

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectului Legii pentru modificarea și completarea Codului de procedură penală al RM nr.122-XV din 14.03.2003 (art.1, 6, 11 ș.a)

(înregistrat în Parlament cu numărul 309 din 24 August 2015)

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 vulnerabilității proiectului Legii pentru modificarea și completarea Codului de procedură penală al RM nr.122-XV din 14.03.2003 (art.1, 6, 11 ș.a) prin prisma drepturilor omului.

Evaluarea generală

1. Autorul proiectului este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Justiției, 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.

Conform art.35 alin.(3) din Legea nr.780/2001, actul legislativ de modificare sau completare are, de regulă, o forță juridică egală cu cea a actului ale cărui dispoziții le modifică sau le completează. În contextul în care actul legislativ amendat (Codul de procedură penală) este lege organică, prezentul act normativ de modificare și completare, la fel, este o lege organică. Totodată, acest fapt corespunde și prevederilor art.72 alin.(3) lit.c) din Constituție, în conformitate cu care, prin lege organică, se reglementează organizarea și funcționarea instanțelor judecătorești.

3. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Reieșind din nota informativă, scopul proiectului de lege este adaptarea legislației procesual penale naționale la standardele internaționale, în mod special la Convenția Europeană privind Drepturile Omului și jurisprudența CtEDO. Astfel, acest proiect de lege este îndreptat spre eficientizarea modului de aplicare a măsurilor procesuale de constrângere și a măsurilor preventive în vederea asigurării respectării dreptului la libertate și siguranța fizică.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. Intenția autorilor este expusă clar și argumentată în nota informativă ce însoțește proiectul de lege. În cuprinsul notei informative autorul indică scopul principal al proiectului de lege, condițiile ce au impus elaborarea acestui proiect, principalele prevederi ale proiectului și impactul acestuia. În acest context, notăm că nota informativă conține toate elementele unei fundamentări necesare proiectului de act legislativ, așa cum prevede art.20 din Legea privind actele legislative nr.780/2001.

Proiectul de lege propus se încadrează în obiectivele Strategiei de reformare a sectorului justiției pentru anii 2011-2016, aprobată prin Legea nr. 231 din 25 noiembrie 2011 și Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016, aprobat prin Hotărîrea Parlamentului nr.6 din 16 februarie 2012. Totodată, necesitatea elaborării acestui proiect de lege rezidă și în prevederile Acordului de finanțare dintre Guvernul Republicii Moldova și Uniunea Europeană privind

Programul de suport al reformei justiției, semnat la Bruxelles la 14.06.2013.

În nota informativă autorul mai notează că, prin ordinul Ministrului Justiției nr.70 din 22.02.2013, a fost constituit Grupul de lucru pentru identificarea deficiențelor și lacunelor existente în legislația procesual-penală din Republica Moldova, incompatibile cu standardele stabilite de Convenția Europeană a drepturilor omului și jurisprudența CtEDO. Grupul de lucru a elaborat Studiul de compatibilitate a prevederilor Codului de procedură penală al Republicii Moldova cu prevederile art.5 din Convenția Europeană a drepturilor omului și jurisprudența relevantă a Curții Europene a Drepturilor Omului, studiul axându-se în special, pe instituția arestului preventiv și altor măsuri preventive privative de libertate. Astfel, în baza recomandărilor studiului menționat, Ministerul Justiției a elaborat proiectul legii pentru modificarea și completarea Codului de procedură penală.

Reieșind din importanța proiectului de lege, acesta urma să fie transmis spre avizare tuturor instituțiilor publice interesate, să fie supus consultărilor publice cu societatea civilă, pentru formularea recomandărilor, iar, în final, avizele, sinteza recomandărilor recepționate urmau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ.

Din informația disponibilă pe pagina web a Parlamentului, notăm existența la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ a Raportului de expertiză anticorupție a Centrului Național Anticorupție. Alte anexe pe pagina web a Parlamentului nu au fost identificate. Trebuie de subliniat faptul că, în lipsa tuturor actelor necesare pentru înaintarea inițiativei legislative, Parlamentul, implicit deputații, nu dispun de tot setul de documente necesare pentru a-și îndeplini eficient sarcina legislativă.

Aici este necesar de a sublinia, totuși, că proiectul dat de lege a fost supus avizării și consultărilor publice la etapa examinării acestuia în Guvern, iar sinteza obiecțiilor și propunerilor este plasată pe pagina web a Ministerului Justiției în compartimentul Transparența decizională.

5. Sfera de reglementare a proiectului corespunde următoarelor domenii/drepturi:

Drepturi si libertăți individuale:

Libertatea individuală și siguranța persoanei (art. 25 din Constituția RM)

Evaluarea de fond a proiectului

6. Respectarea principiului transparenței este asigurată suficient. Proiectul de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului. În contextul în care proiectul de lege a fost înregistrat pe data de 24.08.2015 și pînă în prezent nu a fost examinat de Plenul Parlamentului, considerăm că este respectat principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă, iar cetățenii, organizațiile și alți subiecți interesați au posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului documentului.

7. Respectarea principiului participării este asigurată suficient. Reieșind din prevederile art.7 din Legea privind transparența în procesul decizional nr.239 din 13.11.2008, autoritățile publice sunt obligate, după caz, să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional.

Proiectul inițial a fost supus consultărilor publice unde părțile interesate au avut posibilitatea să participe. În acest sens, a fost întocmită și o sinteză a obiecțiilor și propunerilor la proiectul legii, care a fost plasată pe pagina web a Ministerului Justiției. Totodată, autorul menționează în nota sa informativă că proiectul dat de lege a fost supus expertizei Consiliului Europei, raportul acesteia fiind recepționat de Ministerul Justiției în octombrie 2014.

În conformitate cu prevederile art. 49/1 din Regulamentul Parlamentului, comisia permanentă sesizată în

fond asigură consultarea publică a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative cu părțile interesate prin organizarea de dezbateri și audieri publice, prin intermediul altor proceduri de consultare stabilite de legislația cu privire la transparența în procesul decizional. Totodată, comisia permanentă sesizată în fond dispune plasarea, conform legii, pe web-site-ul Parlamentului a sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, în scopul asigurării transparenței în procesul decizional. În acest context, remarcăm că, din moment ce proiectul de lege a fost plasat pe pagina web a Parlamentului (24.08.15), părțile interesate au avut posibilitatea de a participa la examinarea acestuia și de a face recomandări.

8. Respectarea principiului responsabilizării este asigurată insuficient. Proiectul de lege nu conține prevederi exprese, ce se referă la posibilitatea persoanelor de a solicita de la autoritățile publice oferirea de argumente și de explicații pentru justificarea deciziilor și acțiunilor, precum și la posibilitatea persoanelor de a aplica o sancțiune autorităților publice pentru performanțe slabe.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ este conform Constituției. Proiectul de lege dezvoltă normele constituționale cuprinse în art.25 din Constituție, ce se referă la libertatea individuală și siguranța persoanei, fiind îmbunătățit modul de aplicare a măsurilor procesuale de constrângere și a măsurilor preventive procesuale penale.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ este conform legislației corelative. Proiectul de lege se încadrează organic în cadrul juridic existent și asigură o reglementare detaliată a raporturilor sociale din domeniul aplicării măsurilor procesuale de constrângere și măsurilor preventive, reglementate de Codul de procedură penală.

Ca remarcă generală notăm că, la moment, în Parlamentul Republicii Moldova se află la examinare mai multe proiecte de legi (nr.17 din 21.01.2015; nr.207 din 19.05.2015; nr.285 din 16.07.2015; nr.308 din 24.08.2015; nr.309 din 24.08.2015; nr.316 din 04.09.2015; nr.319 din 14.09.2015), prin care se propune modificarea Codului de procedură penală și Codului penal al Republicii Moldova. În acest context, autorul urma să țină cont de prevederile art.56 alin.(5) din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797/1996, unde este prevăzut că dacă sunt înregistrate mai multe proiecte de acte legislative ce vizează modificarea și/sau completarea mai multor articole din același act legislativ, la propunerea comisiei sesizate în fond, acestea pot fi comasate, pentru examinare în lectura a doua, într-un singur proiect.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standardelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform standardelor internaționale. Reieșind din nota informativă, unul din motivele care a dus la elaborarea acestui proiect de lege este ralierea prevederilor Codului de procedură penală la standardele Convenției Europene pentru Drepturile Omului și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

12. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței Curții Constituționale. Proiectul/actul normativ este conform jurisprudenței Curții Constituționale. Domeniul de referință al proiectului dat de lege nu contravine jurisprudenței bogate a Curții Constituționale.

13. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței CtEDO. Proiectul/actul normativ este conform jurisprudenței CtEDO. După cum am afirmat, acest proiect de lege are ca scop principal racordarea prevederilor Codului de procedură penală la standardele Convenției Europene pentru Drepturile Omului și jurisprudenței CtEDO. Modificările și completările propuse de autor în proiectul dat de lege urmăresc obiectivul de eficientizare a modului de aplicare a măsurilor procesuale de constrângere și a măsurilor preventive în vederea asigurării respectării dreptului la libertate și siguranță, consfințite în art.5 din Convenție și tălmăcit în numeroase hotărâri ale Curții Europene.

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ respectă drepturile/libertățile. Prevederile proiectului de lege vin să garanteze unele din cele mai importante

drepturi ale omului, dreptul la libertate și la siguranță, pentru ca nimeni să nu poată fi lipsit de libertatea sa, cu excepția cazurilor și potrivit căilor legale stabilite expres în lege.

15. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender neutru. Proiectul de lege nu reglementează aspectul gender. Nu au fost depistate norme care ar discrimina sau limita drepturile, libertățile și șansele femeilor în raport cu bărbații.

Concluzii

Scopul proiectului de lege este adaptarea legislației procesual penale naționale la standardele internaționale, în mod special la Convenția Europeană privind Drepturile Omului și jurisprudența CtEDO. Astfel, acest proiect de lege este îndreptat spre eficientizarea modului de aplicare a măsurilor procesuale de constrângere și a măsurilor preventive în vederea asigurării respectării dreptului la libertate și siguranța fizică.

Proiectul de lege propus se încadrează în obiectivele Strategiei de reformare a sectorului justiției pentru anii 2011-2016, Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei de reformă a sectorului justiției și Acordului de finanțare dintre Guvernul Republicii Moldova și Uniunea Europeană privind Programul de suport al reformei justiției.

Principalele prevederi ale acestui proiect de lege se referă la:

- statuarea unui termen limită de ținere în stare de arest în cadrul unui proces penal, în special aceasta se referă la ținerea în stare de arest în timpul judecării cauzei;
- reglementarea cerințelor motivării și justificării măsurii arestului preventiv, atât în demersurile procurorilor, cât și în hotărârile instanțelor judecătorești;
- includerea unor noi criterii și motive de apreciere a necesității arestării preventive (precum proporționalitatea măsurii cu circumstanțele individuale ale cauzei penale);
- clarificarea unor prevederi ale instituției reținerii, prin includerea mai multor situații și persoane care sînt efectiv supuse reținerii, dar reținerea lor, uneori, nu poate fi formalizată în modul corespunzător (spre exemplu persoanele supuse extrădării sau persoanele care înaintea arestării au fost efectiv private de libertatea sa, participînd la o măsură de urmărire penală, termenul acestor acțiuni nefiind inclus în perioada de reținere);
- excluderea bănuitului din categoria persoanelor asupra cărora poate fi aplicată măsura arestului preventiv (aplicarea arestului urmează să fie posibilă exclusiv în privința învinutului sau inculpatului);
- clarificarea aspectelor procedurale și a drepturilor părților la procedura judiciară de aplicare, prelungire a arestului, precum și clarificarea procedurii de prezentare a demersurilor, materialelor și probelor, anexate la demers;
- extinderea competențelor procurorului în materia revocării arestului preventiv, odată cu dispariția temeiurilor și necesității arestului dar și la încetarea de drept a arestului.

Proiectul de lege este conform Constituției și dezvoltă normele constituționale cuprinse în art.25 din Legea Supremă, ce se referă la libertatea individuală și siguranța persoanei. Totodată, domeniul de referință al proiectului dat de lege nu contravine jurisprudenței bogate a Curții Constituționale.

Proiectul de lege se încadrează organic în cadrul juridic existent și asigură o reglementare detaliată a raporturilor sociale din domeniul aplicării măsurilor procesuale de constrângere și măsurilor preventive, reglementate de Codul de procedură penală.

Proiectul este conform standardelor internaționale și jurisprudenței CtEDO, ori, chiar motivul de bază care a dus la elaborarea acestui proiect de lege constă în ralierea prevederilor Codului de procedură penală la standardele Convenției Europene pentru Drepturile Omului și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului. Modificările și completările propuse de autor în proiectul dat de lege urmăresc asigurarea respectării dreptului la libertate și siguranță, consfințite în art.5 din Convenție și tălmăcit în numeroase hotărâri ale Curții Europene.

Reieșind din cele expuse, considerăm oportun de a examina acest proiect de lege în ședințele plenare ale Parlamentului, deoarece acesta va avea un impact pozitiv și vine să garanteze dreptul omului la

libertate și la siguranță, pentru ca nimeni să nu poată fi lipsit de libertatea sa, cu excepția cazurilor și potrivit căilor legale stabilite expres în lege.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției