la configurarea regimului sancționator se impune respectarea unei gradații firești între forma-tip și formele agravante ale infracțiunii, astfel încât severitatea pedepsei să reflecte gradul sporit de pericol

social al faptei. Or, în redacția propusă în proiect, art. 217¹ alin. (2) și (3) prevd sancțiuni identice, ambele fiind sancționate cu închisoare de la 20 la 25 de ani. Această uniformizare ignoră faptul că alin. (3) reglementează o formă agravată, încălcând astfel logica juridică potrivit căreia severitatea sancțiunii trebuie să crească progresiv, în raport cu gravitatea faptei. Prin urmare, suprapunerea nejustificată a limitelor de pedeapsă anulează distincția juridică dintre gradele de pericol social și diminuează conceptul de individualizare a pedepsei penale.

Referitor la art. 217¹ alin. (4), instituirea unei pedepse fixe, detențiunea pe viață, exclude posibilitatea instanței de judecată de a realiza individualizarea sancțiunii în conformitate cu criteriile generale prevăzute la art. 75 din Codul penal al Republicii Moldova nr. 985/2002, transformând actul de justiție într-o aplicare rigidă și mecanică a legii, activitatea judecătorului fiind redus doar la constatarea culpabilității sau nevinovăției inculpatului. Or, legislatorul trebuie să ofere judecătorului competența de a stabili pedeapsa în anumite limite predeterminate – minimul și maximum special al acesteia – precum și instrumentele necesare individualizării unei sancțiuni concrete, în raport cu particularitățile faptei și cu persoana care a săvârșit contravenția sau infracțiunea (Hotărârea Curții Constituționale nr. 10 din 10 mai 2016, § 52).

Această abordare contravine jurisprudenței constante a Curții Europene a Drepturilor Omului, care a statuat (a se vedea Hotărârea CtEDO Vinter și alții c. Regatului Unit al Marii Britanii) că legislația penală trebuie să garanteze o individualizare reală, iar privarea judecătorului de marja de apreciere prin pedepse rigide poate fi asimilată unui tratament inuman sau degradant, contrar art. 3 din Convenția europeană a drepturilor omului. Mai mult decât atât, lipsa plenitudinii de jurisdicție a judecătorului în fața unei sancțiuni prestabilite și inflexibile aduce atingere însăși substanței dreptului la un proces echitabil, expunând statul riscului de condamnare la nivel internațional.

În același registru contextual, utilizarea sintagmei generice „confiscarea averii” ridică rezerve de constituționalitate sub aspectul protecției dreptului de proprietate. Absența unei distincții clare între bunurile de proveniență licită și cele rezultate din activitatea infracțională sau folosite la comiterea acesteia transformă măsura într-o ingerință disproporționată în drepturile fundamentale, încălcând standardele de previzibilitate și proporționalitate.

În aceeași ordine de idei, măsura confiscării trebuie să fie fundamentată pe existența unei legături intrinseci între bunurile vizate și activitatea infracțională, prin demonstrarea provenienței ilicite a acestora ori a utilizării lor la comiterea faptei. În lipsa unei asemenea delimitări și a unui mecanism procedural clar, aplicarea generică a confiscării averii riscă să constituie o ingerință excesivă în dreptul de proprietate, contrară garanțiilor prevăzute de art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția europeană a drepturilor omului. Or, potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, orice măsură de natură penală, care afectează proprietatea, trebuie să fie previzibilă și să păstreze un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele utilizate și scopul urmărit, inclusiv pentru a evita

afectarea drepturilor terților care nu au participat la comiterea infracțiunii (a se vedea *Balsamo v. San Marino*, 8 ianuarie 2020, § 81; *Welch v. Regatul Unit*, 9 februarie 1995, §§ 27 și 28 și 33-35).

De altfel, cadrul legal național dispune deja de mecanismele necesare pentru recuperarea veniturilor din traficul de droguri, prin instituțiile confiscării speciale, confiscării extinse sau confiscării de la terți, reglementate la art. 106, 106¹ și 106² din Codul penal al Republicii Moldova nr. 985/2002.

Modificările propuse referitoare la cuantumul pedepsei amenzii contravin prevederilor art. 64 alin. (3) din Codul penal al Republicii Moldova nr. 985/2002. În condițiile în care norma generală plafonează amenda la maximum 20 000 de unități convenționale pentru infracțiunile săvârșite din interes material, depășirea acestui prag prin proiectul de lege încalcă limitele legale imperativ stabilite.

Argumentele expuse anterior sunt aplicabile, în mod corespunzător, și propunerilor de modificare a pedepselor prevăzute la art. 217⁶ alin. (1) și (2).

În ceea ce privește modificările propuse la art. 219 din Codul penal al Republicii Moldova nr. 985/2002, se reține că acestea urmează a fi examinate atât prin raportare la limitele generale ale pedepsei cu închisoarea stabilite la art. 70 alin. (2) din Codul penal, cât și prin prisma proporționalității sancțiunii în raport cu gradul de pericol social al faptei incriminate. Astfel, fapta de creare ori de întreținere a speluncilor, reglementată de art. 219 din Codul penal, deși prezintă un pericol social ce justifică intervenția penală, nu poate fi asimilată infracțiunilor de o gravitate excepțională, astfel încât să justifice instituirea unei pedepse cu închisoarea de până la 20 de ani, pentru alin. (1), sau a detențiunii pe viață, pentru alin. (2).

Totodată, redacția propusă pentru art. 219 alin. (1) nu poate fi reținută, întrucât stabilește doar pragul minim de 20 de ani, fără precizarea limitei maxime, în timp ce pentru alin. (2) se instituie detențiunea pe viață. Din perspectiva rigorilor de previzibilitate și a necesității asigurării aplicării unitare a legii penale, este imperativ ca norma penală să stabilească în mod neechivoc atât minimul, cât și maximul special al pedepsei. Absența acestor repere contravine principiului legalității pedepsei (*nulla poena sine lege* – nicio pedeapsă fără lege), lăsând loc arbitrarului în procesul de individualizare judiciară.

Subsidiar, în partea ce ține de modificările propuse la art. 219 din Codul penal al Republicii Moldova nr. 985/2002, se constată că abordarea exclusiv represivă propusă de proiect nu este pe deplin compatibilă cu abordarea integrată promovată la nivelul Uniunii Europene în materia politicilor antidrog. Astfel, Strategia Uniunii Europene în materie de droguri și planurile de acțiune aferente promovează un model echilibrat, bazat concomitent pe reducerea ofertei, reducerea cererii, precum și pe diminuarea riscurilor și a efectelor negative asociate consumului de droguri. Or, extinderea excesivă a abordării punitive, inclusiv prin agravarea substanțială a răspunderii penale pentru fapte conexe consumului, fără dezvoltarea simultană a mecanismelor de prevenire, tratament, asistență și reducere a riscurilor, riscă să creeze un dezechilibru față de orientările

și politicile europene în domeniu.

Sub aspectul eficienței politicii penale, se reține că simpla agravare a pedepselor nu garantează, prin ea însăși, reducerea fenomenului infracțional. Efectul de descurajare al normei penale este determinat, în principal, de certitudinea descoperirii și sancționării faptelor, de eficiența investigațiilor, de capacitatea instituțiilor de a deconstrui rețelele infracționale, precum și de funcționalitatea mecanismelor de prevenire, depistare și intervenție timpurie. În lipsa consolidării acestor mecanisme, majorarea severității abstracte a pedepsei riscă să nu producă impactul scontat asupra diminuării ratei infracționalității.

Prin urmare, abordarea promovată de proiect, centrată preponderent pe creșterea duratei pedepselor privative de libertate, nu este suficientă pentru combaterea eficientă a fenomenului vizat. Politica penală trebuie să fie coerentă, fundamentată pe date și corelată cu măsuri de prevenire, educație, tratament al dependenței, reducere a riscurilor, precum și cu consolidarea capacităților instituționale de aplicare a legii.

Sub aspectul proporționalității, proiectul conduce la o recalificare generalizată a infracțiunilor vizate drept infracțiuni deosebit de grave, prin instituirea unor sancțiuni penale privative de libertate de maximă severitate, aplicabile în toate cazurile, fără o diferențiere clară în funcție de circumstanțele concrete ale săvârșirii faptelor. Or, cadrul normativ actual permite individualizarea răspunderii penale în funcție de gravitatea concretă a faptei și de circumstanțele comiterii acesteia, oferind posibilitatea încadrării faptelor atât ca infracțiuni grave, cât și ca infracțiuni deosebit de grave. Eliminarea acestei gradații afectează principiul individualizării pedepsei și poate genera disproporții între pericolul social concret al faptei și sancțiunea aplicată.

Sub aspectul impactului sistemic, majorarea substanțială a duratei pedepselor va conduce, inevitabil, la creșterea numărului de persoane private de libertate pe termen lung, cu consecința directă a supraaglomerării instituțiilor penitenciare și a accentuării presiunii asupra resurselor bugetare și administrative ale statului. În aceste condiții, măsura riscă să genereze costuri semnificative, fără existența unei corelații certe cu eficiența în combaterea fenomenului infracțional vizat.

Totodată, înăsprirea drastică a pedepselor penale cu închisoarea pentru infracțiunile privind traficul și consumul ilicit de droguri riscă să genereze efecte negative semnificative asupra sistemului penitenciar și asupra capacității de asigurare a asistenței medicale în detenție. Creșterea populației carcerale și extinderea duratei detenției vor conduce, inevitabil, la suprasolicitarea serviciilor medicale din instituțiile penitenciare, deja afectate de deficit de personal și de resurse limitate. Aceasta poate reduce accesul persoanelor deținute la servicii medicale adecvate, poate diminua calitatea îngrijirilor și poate compromite continuitatea tratamentului, contrar standardelor privind echivalența îngrijirilor medicale acordate persoanelor private de libertate.

De asemenea, supraaglomerarea penitenciarelor poate amplifica riscul

răspândirii infecțiilor precum HIV/SIDA, hepatita C și tuberculoza și poate limita accesul la programe de prevenire și tratament al dependenței. În același timp, condițiile de detenție și aplicarea unor pedepse mai severe pot afecta semnificativ sănătatea mintală a persoanelor încarcerate, favorizând apariția tulburărilor anxioase și depresive, a comportamentelor suicidale și diminuând șansele reale de reintegrare socială după executarea pedepsei.

Conform Legii nr. 713/2001 privind controlul și prevenirea consumului abuziv de alcool, consumului ilicit de droguri și alte substanțe psihotrope, statul are obligația de a promova prevenirea consumului, tratamentul dependenței și reintegrarea socială a persoanelor afectate. Această abordare confirmă caracterul complex al fenomenului, care nu poate fi tratat exclusiv prin măsuri punitive, având dimensiuni medicale și sociale pronunțate. O abordare predominant punitivă ignoră faptul că dependența de droguri constituie o problemă care necesită intervenții terapeutice continue, iar încarcerarea, în sine, nu tratează cauzele medicale și sociale ale dependenței.

În continuarea analizei, se reține că aprobarea proiectului de lege nr. 1026/MAI/2025 în ședința Guvernului din data de 1 aprilie 2026 urmărește consolidarea cadrului legislativ privind controlul substanțelor stupefiante, psihotrope și al precursorilor. Având ca orizont de implementare luna august 2026, acest act normativ vizează eficientizarea mecanismelor de combatere a traficului de droguri prin înăsprirea regimului punitiv pentru formele agravante, în vederea asigurării convergenței cu standardele internaționale și cu bunele practici europene.

Propunerile examinate în proiect sunt lipsite de armonie cu ansamblul cadrului normativ penal existent. Adoptarea acestora în forma propusă ar genera un paralelism juridic vicios, de natură să interfereze cu instituții legale consacrate și să periclitizeze coerența și predictibilitatea sistemului sancționator. Reamintim că incriminarea faptelor și stabilirea pedepselor trebuie să emane dintr-o politică penală coerentă, normele juridice fiind obligatoriu formulate într-o manieră clară, concisă și precisă, în corespundere cu exigențele statuate de Curtea Constituțională în Hotărârea nr. 21 din 22 iulie 2016.

În acest sens, promovarea unei noi legi care vizează același obiect de reglementare, în absența unei evaluări ex-post riguroase a cadrului actual, constituie o deficiență de tehnică legislativă. O astfel de abordare generează instabilitate juridică și soluții contradictorii, afectând calitatea normelor. Lipsa unei analize de impact ex-post împiedică determinarea eficienței, a costurilor și a beneficiilor reale ale legii, transformând procesul de legiferare într-un demers insuficient fundamentat.

În contextul celor expuse mai sus, Guvernul nu susține proiectul de lege pentru modificarea Codului penal al Republicii Moldova (combaterea traficului și consumului ilicit de droguri).