

25 Mai 2016, nr. 704

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Codul de procedură penală – art.29, 41, 52, ș.a.; Codul contravențional – art.230, 231, 232, ș.a.; s.a.)

(Înregistrat în Parlament cu numărul 171 din 20 Aprilie 2016)

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 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Codul de procedură penală – art.29, 41, 52, ș.a.; Codul contravențional – art.230, 231, 232, ș.a.; s.a.)

Evaluarea generală

1. Autor al inițiativei legislative 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.

3. Transparența decizională Legea nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional, prin prevederile art. 8, stabilește etapele care urmează a fi respectate de către autorități în procesul de elaborare a proiectelor de decizii, o etapă esențială constituind consultarea opiniei părților interesate asupra proiectului. Rezultatele consultării publice trebuie anexate la propunerea legislativă, în virtutea art. 47 alin. (6) din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797 din 02.04.1996, prevederi ignorate de autor. Mai mult, potrivit autorului, proiectul de lege este fundamentat de concluziile și recomandările "Studiului privind marja de discreție a actorilor sectorului justiției în codurile de procedură penală și civilă și codul contravențional". Cu referire la Studiu, remarcăm că acesta ar fi trebuit să fie anexat la proiect în condițiile exigențelor stabilite prin normele citate - art. 47 alin. (6) din Regulamentul Parlamentului. Adicional, pornind de la faptul că nu toate recomandările Studiului au fost reținute, autorul ar trebui să argumenteze motivele respingerii recomandărilor. În acest sens, evaluăm nivelul de respectare a transparenței decizionale ca unul insuficient.

4. Scopul promovării proiectului. Prin proiect, se propun modificări și completări la:

- Codul de procedură penală al Republicii Moldova, nr. 122 din 14.03.2003;
- Codul de procedură civilă al Republicii Moldova, nr. 225 din 30.05.2003;
- Codul contravențional al Republicii Moldova, nr. 218 din 24.10.2008.

Pornind de la nota informativă, scopul proiectului este de a interveni cu soluții de ordin normativ pentru eliminarea normelor vulnerabile din perspectiva unei marje de discreții excesive sau pentru diminuarea efectului acestora, inclusiv pentru precizarea marjei de discreție oferite actorilor din sectorul justiției. Proiectul urmărește următoarele obiective:

- formularea normelor și regulilor de procedură în mod imperativ, normele dispozitive rămânând a fi incluse doar cu titlu de excepție, atunci când legiuitorul nu poate determina/prevedea/anticipa cu exactitate

circumstanțele și modul de comportament al persoanelor, consecințele acțiunilor;

- actele îndeplinite în cadrul procedurilor să fie de fiecare dată motivate, pentru a asigura accesibilitatea (înțelegerea motivelor) lor și a evita orice suspiciuni privind legalitatea și temeinicia lor;
- stabilirea de fiecare dată a unor termene precise pentru îndeplinirea actelor procedurale, inexistența unor termene concrete provoacă condiții și situații de discreție excesivă pentru subiecții abilitați cu îndeplinirea atribuțiilor respective;
- toate actele, măsurile și acțiunile îndeplinite în cadrul procedurilor (penale, civile, contravenționale) să poată fi supuse unui mecanism de control/contestare, astfel încât de fiecare dată să fie excluse rea-voința, subiectivismul și arbitrariul în îndeplinirea lor.

Fundamentarea proiectului

5. 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.

6. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă Termenul de cooperare cu societatea civilă, impus prin prevederi ale pct. 4.3.1. din Concepția privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 373 din 29.12.2005, a fost respectat.

7. Suficiența argumentării. În buna parte, nota informativă conține elementele prescise de art. 20 din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative. Totuși, în pofida art. 20 lit. c) din Legea privind actele legislative, nota informativă nu conține o analiză a nivelului de compatibilitate a proiectului cu legislația comunitară și alte standarde internaționale.

8. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. A se vedea pct. 7 din prezentul raport.

9. Fundamentarea economico-financiară. În viziunea noastră, implementarea proiectului nu va necesita cheltuieli suplimentare. Pentru acest motiv, proiectului îi sunt inaplicabile exigențele art. 20 lit. d) din Legea privind actele legislative.

Evaluarea de fond a coruptibilității

10. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului nu rezultă promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, care ar fi necorelate sau contrare interesului public general.

11. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor/libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public.

12. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. În linii generale, proiectul este compatibil cu prevederile legislației naționale.

13. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. În linii generale, prevederile proiectului sunt suficient de clare și concise. În buna parte, exprimările întrunesc rigorile tehnicii legislative și ale limbajului juridic. Sunt respectate regulile de ortografie și punctuație. Totuși, au fost reținute obiecții privind limbajul utilizat - a se vedea pct. 15 din prezentul raport.

14. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul propune mai multe completări și modificări normelor ce reglementează activitatea unor actori din sectorul justiției. Obiecția reținută în acest sens se conține în pct. 15 din prezentul raport.

15. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

| | Articol | Text | Obiecția | Elemente de coruptibilitate și alte riscuri | Recomandarea |
|---|---|--|---|--|---|
| 1 | Art. I, pct. 8 - propuneri referitoare la textul art. 271 alineatele (4) și (7) din Codul de procedură penală | 8. La articolul 271: alineatul (4) va avea următorul cuprins: "(4) Procurorul ierarhic superior, în limitele competenței materiale și teritoriale, dacă, din oficiu sau la solicitare, constată rezonabil că organul de urmărire penală sau procurorul căroră, conform legii, le revine efectuarea, respectiv, conducerea urmăririi penale, nu asigură în termen rezonabil cercetarea sub toate aspectele, completă și obiectivă a circumstanțelor cauzei pentru stabilirea adevărului, dispune prin ordonanță motivată efectuarea urmăririi penale de către un alt organ similar."; alineatul (7) va avea următorul cuprins: "(7) Procurorul General și adjuncții lui pot dispune, prin ordonanță motivată, efectuarea urmăririi penale de către orice organ de urmărire penală, în conformitate cu prevederile prezentului Cod." | Prevederile art. 271 din Codul de procedură penală, în opinia noastră, sunt unele din cele mai controversate. Statuind în alin. (3) principiul inadmisibilității conflictului de competență între organele de urmărire penală, legiuitorul delegă procurorului, prin alin. (4), discreția, în fapt nemărginită, de a dispune ca într-o cauză în care urmărirea penală trebuie efectuată de un anumit organ de urmărire penală această urmărire să fie efectuată de un alt organ similar. Mai mult, prin alin. (7), Procurorului general, dar și adjuncților lui, li se permite efectuarea urmăririi penale de către orice organ de urmărire penală, indiferent de competență. Redacția propusă a alineatelor (4) și (7), în opinia noastră, nu îngustează din arbitrar. Formulele de genul „constată rezonabil” sau „termen rezonabil” nu pot înlătura discreția, în fapt puțin limitată, în luarea unor astfel de decizii de către procurori, Procurorul general sau adjuncții acestuia. Astfel, dezbateră proiectului este tocmai cel mai potrivit prilej pentru a examina oportunitatea menținerii în art. 271 din Codul de procedură penală a alineatelor (4) și (7). | Coruptibilitate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a. Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive | Examinarea oportunității menținerii alineatelor (4) și (7) în art. 271 din Codul de procedură penală. |
| 2 | Art. I, pct. 9 - propuneri referitoare la textul art. 313 alin. (4) din Codul de procedură penală | 9. La articolul 313, alineatul (4) va avea următorul cuprins: "(4) Plîngerea se examinează de către judecătorul de instrucție în termen de 10 zile, cu participarea procurorului și cu citarea persoanei care a depus plîngerea, precum și a persoanelor interesate. Neprezentarea persoanei care a depus plîngerea și a persoanelor interesate nu împiedică examinarea plîngerii. Procurorul este obligat să prezinte în instanță materialele respective. În cadrul examinării plîngerii, procurorul și persoana care a depus plîngerea, precum și persoanele interesate dau explicații." | Formularea "persoane interesate" este una prea generală, fapt care ar putea, la aplicarea normei, să genereze interpretări echivoce. Prin "persoană interesată" ar putea să se înțeleagă orice persoană, chiar dacă aceasta nu este vizată nemijlocit de caz. | Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive | Reformularea expresiei. |

Concluzii

Proiectul este unul oportun, fiind justificat și printr-un important document de politici – Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei de Reformă a Sectorului Justiției pentru anii 2011-2016.

Totuși, în opinia noastră, în examinarea proiectului, ar trebui să se revină la „Studiul privind marja de discreție a actorilor sectorului justiției în codurile de procedură penală și civilă și codul contravențional”, mai multe concluzii și recomandări nefiind reținute de către autor în procesul de elaborare a proiectului.

La fel, este recomandabilă revizuirea unor norme propuse în sensul obiecțiilor conținute în pct. 15 din prezentul raport.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției