

02 Februarie 2010, nr. 433

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii privind completarea Codului de procedură penală

(înregistrat în Parlament cu numărul 2017.2009 din 17 Decembrie 2009)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii privind completarea Codului de procedură penală.

Evaluarea generală

1. Autor al inițiativei legislative este deputat în Parlament, 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 informative, proiectul propus "are drept scop respectarea principiilor legalității procesului penal și a prezumției nevinovăției, care asigură dreptul ca nimeni să nu fie obligat să dovedească nevinovăția sa, iar concluziile despre vinovăția persoanei de săvârșirea infracțiunii să nu fie întemeiate pe presupuneri, totodată toate dubiile în probarea învinuirii care nu pot fi înlăturate, în condițiile CPP RM, se fie interpretate în favoarea bănuțului, învinutului, inculpatului, care se prezumă nevinovat atâta timp, cât vinovăția sa nu-i va fi dovedită în modul prevăzut de CPP RM, într-un proces judiciar public, în cadrul căruia îi sunt asigurate toate garanțiile necesare apărării sale".

Nu putem fi de acord cu opinia autorului, potrivit căreia, modificările propuse se întemeiază pe aspirația asigurării respectării principiul prezumției nevinovăției. Este o viziune subiectivă a autorului proiectului, neîntemeiată pe standarde internaționale sau analiza comparată a practicii altor state. Mai mult decât atât, introducerea acestor reglementări ar putea încălca echilibrul din sistemul principiilor procesului penal, afectând grav principiul independenței judecătorilor, deoarece renunțarea procurorului la învinuire în timpul procesului de judecată ar obliga judecătorul să adopte o sentință de achitare sau de încetare a procesului. E posibilă situația în care, procurorul să considere că probele prezentate nu demonstrează vinovăția inculpatului și să renunțe la învinuire, iar judecătorul să fie de părere că probele prezentate sînt suficiente pentru confirmarea vinovăției inculpatului, însă va fi oricum ținut de renunțarea procurorului la învinuire și obligat să adopte o sentință de achitare sau încetare a procesului.

Astfel, procurorului îi va fi creată discreția excesivă de renunțare la învinuire în timpul procesului, care, în realitățile RM, ar putea fi utilizată preponderent din motive de corupere a procurorului de către partea apărării, decât din motive de asigurare a principiului prezumției nevinovăției. Introducerea acestor prevederi pare a fi cu atât mai periculoasă, cu cât acestea vor genera consecința nefastă de lipsire a instanței de judecată de posibilitatea exercitării controlului asupra acestor acțiuni ale acuzatorului de stat, fiind suficientă enunțarea în scris, chiar și formală, a motivelor renunțării de către procuror, pentru ca instanța de judecată să devină obligată să adopte o sentință de achitare sau încetare a procesului penal.

Mai mult decât atât, prevederile proiectului, interpretate în ansamblu cu alte prevederi ale Codului de procedură penală, vor determina apariția unor situații absurde. Potrivit art.51 alin. (2) p.5), "Procurorul este în drept să declare apel sau recurs împotriva hotărîrilor judecătorești pe care el le consideră ilegale sau neîntemeiate". Astfel, dacă procurorul renunță la învinuire în cursul judecării cauzei, iar judecătorul, nefiind

de acord cu acțiunile procurorului, adoptă o sentință de condamnare, atunci această hotărîre ar putea fi considerată ilegală, deoarece nu s-ar conforma cerinței proiectului de a adopta neapărat o sentință de achitare sau încetare a procesului. O asemenea sentință de condamnare ar putea fi, totodată, temei pentru procuror de a ataca sentința și de a cere instanței superioare adoptarea unei sentințe de achitare sau încetare a procesului. Or, în acest caz, vom asista la o inversare a rolului procuraturii la înlăptuirea justiției, deoarece, prin această construcție juridică ne vom afla în prezența a două situații absurde:

- fie procurorul va îndeplini și funcția de judecător, deoarece îl va lipsi pe acesta de autonomia și independența necesară pentru a adopta oricare sentință, prevăzută de lege;
- fie procurorul va îndeplini și funcția de apărător, deoarece ar putea ataca sentința de condamnare care ar fi adoptată în mod ilegal de judecătorul care nu va ține cont de renunțarea la învinuire făcută de procuror.

În concluzie, nu putem afirma că scopul enunțat al promovării proiectului de lege este fictiv, însă există suficiente motive de a considera că punerea în aplicare a acestor prevederi nu va avea efectul scontat și că va produce și alte efecte juridice nedorite, unele cu tentă corupțională, iar altele, pur și simplu, absurde.

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 Parlamentul a respectat termenul de cooperare cu societatea civilă, stabilit de Concepția privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă, adoptată prin Hotărîrea Parlamentului Nr.373-XVI din 29.12.2005, p.4.3.1.

6. Suficiența argumentării. Potrivit articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă: a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, și b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui.

Nici una din aceste cerințe legale nu par să fi fost respectate la elaborarea proiectului de lege supus expertizei. Mai mult ca atât, lipsesc orice informații referitor la studiul comparat care ar fi trebuit să fie realizat de către autorul proiectului, potrivit prevederilor art.17 al Legii 780/2001 privind actele legislative.

Observăm că întreaga fundamentare conținută în nota informativă se rezumă la simpla reiterare a prevederilor art.8 al Codului de procedură penală, care consacră principiul prezumției nevinovăției. Aparent, tot efortul de argumentare s-a redus la rearanjarea ordinii în care sînt expuse alineatele acestui articol: alin.(2), (3) și apoi alin.(1). Asemenea argumentare, însă, nu explică în ce fel se va menține respectarea principiului independenței judecătorului, care, așa cum s-a explicat în secțiunea 3 de mai sus a prezentului raport de expertiză, va fi periclitat prin aceste prevederi.

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. Contrar acestor prevederi, nota informativă a proiectului nu conține asemenea referințe.

Cît privește alte standarde, considerăm că prevederile din proiect nu sînt în concordanță cu Recomandarea (2000)19 a Comitetului de Miniștri al statelor membre ale Consiliului European privind rolul Ministerului public în sistemul de justiție penală, adoptată de Comitetul de Miniștri la data de 6 octombrie 2000 la cea de-a 724-a reuniune a delegațiilor Miniștrilor. Potrivit p.2-3 ale acestei recomandări, în toate sistemele de justiție penală, Procurorii publici au următoarele funcții:

- decid dacă să inițieze sau să continue urmărirea penală;
- să aducă urmărire în fața instanței;
- pot face apel sau să urmeze un apel privind toate sau unele din deciziile instanței

În anumite sisteme de justiție penală, procurorii publici, de asemenea:

- implementează politica națională privind infracțiunile în timp ce o adaptează, atunci când este cazul, la circumstanțele regionale și locale;
- conduc, direcționează sau supraveghează investigațiile;
- se asigură că victimele sunt asistate eficient;
- decid asupra alternativelor la urmărirea penală;
- supraveghează executarea hotărârilor instanței."

Din cele de mai sus, nu rezultă că în atribuțiile procurorului se include renunțarea la învinuire în cadrul procesului judiciar.

Cît privește relația procurorului cu judecătorul, p.17 al Recomandării prevede:

"Statele ar trebui să ia măsuri adecvate pentru a se asigura că statutul legal, competența și rolul procedural al procurorului public sunt stabilite de lege astfel încît să nu poată exista vreo îndoială legitimă privind independența și imparțialitatea judecătorului. În special, statele ar trebui să garanteze că o persoană nu poate să desfășoare în același timp îndatorirea de procuror public și pe cea de judecător."

Prevederile proiectului contravin standardelor enunțate mai sus, pe motiv că obligarea judecătorului să adopte sentință de achitare sau încetare a procesului în cazul renunțării la învinuire în instanță de către procuror, aruncă o umbră de îndoială privind independența judecătorului. Mai mult decît atît, deoarece o acțiune a procurorului predefinește o acțiune a judecătorului, limitîndu-i cîmpul de acțiune, putem considera că procurorul va îndeplini și îndatorirea de judecător în situația dată, ceea ce este inadmisibil din punct de vedere al standardelor Consiliului Europei.

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. În cazul de față, proiectul nu implică cheltuieli, asemenea fundamentare nefiind necesară.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale. Cu toate acestea, avînd în vedere că prevederile proiectului pot încuraja inculpații să convingă pe căi corupționale procurorii să renunțe la învinuire în proces, putem considera proiectul susceptibil de promovarea intereselor inculpaților, contrare interesului public general.

10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane (cu excepția victimelor, a părții vătămate și a părții civile), însă poate fi prejudiciat interesul public.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului sînt concurente cu alte prevederi ale Codului de procedură penală, printre care menționăm:

- art.26, alin.(1)-(3) și art.27 alin.(1), care consacră principiul independenței judecătorilor și a libertății judecătorilor de apreciere a probelor;
- art.51 alin.(1) și (4), care stabilește că procurorul care participă la judecarea cauzei penale are funcție de acuzator de stat și în cursul judecării cauzei, reprezintă învinuirea în numele statului și prezintă probele acumulate de organul de urmărire penală;
- art.52, în care se reglementează un șir de atribuții de control exercitat de procuror pe parcursul urmăririi penale asupra procesului de acumulare a probelor și verificarea calității acestora, care se încheie cu întocmirea rechizitoriului în care, potrivit art.296 și 297, procurorul face o analiză a probelor care confirmă fapta și vinovăția învinuitului, trimiterea în judecată a cauzei fiind făcută de procurorul care a întocmit

rechizitoriul;

- art.53, în care se reglementează atribuțiile procurorului în procesul de judecată și anume cele de prezentare a probelor acuzării, de a participa la examinarea probelor apărării și de a aduce noi probe pentru confirmarea acuzării, de a schimba calificarea acțiunilor inculpatului, dacă în rezultatul cercetării judiciare se confirmă săvârșirea altei infracțiuni de către inculpat, etc.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Unele formulări conținute în proiect nu întrunesc rigorile tehnicii legislative și ale limbajului juridic. Astfel, în alin.(3) proiectul face referință la "sentințe de achitare sau de clasare a procesului", pe când art. 384 alin.(1) prevede doar 3 tipuri de sentințe: de condamnare, achitare și încetare a procesului. Cât privește nota informativă, formulările acesteia de asemenea par a fi neadecvate, deoarece se referă la drepturile bănuțului, învinuțului și ale inculpatului, deși proiectul se referă doar la faza judiciară a procesului penal, în care poate fi vorba doar despre inculpat.

13. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul stabilește atribuții noi ale procurorului, de renunțare integrală sau parțială la învinuire în cursul procesului de judecată și fixează pentru asemenea cazuri obligația judecătorului de adoptare a sentinței de achitare sau încetare a procesului. Considerăm introducerea unor asemenea reglementări ca fiind o lărgire exagerată a atribuțiilor discreționare ale procurorului, contrare statutului și care admit interpretări abuzive. Totodată, în privința judecătorilor, proiectul afectează principiul independenței instanței, constituind astfel o limitare neîntemeiată a dreptului la un proces echitabil.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Articol unic, p.1	Art. 53 "Atribuțiile procurorului în instanța de judecată", alin. (1) după punctul (8) se completează cu punctul (8) ¹ în următoarea redacție: „(8) ¹ <u>renunță parțial sau integral la învinuire</u> , dacă în procesul judecării cauzei se convinge că datele urmăririi penale nu confirmă învinuirea adusă inculpatului, expunând instanței de judecată motivele renunțării.”	Asemenea atribuție a procurorului este contrară statutului și funcțiilor procuraturii de contribuire la înfăptuirea justiției, după cum a fost explicat în p.3 al prezentului raport de expertiză, generând apariția unor situații în care procurorul va îndeplini concomitent funcția de procuror și judecător sau cea de procuror și apărător. Aceste situații absurde ce pot apărea în rezultatul promovării proiectului sînt contrare atît prevederilor legislației naționale (după cum s-a explicat în p.11 al raportului de expertiză), cît și standardelor internaționale (a se vedea p.7 al raportului de expertiză).	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Atribuții excesive / contrare statutului Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive	Excluderea prevederii. În general, se recomandă respingerea sau retragerea proiectului.
2	Articol unic, p.2	Dispoziția articolului se completează cu un aliniat nou (3) în următoarea redacție: „(3) <u>Renunțarea procurorului la învinuire</u> în condițiile pct.8) ¹ alin.(1) din prezentul articol se face în scris și <u>atrage adoptarea de către instanța de judecată a unei sentințe de achitare sau de clasare a procesului</u> ”.	Prevederile în cauză sînt de natură să încurajeze coruperea procurorilor în cursul judecării cauzei, deoarece va transmite semnalul clar inculpaților că procurorul, prin renunțare la învinuire, decide concomitent și pentru judecător în sensul achitării inculpatului sau încetării procesului în privința lui. Această nouă atribuție a procurorului va afecta negativ independența judecătorului, dreptul la un proces echitabil și eficiența întregului proces penal, ceea ce contravine atît standardelor naționale și internaționale (a se vedea p.7 și 11 ale prezentului raport de expertiză). În consecință, introducerea prevederilor date va promova în mod abuziv interesele inculpaților, prejudiciind interesele victimelor, a părților vătămate și a părților civile, precum și interesul public general. Prevederea dată face referință la	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Atribuții paralele Promovarea intereselor contrar interesului public Prejudicierea intereselor contrar interesului public Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite	Excluderea prevederii. În general, se recomandă respingerea sau retragerea proiectului.

			"sentințe de achitare sau de clasare a procesului". În primul rând, art. 384 alin.(1) al Codului de procedură penală prevede doar 3 tipuri de sentințe: de condamnare, achitare și încetare a procesului, neexistând o categorie separată de sentințe "de clasare" (probabil s-a avut în vedere sentința de încetare a procesului). Într-al doilea rând, din textul prevederii propuse nu este clar în ce cazuri instanța trebuie să adopte sentință de achitare și în care de clasare (sau încetare a procesului).	
--	--	--	---	--

Concluzii

Considerăm că proiectul este afectat de grave riscuri de coruptibilitate, de natură să genereze mai multe probleme și nefiind clar dacă va reuși să rezolve problema fortificării principiului prezumției nevinovăției. În general, nu este clar în ce mod autorul proiectului a stabilit existența unei probleme în domeniul dat, deoarece nota informativă nu aduce statistici sau exemple din practica națională sau jurisprudența CEDO în cauzele moldovenești din care să rezulte nerespectarea prezumției nevinovăției inculpaților, probleme care să necesite soluția propusă de proiect.

Printre principalele riscuri atestate în proiect menționăm:

- lărgirea atribuțiilor discreționare ale procurorului în procesul de judecată, în detrimentul direct al principiului independenței judecătorilor;
- dublarea atribuțiilor judecătorului de către procuror, din moment ce renunțarea la învinuire, făcută de procuror va atrage adoptarea formală a unei sentințe de achitare sau încetare a procesului de către judecător;
- dublarea atribuțiilor apărătorului de către procuror, din moment ce sentința de condamnare adoptată de instanță în cazul renunțării procurorului la învinuire poate fi considerată ilegală de către procuror și atacată de acesta în instanțele superioare, în vederea obținerii unei sentințe legale de achitare sau încetare a procesului;
- contradicții cu prevederile Codului de procedură penală, ce reglementează independența judecătorilor și funcțiile / atribuțiile procurorului;
- contradicții cu standardele Consiliului Europei, cât privește funcțiile specifice procurorului și corelației dintre procuror și judecător, fixate în Recomandarea (2000)19 a Comitetului de Miniștri al statelor membre ale Consiliului Europei privind rolul urmăririi penale în sistemul de justiție penală, adoptată de Comitetul de Miniștri la data de 6 octombrie 2000 la cea de-a 724-a reuniune a delegaților Miniștrilor;
- motivarea inculpaților de a corupe procurorii în cursul procesului judiciar pentru a-i determina să renunțe la învinuire, avînd în vedere că instanța de judecată va fi lipsită de posibilitatea de a pronunța o sentință de condamnare, chiar dacă va considera că există probe care confirmă săvîrșirea infracțiunii și vinovăția inculpatului;
- promovarea exagerată a intereselor inculpaților (sub pretextul asigurării prezumției nevinovăției) în detrimentul / cu prejudicierea intereselor victimelor, părților vătămate și părților civile; etc.

În concluzie, considerăm că proiectul nu este susceptibil de îmbunătățiri și, avînd în vedere problemele și riscurile pe care le va genera, precum și îndoiala cu privire la utilitatea proiectului pentru atingerea scopului unei mai bune asigurări a principiului prezumției nevinovăției, considerăm oportună respingerea proiectului sau retragerea lui de către autor.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției