



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

Nr. 06/99 din 17.01. 2015

La nr. 03/12025 din 18 decembrie 2014

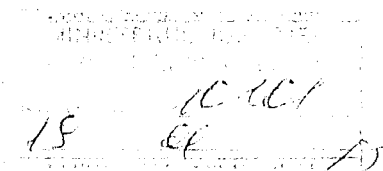
Ministerul Justiției

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului legii pentru modificarea și completarea Codului de procedură penală al Republicii Moldova nr.122-XV din 14 martie 2003.

Anexă: *Raportul de expertiză anticorupție – 5 file,*
Anexa raportului de expertiză – 5 file.

Director-adjunct

Cristina ȚARNĂ





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

asupra nivelului coruptibilității proiectului

de lege pentru modificarea și completarea Codului de procedură penală al Republicii Moldova nr.122-XV din 14 martie 2003

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. 6-11, 35 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

c. Scopul promovării proiectului. Proiectul modifică substanțial prevederile Codului de procedură penală și înlătură deficiențele care generează multiple încălcări constatate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CtEDO) în cazurile împotriva Republicii Moldova. La modul concret, noile reglementări urmăresc obiectivele:

- statuirea unui termen rezonabil de ținere în arest, dar nu mai mult de 12 luni, în timpul judecării cauzei în primă instanță;
- statuirea cerinței de motivare și justificare a măsurii de arest preventiv în demersurile procurorilor și în hotărârile instanței de judecată;
- clarificarea unor prevederi ale instituției reținerii pentru anumite categorii de persoane (persoanele supuse extrădării, persoane care înaintea arestării au fost efectiv private de libertate cu ocazia participării la acțiuni de urmărire penală);
- includerea unor noi criterii și motive de apreciere a necesității arestării preventive (precum pericolul public și proporționalitatea);
- excluderea bănuitalui din categoria persoanelor față de care poate fi aplicată măsura arestului preventiv;
- clarificarea aspectelor procedurale și a drepturilor părților la procedura judiciară de aplicare, prelungire a arestului (posibilitatea chemării martorilor, prezentarea probelor care confirmă dar și care infirmă temeinicia arestului);
- extinderea competențelor procurorului în materia revocării arestului preventiv, odată cu dispariția temeiurilor și necesității arestului, dar și la încetarea de drept a arestului.

d. Suficiența argumentării. Considerăm că argumentele invocate de autor în nota informativă justifică pe deplin necesitatea elaborării și promovării proiectului. Au fost respectate prevederile art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative. Nota informativă stabilește condițiile ce au impus elaborarea proiectului și principalele prevederi, cu

evidențierea elementelor noi, cu argumentarea corespunzătoare și gradul de compatibilitate a reglementărilor proiectului cu cadrul normativ european în domeniul procesual-penal (relevant în conținutul hotărârilor CtEDO: Van der Leer vs. Țările de Jos, nr.11509/85 din 21 februarie 1990; Iosub-Caras vs. România, 7198/04, din 27 iulie 2006, Stepuleac, Cebotari, Mușuc vs. Republica Moldova ș.a).

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

În opinia noastră, proiectul promovează excesiv drepturile persoanelor bănuite de comiterea infracțiunilor, și care vor beneficia de un tratament mai "blând" din partea organelor de urmărire penală. Unele dintre reglementările propuse perfecționează cadrul normativ procesual-penal existent, cea ce va eficientiza activitatea procurorului, organului de urmărire penală și a instanței de judecată.

Interesele promovate corespund interesului general al statului care nu va mai fi supus riscului de a fi atacat la CtEDO pentru imperfecțiuni ale cadrului normativ procesual-penal.

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. La momentul examinării, proiectul legii de modificare și completare a Codului de procedură penală nr.122/2003 era publicat pe site-ul Ministerului Justiției: www.justice.gov.md, ceea ce atestă faptul că proiectul întrunește cerințele impuse de prevederile art. 8-12 ale Legii nr.239-XVI/2008 privind transparența în procesul decizional.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigui

Art.171/1. Reținerea persoanei în vederea extrădării.

Alin.(4) Persoana reținută în vederea extrădării urmează a fi eliberată imediat ce se constată faptul că aceasta este cetățean al Republicii Moldova sau persoană căreia i s-a acordat dreptul de azil.

Semnalăm asupra unei norme formulate ambiguu care în ultimă instanță va permite infractorilor-cetățeni străini să evite reținerea în vederea extrădării și, deci, să evite tragerea la răspundere penală.

Dacă autorului proiectului urmărește scopul protejării drepturilor persoanelor care nu au obținut încă o formă de protecție, atunci textul art.171/1 se va finaliza cu „...este cetățean al Republicii Moldova sau este o persoană care a înaintat anterior o cerere de azil”. Considerăm însă că o asemenea soluție nu se justifică datorită ipotezei respingerii cererii de azil dar și ambiguității cadrului normativ existent, reprezentat de art.28 lit.a) al Legii nr.270/2008 privind azilul în Republica Moldova, care oferă solicitantului de azil dreptul „de a nu fi returnat sau expulzat pînă la soluționarea cererii sale de azil”. Sub aspect legal însă, returnarea sau expulzarea nu poate fi contrapusă solicitării și procesului de extrădare a cetățeanului străin.

În altă ordine de idei, persoanei nu i se poate acorda dreptul de azil, acest drept este inerent ființei umane și se regăsește în Declarația universală a drepturilor omului (DUDO) la art.14: „În caz de persecuție, orice persoană are dreptul de a căuta azil și de a beneficia de azil în alte țări”. În același timp, același art.14 al DUDO stabilește excepții și specificări: „Acest drept nu poate fi invocat în caz de urmărire ce rezultă în mod real dintr-o crimă de drept comun sau din acțiuni contrare scopurilor și principiilor Organizației Națiunilor Unite”.

Persoana cetățean străin aflat pe teritoriul Republicii Moldova poate înainta o cerere de azil – își poate manifesta voința, în scris sau oral în fața autorităților competente, din care să rezulte cu certitudine că se solicită o formă de protecție pe teritoriul Republicii Moldova. Față de cererea de azil primită, autoritățile Republicii Moldova dispun, dacă este cazul, în baza art.16 al Legii nr.270/2008 privind azilul în Republica Moldova, acordarea uneia dintre următoarele forme de protecție:

- a) statutul de refugiat;
- b) protecție umanitară;
- c) protecție temporară;
- d) azil politic.

Eventual am putea propune reformularea reglementării în următoarea variantă:

Persoana reținută în vederea extrădării urmează a fi eliberată imediat ce se constată faptul că aceasta este cetățean al Republicii Moldova sau persoană căreia i s-a acordat o formă de protecție pe teritoriul Republicii Moldova.

Dar și în această variantă a textului nu putem exclude ipoteza în care persoana care a obținut o formă de protecție pe teritoriul Republicii Moldova se adevărește a fi vinovată de comiterea crimelor de drept comun în statul său de origine sau în alte state.

De aceea, considerăm inoportună reglementarea care ar exclude reținerea persoanei care a obținut o formă de protecție pe teritoriul Republicii Moldova (refugiat, protejat umanitar, protejat temporar etc.) dar se face vinovat de comiterea infracțiunilor în alte state. Obiecția este cu atât mai actuală în ultima perioadă când asistăm la activizarea mișcărilor extremiste și teroriste.

Recomandarea: *Din textul art.171/1 alin.(4) recomandăm excluderea cuvintelor "...sau persoană căreia i s-a acordat dreptul de azil".*

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

Articolul 165
alineatul (2):

punctul 1/1) persoanele bănuite de săvârșirea unei infracțiuni în cazurile prevăzute la art.166 alin.(2) care încearcă să se ascundă sau cărora nu li se poate constata identitatea.

Semnalăm asupra unei norme în alb. În același proiect autorul stabilește abrogarea alineatului (2) al art.166, și deci reglementarea care face trimitere la această normă este o reglementare în alb.

Recomandarea: Recomandăm revizuirea normei.

4. Discreții excesive ale autorităților publice

Articolul 165

La alineatul (1), după textul „72 ore”, se completează cu cuvintele „cu sau fără plasarea”.

Semnalăm asupra unei norme cu caracter discreționar. Norma rezultată va avea următoarea formă: „Constituie reținere privarea persoanei de libertate, pe o perioadă scurtă de timp, dar nu mai mult de 72 de ore, cu sau fără plasarea în locurile și în condițiile stabilite prin lege”. Norma nu stabilește condițiile/motivele care determină plasarea sau neplasarea în locurile și în condițiile stabilite de lege. Neplasarea persoanei în locurile și în condițiile stabilite de lege sfidează însăși conceptul termenului de „reținere”. În lipsa unor prevederi clare care ar exclude plasarea în locurile și în condițiile stabilite prin lege, există riscul aplicării discreționare, selective sau chiar discriminatorii a prescripției – iar acest fapt contravine însăși spiritului legii manifestat prin art.9 al Codului de procedură penală – „egalitatea în fața legii și autorităților”.

Recomandarea: Recomandăm excluderea normei de modificare.

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

Proiectul nu implică careva responsabilități și nu necesită referințe exprese la responsabilitate și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prevederilor sale.

9. Alte obiecții

Articolul 166

alin.(2) se abrogă

Art.166. Temeiurile pentru reținerea persoanei bănuite de săvârșirea infracțiunii

alin.(2): dacă martorul ocular, inclusiv victima, indică direct că anume această persoană a săvârșit infracțiunea;

Excluderea acestei reglementări sub pretextul protejării drepturilor persoanelor bănuite de comiterea infracțiunii, este de fapt o extremă periculoasă pentru întregul sistem de drept, și va produce un efect juridic cu totul diferit de rezultatul scontat – sunt neglijate sau puse în pericol drepturile și libertățile victimei sau altor persoane (martori oculari) la siguranță, libertate sau chiar viață (atunci când este cazul).

Excluderea acestei reglementări va îngreuna procesul de identificare, prindere și tragere la răspundere a persoanelor antisociale care comit infracțiuni stradale – acte de huliganism, tâlhărie, jaf, viol etc.

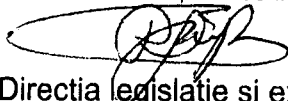
Putem doar să anticipăm reacția societății și nivelul stării criminogene în republică, în ipoteza în care victima unei tâlhării în desfășurare cere disperată ajutorul polițistului, iar odată venit la fața locului acesta nu reține infractorul, deoarece nu ar exista suficiente probe sau datorită nivelului insuficient de pregătire și competență, iar faptul că victima indică direct infractorul – nu mai este suficient pentru reținerea persoanei.

Prin abrogarea reglementării care vine să protejeze societatea de infractori, riscăm să generăm o serie întreagă de absurdități:

- compromitem, discredităm și zădărnici eforturile victimei de a-și apăra viața, libertatea, drepturile și interesele sale legitime;
- discredităm forțele de ordine în ochii societății, punându-le în situația de a nu mai putea reține infractorii în baza depozițiilor victimei sau a martorilor oculari;
- generăm un val de infracțiuni stradale și creșterea generală a criminalității, deoarece infractorii nereținuți vor continua acțiunile antisociale, iar efectul educativ asupra acestora va dispărea cu precădere;
- discredităm oamenii de bună credință care deseori riscă cu propria viață și sănătate semnalând forțelor de ordine făptuitorii infracțiunilor.

Recomandarea: Recomandăm păstrarea art.166 alin.(2) în vigoare.

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


Roman Starașciuc
inspector principal Direcția legislație și expertiză anticorupție
15 Ianuarie 2015

*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 și completarea Codului de procedură penală al Republicii Moldova
nr.122-XV din 14 martie 2003

Nr.	Norma	Factori de coruptibilitate și alte obiecții	Analiza	Recomandarea
1	Art.171/1. Reținerea persoanei în vederea extrădării. Alin.(4) Persoana reținută în vederea extrădării urmează a fi eliberată imediat ce se constată faptul că aceasta este cetățean al Republicii Moldova sau persoană căreia i s-a acordat dreptul de azil.	Formulări cu sens neclar sau echivoc (ambiguitate semantică)	<p>Semnalăm asupra unei norme formulate ambiguu care în ultimă instanță va permite infractorilor-cetățeni străini să evite reținerea în vederea extrădării și, deci, să evite tragerea la răspundere penală.</p> <p>Dacă autorului proiectului urmărește scopul protejării drepturilor persoanelor care nu au obținut încă o formă de protecție, atunci textul art.171/1 se va finaliza cu „...este cetățean al Republicii Moldova sau este o persoană care a înaintat anterior o cerere de azil”. Considerăm însă că o asemenea soluție nu se justifică datorită ipotezei respingerii cererii de azil dar și ambiguității cadrului normativ existent, reprezentat de art.28 lit.a) al Legii nr.270/2008 privind azilul în Republica Moldova, care oferă solicitantului de azil dreptul „de a nu fi returnat sau expulzat pînă la soluționarea cererii sale de azil”. Sub aspect legal însă, returnarea sau expulzarea nu poate fi contrapusă solicitării și procesului de extrădare a cetățeanului străin.</p>	Din textul art.171/1 alin.(4) recomandăm excluderea cuvintelor "...sau persoană căreia i s-a acordat dreptul de azil".

În altă ordine de idei, persoanei nu i se poate acorda dreptul de azil, acest drept este inerent ființei umane și se regăsește în Declarația universală a drepturilor omului (DUDO) la art.14: „În caz de persecuție, orice persoană are dreptul de a căuta azil și de a beneficia de azil în alte țări”. În același timp, același art.14 al DUDO stabilește excepții și specificări: „Acest drept nu poate fi invocat în caz de urmărire ce rezultă în mod real dintr-o crimă de drept comun sau din acțiuni contrare scopurilor și principiilor Organizației Națiunilor Unite”.

Persoana cetățean străin aflat pe teritoriul Republicii Moldova poate înainta o cerere de azil – își poate manifesta voința, în scris sau oral în fața autorităților competente, din care să rezulte cu certitudine că se solicită o formă de protecție pe teritoriul Republicii Moldova. Față de cererea de azil primită, autoritățile Republicii Moldova dispun, dacă este cazul, în baza art.16 al Legii nr.270/2008 privind azilul în Republica Moldova, acordarea uneia dintre următoarele forme de protecție:

- a) statutul de refugiat;
- b) protecție umanitară;
- c) protecție temporară;
- d) azil politic.

Eventual am putea propune reformularea reglementării în următoarea variantă:

Persoana reținută în vederea extrădării urmează a fi eliberată imediat ce se constată faptul că aceasta este cetățean al Republicii Moldova sau persoană căreia i s-a acordat o formă de protecție

			<p>pe teritoriul Republicii Moldova.</p> <p>Dar și în această variantă a textului nu putem exclude ipoteza în care persoana care a obținut o formă de protecție pe teritoriul Republicii Moldova se adevărește a fi vinovată de comiterea crimelor de drept comun în statul său de origine sau în alte state.</p> <p>De aceea, considerăm inoportună reglementarea care ar exclude reținerea persoanei care a obținut o formă de protecție pe teritoriul Republicii Moldova (refugiat, protejat umanitar, protejat temporar etc.) dar se face vinovat de comiterea infracțiunilor în alte state. Obiecția este cu atât mai actuală în ultima perioadă când asistăm la activizarea mișcărilor extremiste și teroriste.</p>	
2	<p>Articolul 165 alineatul (2): punctul 1/1) persoanele bănuite de săvârșirea unei infracțiuni în cazurile prevăzute la art.166 alin.(2) care încearcă să se ascundă sau cărora nu li se poate constata identitatea.</p>	Norme în alb	<p>Semnalăm asupra unei norme în alb. În același proiect autorul stabilește abrogarea alineatului (2) al art.166, și deci reglementarea care face trimitere la această normă este o reglementare în alb.</p>	Recomandăm revizuirea normei.
3	<p>Articolul 165 La alineatul (1), după textul „72 ore”, se completează cu cuvintele „cu sau fără plasarea”.</p>	<p>Competența de a aplica prevederea/luarea deciziei fără criterii clare Temeiuri neexhaustive/subiective pentru refuzul autorității</p>	<p>Semnalăm asupra unei norme cu caracter discreționar. Norma rezultată va avea următoarea formă: „Constituie reținere privarea persoanei de libertate, pe o perioadă scurtă de timp, dar nu mai mult de 72 de ore, cu sau fără plasarea în locurile și în condițiile stabilite prin lege”.</p> <p>Norma nu stabilește condițiile/motivele care determină plasarea sau neplasarea în locurile și în condițiile stabilite de lege. Neplasarea persoanei</p>	Recomandăm excluderea normei de modificare.

			<p>în locurile și în condițiile stabilite de lege sfidează însăși conceptul termenului de „reținere”. În lipsa unor prevederi clare care ar exclude plasarea în locurile și în condițiile stabilite prin lege, există riscul aplicării discreționare, selective sau chiar discriminatorii a prescripției – iar acest fapt contravine însăși spiritului legii manifestat prin art.9 al Codului de procedură penală – „egalitatea în fața legii și autorităților”.</p>	
4	<p>Articolul 166 alin.(2) se abrogă Art.166. Temeiurile pentru reținerea persoanei bănuite de săvârșirea infracțiunii alin.(2): dacă martorul ocular, inclusiv victima, indică direct că anume această persoană a săvârșit infracțiunea;</p>	Alte obiecții	<p>Excluderea acestei reglementări sub pretextul protejării drepturilor persoanelor bănuite de comiterea infracțiunii, este de fapt o extremă periculoasă pentru întregul sistem de drept, și va produce un efect juridic cu totul diferit de rezultatul scontat – sunt neglijate sau puse în pericol drepturile și libertățile victimei sau altor persoane (martori oculari) la siguranță, libertate sau chiar viață (atunci când este cazul).</p> <p>Excluderea acestei reglementări va îngreuna procesul de identificare, prindere și tragere la răspundere a persoanelor antisociale care comit infracțiuni stradale – acte de huliganism, tâlhărie, jaf, viol etc.</p> <p>Putem doar să anticipăm reacția societății și nivelul stării criminogene în republică, în ipoteza în care victima unei tâlhării în desfășurare cere disperată ajutorul polițistului, iar odată venit la fața locului acesta nu reține infractorul, deoarece nu ar exista suficiente probe sau datorită nivelului insuficient de pregătire și competență, iar faptul că victima indică direct infractorul – nu mai este suficient pentru reținerea persoanei.</p> <p>Prin abrogarea reglementării care vine să</p>	<p>Recomandăm păstrarea art.166 alin.(2) în vigoare.</p>

		<p>protejeze societatea de infractori, riscăm să generăm o serie întreagă de absurdități:</p> <ul style="list-style-type: none"> - compromitem, discredităm și zădărnici eforturile victimei de a-și apăra viața, libertatea, drepturile și interesele sale legitime; - discredităm forțele de ordine în ochii societății, punându-le în situația de a nu mai putea reține infractorii în baza depozitiilor victimei sau a martorilor oculari; - generăm un val de infracțiuni stradale și creșterea generală a criminalității, deoarece infractorii nereținuți vor continua acțiunile antisociale, iar efectul educativ asupra acestora va dispărea cu precădere; - discredităm oamenii de bună credință care deseori riscă cu propria viață și sănătate semnalând forțelor de ordine făptuitorii infracțiunilor. 	
--	--	--	--