

06 Iulie 2016, nr. 716

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la trupele de carabinieri – art.31; Legea cu privire la antreprenoriat și întreprinderi – art.34; ș.a.) (acte conexe reformei procuraturii)

(înregistrat în Parlament cu numărul 243 din 31 Mai 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 (Legea cu privire la trupele de carabinieri – art.31; Legea cu privire la antreprenoriat și întreprinderi – art.34; ș.a.)
(acte conexe reformei procuraturii)

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. Proiectul propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 alin.(3) 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 Opinăm că transparența decizională nu a fost respectată în totalitate.

Temei de a concluziona că la elaborarea acestui proiect nu au fost respectate etapele de asigurarea a transparenței (art.8 Legea 239/2008) este faptul că proiectul de lege nu este însoțit de rezultatele consultărilor publice (art.47 al.(6) din Legea 797/1996) . Pe site-ul Ministerului Justiției, justice.gov.md, nu poate fi găsit în 2016 anunțul de inițiere sau despre supunerea proiectului dezbaterilor publice.

Proiectul de lege propus este de un impact semnificativ pentru justiția penală de viitor, pentru libertatea și siguranța persoanei și, în acest sens, publicul larg, mediul academic, judecătorii, avocații, simplul cetățean ar fi interesați de modificările care se propun la Codul de procedură penală și un șir de alte acte normative ajustate la Legea 3/2016 cu privire la Procuratură.

4. Scopul promovării proiectului. Potrivit notei de însoțire a proiectului în adresa către Parlament, proiectul de față se regăsește la pct. 4 din Programul legislativ de realizare a angajamentelor de transpunere asumate în cadrul Acordului de Asociere dintre Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, pentru anii 2015-2016, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr.146 din 09 iulie 2015. Proiectul vine în realizarea Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016 aprobată prin Legea nr.23/2011, în special a acțiunilor prevăzute în direcția strategică 2.2 din pilonul II al Strategiei ”Consolidarea profesionalismului și a independenței Procuraturii”.

În opinia autorului, proiectul în cauză are drept obiective:

- ajustarea cadrului legislativ conexe la prevederile Legii cu privire la Procuratură;
- crearea mecanismelor necesare implementării complete și eficiente a Legii cu privire la Procuratură;
- reglementarea soluțiilor statuate în Concepția de reformă a Procuraturii la problemele identificate și descrise în acest document;
- precizarea competențelor procurorului la exercitarea atribuțiilor Procuraturii și în cadrul raporturilor dintre acestea cu alți subiecți ai procesului penal;
- delimitarea clară a atribuțiilor procurorului și organului de urmărire penală în cadrul procesului penal.

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.

Pe site-ul Parlamentului este plasată nota informativă, fapt care denotă 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 La faza de elaborare a proiectului nu a fost o colaborare cu societatea civilă, deoarece atât anunțul de elaborare, cât și anunțul despre supunerea proiectului dezbaterilor publice nu a fost afișat pe site-ul Ministerului Justiției (autor nemijlocit al proiectului).

Termenul de cooperare cu societatea civilă (pct. 4.3.1 din Concepția privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă) este respectat.

7. Suficiența argumentării. Nota informativă numai în parte corespunde exigențelor art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative. Nota nu conține motivarea juridică a inițiativei de asimilare a sistemului de salarizare al procurorului cu sistemul de salarizare a judecătorilor, în condițiile în care potrivit Hotărârii Curții Constituționale nr.27 din 20 decembrie 2011 „Privind controlul constituționalității unor legi de modificare a condițiilor de asigurare cu pensii și alte plăți sociale pentru unele categorii de salariați” acest raționament nu rezistă.

Autorul nu face o analiză a nivelului de compatibilitate a proiectului cu standardele internaționale relevante domeniilor reglementate. Promovarea inițiativei de încadrare a ofițerilor de investigații cu misiuni speciale de investigații nu este motivată, în acest sens nu este nici analiza practicilor din alte state.

8. 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.

Nota nu conține o analiză în acest sens sau referințe la standardele internaționale relevante domeniului reglementat.

9. 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.

Fundamentarea economică-financiară poartă un caracter vag. Autorul doar anunță că implementarea noului proiect se va realiza pe cheltuieli, însă nu trece în revistă estimările în toată dimensiunea lor. Acele estimări, trecute în textul notei de motivare, sunt făcute pe baza unor condiții presupuse.

Evaluarea de fond a coruptibilității

10. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din conținutul proiectului nu rezultă intenția de promovare expresă a unor norme de drept în interes de grup sau individual. Cu toate acestea, trebuie de remarcat că unele dispoziții conțin elemente care aplicate în practică pot genera acte de corupție (a se vedea aici mai amănunt pct. 15 din raport)

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

Unele dispoziții (omisiuni) ale proiectului la punerea lor în vigoare pot aduce atingere intereselor și drepturilor unor categorii de persoane. Cu titlu de exemplu: omisiunea în sarcina cui cade supravegherea asupra respectării stricte și uniforme a legislației de către gărzile populare (modificarea art.16 al.(1) din Legea 1101/1997) poate genera nesiguranță în comunitate urmare acțiunilor necontrolate ale gărzii; omisiunea în sarcina cui cade supravegherea privind respectarea legalității la acordarea de asistență psihiatrică (modificarea art.44 al.(2) Legea 1402/1997) poate provoca încălcarea drepturilor persoanei supuse unui tratament psihiatric și aduce atingere dreptului de a cere unei autorități competente respectarea exactă a normele relevante acestui domeniu.

Dispozițiile proiectului ce țin de detașarea colaboratorilor CNA și ofițerilor de urmărire penală la procuraturile specializate pe un termen mai mare decât cel prevăzut de Codul muncii, aduc atingere dreptului persoanei de nu fi angajat la muncă forțată (art.44 alin.(1) din Constituție).

12. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Proiectul conține pe alocuri prevederi care sunt concurente cu alte prevederi ale legislației și cu Hotărârea Curții Constituționale nr.27 din 20.12.2011 (a se vedea aici în amănunte pct. 15 din raport).

13. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. În ansamblu, textul întrunește rigorile tehnicii legislative și ale limbajului juridic. Sunt respectate regulile de ortografie și punctuație. Totuși, unele texte de dispoziții sunt formulate confuz. Cu titlu de exemplu: "actele întocmite de ofițerii de urmărire penală în temeiul ordonanței scrise ale procurorului se consideră a fi efectuate în numele acestuia" (art. XX pct.4-redacția alin.(4) din art.29/2); "În cazurile complicate și de mari proporții, procurorul ierarhic superior celui de competența căruia este urmărirea penală poate.." (art. XVII pct. 16-redacția alin.(8) din art.270); "Ofițerul de urmărire penală detașat la procuratura specializată nu pot primi nici o indicație sau însărcinare de la autoritățile publice de la care au fost detașați" (art. XX pct. 4 - redacția alin.(2) din art.29/2)" (una este să primești indicații, că nu ai cum să-i interzici celui care le emite) și altceva este să nu execuți aceste indicații). " Ofițerii de investigații pasibili de detașare"(art. XXVIII-redacția alin.(6) din art.9) etc.

14. Reglementarea activității autorităților publice. În acord cu Concepția de reformă a procuraturii (Legea 122/2014), prin acest proiect sarcinile non-penale ale procuraturii sunt transferate în competența autorităților și instituțiilor de specialitate. Cu titlu de exemplu: modificările din proiect la Codul de procedură civilă (art. XVIII pct. 1- redacția articolului 71)

15. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	art.VII	" la articolul 44, alineatul (2) se abrogă"	Potrivit concepției de reforma a Procuraturii (Legea 122/2014), sarcinile non-penale sunt preluate de către instituțiile de specialitate. În varianta proiectului propus sarcina de supraveghere a respectării legalității la acordarea de asistență psihiatrică nu este preluată de către nici o autoritate sau instituție de specialitate.	Coruptibilitate Lacune de drept Nedeterminarea AP responsabile/subiectului la care se referă prevederea	Completarea proiectului cu prevederi în sarcina cui cade supravegherea privind respectarea legalității la acordarea de asistență psihiatrică.

2	art.XV	" (1/1) Colaboratorii Centrului pot fi detașați, cu acordul scris al acestora, în procuraturile specializate pentru o perioadă mai mare de 2 ani, în condițiile legislației speciale"	Potrivit dispozițiilor art. 4 al.(2) din Legea 780/2001 actul legislativ trebuie să corespundă dispozițiilor constituționale și să fie în concordanță cu cadrul juridic existent. În sensul acestei legi, dispozițiile proiectului la capătul ce ține de detașarea colaboratorilor pe un termen de peste 2 ani, sunt în contrasens cu art.44 al.(1) din Constituție (munca forțată este interzisă) și cu norma art. 47 al.(2) din Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, relevantă și pentru colaboratorii CNA, care stipulează "Detașarea se dispune pentru o perioadă de cel mult un an. Cu acordul funcționarului public, perioada detașării poate fi prelungită cu încă cel mult un an."	Coruptibilitate Concurența normelor de drept	Ajustarea proiectului la condițiile Legii 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.
3	art. XVI pct. 3-redacția propusă pentru art.53-1 al.(2) lit.a) și lit.d) din CPP	"Procurorul ierarhic superior, pe lângă atribuțiile prevăzute la art.52 al.(1), în cadrul urmăririi penale exercită următoarele atribuții pentru exercitarea controlului ierarhic: a) poate cere de la procurorii ierarhic inferiori, pentru control, dosarele	Aceste dispoziții sunt o amenințare la adresa independenței procurorului de caz (Legea 3/2016 art.33 al.(1) lit.d) "discreția decizională a procurorului în exerciciul funcției, acordată prin lege" și al. (2) "în luarea deciziilor, procurorul este independent în condițiile legii") Potrivit dispozițiilor art. 52 al.(1) pct.22), pct.23), pct. 25) din CPP procurorul: pune sub învinuire și ascultă învinuitul; încetează urmărirea penală, clasează cauza penală sau dispune scoaterea persoanei de sub urmărire penală; întocmește rechizitoriul în cauza penală și trimite cauza în instanța de judecată competentă. Adică, procurorul de caz este responsabil de adoptarea soluției finale a speței. În condițiile în care însă potrivit proiectului -procurorul ierarhic superior îi poate solicita procurorului de caz dosarul spre studiu în orice moment al anchetei și îl poate reține pe timp nedeterminat sub pretextul formulării indicațiilor, anulează total ori parțial, modifică sau completează prin ordonanță motivată actele procurorilor ierarhic inferiori, el devine un veritabil responsabil de caz care ia decizii obligatorii pentru procurorul ierarhic inferior (transformat în executant și subordonat), dar nu are nici-o responsabilitate pe soluția finală a cauzei.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Lacune de drept Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Lipsa unor termene concrete	Completarea proiectului cu prevederi exprese referitor la responsabilitatea pe soluția finală. Prevederi explicite privind cauzele care pot determina efectuarea unui control de către ierarhicul superior. Dispoziții referitor la termenele concrete în care ierarhicul superior trebuie să emită indicații procurorului de caz și cât termen se poate afla dosarul pentru control.
4	art. XVI pct.5 -redacția propusă pentru	(4) "Retragerea sesizărilor și cauzelor penale de la un ofițer de urmărire penală în vederea repartizării unui alt ofițer de urmărire penală, în alte cazuri decât cele stabilite la alin.(3), se face de către conducătorul organului de urmărire penală doar în temeiul ordonanței motivate a procurorului."	Textul acestor dispoziții poartă un caracter lax, fapt care permite spațiu larg de interpretare a condițiilor în care un procuror poate dispune ridicarea dosarului penal și transmiterea lui spre instrumentare la alt ofițer de urmărire penală. Redacția actuală a dispozițiilor art. 56 al.(3) CPP sunt mai cuprinzătoare și mai explicite decât dispozițiile al.(4) din proiect.	Coruptibilitate Lacune de drept Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Lipsa unor termene concrete	Înlocuirea unui ofițer de urmărire penală în procesul de instrumentare a cazului trebuie să se producă în condițiile înlocuirii unui procuror de caz. Redacția art.56 al.(3) și al.(4) trebuie să fie similară redacției proiectului dispozițiilor art.53-1 al.(3) CPP (pct.3 art.XVI din proiect)
5	art.XVI	„ retragerea acțiunii civile la faza judecării cauzei, acceptată de instanță, împiedică intentarea ulterioară a acțiunii în procesul civil"	Potrivit art.220 al. (3) din CPP "hotărârea privind acțiunea civilă se adoptă în conformitate cu normele dreptului civil și ale altor domenii de drept". În acest sens, efectele retragerii cererii în faza procesului penal nu poate avea efectele renunțării la acțiune prevăzute de	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului	Renunțarea autorului la această normă sau expunerea într-o redacție cu prevederi exprese și explicite

			art.266 al.(2) din Codul de procedură civilă. Acțiunea în procesul penal poate fi retrasă din considerentele că probele pentru admiterea acțiunii civile din considerentele că nu au fost acumulate probe în suficientă măsură, mai durează și nu pot fi prezentate în toată dimensiunea lor la faza de urmărire penală sau din considerentele că dobândirea lor în timp pot periclita durata procesului sau durata închisiei în arest a inculpatului (potrivit Hotărârii CC mai mult de un an).		
6	art.XVI	(9) "În caz de necesitate, procurorul poate exercita personal urmărirea penală în orice cauză penală"	Aceste dispoziții sunt amenințări la adresa independenței ofițerului de urmărire penală (art.3 al.(1) din Legea 333/2006 privind statutul ofițerului de urmărire penală "În exercitarea atribuțiilor, ofițerul de urmărire penală este independent, se supune numai legii, indicațiilor scrise ale conducătorului organului de urmărire penală, ale procurorului și hotărârilor instanței de judecată, emise în limitele competenței lor și în conformitate cu legislația în vigoare"). Textul poartă un caracter lax în sensul că nu stipulează faza la care procurorul poate interveni pentru a exercita nemijlocit urmărirea penală și care este conținutul sintagmei "în caz de necesitate". Specificul activității de urmărire penală constă în faptul că relațiile dintre procuror și ofițerul de urmărire penală se construiesc nu numai în baza indicațiilor scrise. Prin urmare, în condițiile conținutului acestor dispoziții ofițerul incomod sau "neascultător" poate fi înlăturat "în caz de necesitate" la orice fază de urmărire penală (fie la faza de trimitere a cauzei în judecată, dacă procurorul nu dorește acest lucru fie la faza de încetare a urmăririi penale, dacă procurorul nu este de acord).	Coruptibilitate Lacune de drept Norme care stabilesc derogări neîntemeiate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Concretizarea textului din proiect cu prevederi exprese referitor la care fază a urmăririi penale la care procurorul poate prelua nemijlocit instrumentarea cazului din gestiunea ofițerului de urmărire penală. Completarea proiectului cu dispoziții explicite și cuprinzătoare pentru definirea conținutului sintagmei "în caz de necesitate".
7	art. XVI pct.17 redacția propusă a alin.(3) art.270/2	al.(3) " Procuratura pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cauze Speciale exercită sau conduce urmărirea penală în cauzele transmise acesteia de către Procurorul General".	Aceste dispoziții amenință conceptul procuraturilor specializate în sistemul organelor procuraturii și aduc atingere principiului competenței profesionale și principiului independenței procurorului de caz. Dispozițiile normei pre-citate sunt atât de permissive, încât pot genera impresia că această procuratură este subordonată și activitatea ei rămâne la discreția personală a Procurorului General. În varianta acestui proiect de text, ridicarea de exemplu a unui dosar de spălare de bani din competența CNA sau a Procuraturii Anticorupție și transmiterea lui spre instrumentare către o instituție care nu este specializată în descoperirea infracțiunilor de spălare de bani poate fi realizată oricând și la orice fază a procesului. Potrivit dispozițiilor art. 28 din Legea 3/2016 și art.21 din Legea 333/ 2006, performanțele procurorilor și ofițerilor de urmărire penală sunt periodic evaluate. Instrumentând frecvent sau mai puțin cauze care nu sînt de specialitate, procurorul de caz, procurorul care conduce urmărirea penală sau ofițerul de urmărire penală riscă să nu atingă rezultatele sau performanțele așteptate și, în consecință, să obțină calificative joase la etapa de	Coruptibilitate Lacune de drept Norme care stabilesc derogări neîntemeiate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Completarea proiectului cu norme previzibile și prevederi cuprinzătoare referitor la cauzele și condițiile în care Procurorul general poate dispune ridicarea și strămutarea cauzei penale de la un organ de urmărire penală competent către Procuratura pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cauze Speciale

			evaluare.		
8	art.XVIII pct.2) și pct.3) – redacția propusă la al.(1) lit. b/1) din art.169 și al.(1) lit.c/1) din art.265 din Codul de procedura civilă	"b-1) reclamantul și-a retras acțiunea civilă la faza judecării cauzei în procesul penal, dacă retragerea a fost acceptată de către instanță" c/1) reclamantul și-a retras acțiunea civilă la faza judecării cauzei în procesul penal, dacă retragerea a fost acceptată de către instanță"	Retragerea acțiunii în procesul penal se confundă cu efectele instituirii de renunțare la acțiune în cadrul unui proces civil. Retragerea acțiunii fără dreptul de a depune după finalizarea procesului penal o cerere în cadrul unui proces civil, avantajează condamnatul și dezavantajează victima. În practică, destul de frecvent, la faza procesului penal este dificil de evaluat întreg cuantumul pretențiilor bănești pe care trebuie să le plătească condamnatul reclamantului. Evaluarea prejudiciului cauzat poate suferi modificări esențiale după finalizarea procesului penal. În condițiile în care reclamantul nu are posibilitatea de retragere a acțiunii civile pentru evaluare finală și acumulare a probelor suplimentare el riscă în cadrul procesului penal să nu încaseze prejudiciul în mărimea la care pretinde.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Reexaminarea oportunității de promovare în continuare a acestor modificări.
9	art.XX	"(1) Ofițerii de urmărire penală pot fi detașați la procuraturile specializate pentru o perioadă de până la 5 ani"	Potrivit dispozițiilor art. 4 al.(2) din Legea 780/2001 actul legislativ trebuie să corespundă dispozițiilor constituționale și să fie în concordanță cu cadrul juridic existent. În sensul acestei legi, dispozițiile proiectului sunt în contradicție cu dispozițiile art. 44 al.(1) din Constituție (munca forțată este interzisă) și cu dispozițiile art.14 din Legea 333//2006 "Raporturile de muncă ale ofițerilor de urmărire penală sunt reglementate de Codul muncii". Potrivit art.71 alin(1) și alin.(2) din Codul muncii "detașarea poate fi dispusă numai cu acordul scris al salariatului pentru o perioadă de cel mult un an și se efectuează în temeiul unui contract individual de muncă distinct pe durată determinată. În caz de necesitate, perioada detașării poate fi prelungită, prin acordul părților, cu încă cel mult un an"	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului	Adaptarea dispozițiilor proiectului la normele Codului muncii.
10	art.XXVIII-redacția propusă la alin.(5) din art.9	"(5) Ofițerii de investigații pot fi detașați la procuraturile specializate în condițiile legii"	Legea nr.59/2012 privind activitatea specială de investigații enumeră, în art.6, expres și limitativ, subiecții care efectuează, activitatea specială de investigații, dar nu și Procuratura. Dispozițiile (art.6 alin.(2) lit. a) din același act normativ interzice altor autorități să desfășoare activități de investigații. Prin urmare, preluarea ofițerilor de investigații în structura procuraturilor specializate ar echivala cu o extensie a atribuțiilor procuraturii pe zona unor atribuții neprevăzute de lege. Or, potrivit art. 24 din Constituție, atribuțiile procuraturii se circumscriu exercitării urmăririi penale și reprezentării învinuirii în instanțele judecătorești, în condițiile legii (nu și efectuării acțiunilor de investigații speciale). Potrivit dispozițiilor art.2 din legea pre-citată, ofițerii de investigații au sarcini și activități specifice care se desfășoară într-o proporție considerabilă în afara unui proces penal, iar plasarea lor în structura procuraturii le-ar limita sarcinile la una singură și anume sprijinul acordat procurorilor și ofițerilor de urmărire penală în instrumentarea cauzelor penale.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Norme care stabilesc derogări neîntemeiate Atribuții excesive / contrare statutului Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Atribuții paralele Promovarea intereselor contrar interesului public Prejudicierea intereselor contrar interesului public Lipsa responsabilității clare autorităților (funcționarilor) pentru încălcarea prevederilor din proiect	Modificarea proiectului în sensul ca ofițerii de investigații să activeze în continuare în structurile prevăzute de legea specială în vigoare.

11	<p>art. XXIX pct.1)- abrogarea al.(2) și redacția propusă la al.(3) din art.6; art. XXIX pct.1) redacția propusă pentru Titlul Legii 328/2013; art.XXIX pct.2) redacția propusă la al.(1); al.(2) și al.(3) din art.1; art.XXIX pct.3) redacția propusă</p>	<p>"alineatul (2) se abrogă; la alineatul (3) după cuvântul "magistrat se introduc cuvintele "procuror"; "Titlul se completează în final cu cuvintele "procurorilor"; " la alineatul (1), după cuvintele"condițiile de salarizare a judecătorilor" și "sistem unitar de salarizare a judecătorilor" se introduc cuvintele "procurorilor"; "alineatul 2: după cuvintele "Sistemul de salarizare a judecătorilor" se introduc cuvintele "procurorilor"; " la alineatul(3), cuvintele "precum și" se exclud, iar în final se completează cu cuvintele "precum și procurorilor"; " titlul se completează cu cuvintele "procurorilor"; "alineatul (2): în partea introductivă, după cuvântul judecătorilor" se introduc cuvintele "procurorilor"; " la litera c), cuvintele " pentru judecători" se substituie cu cuvintele " atât pentru judecători, cât și pentru procurori"; " Titlul capitolului II se completează în final cu cuvintele "procurorului"; " la alineatul (1) în partea dispozitivă, după cuvântul "judecătorul" se introduc cuvintele "procurorului"; la alineatul (2), după cuvântul "Judecătorul" se introduc cuvintele "procurorului"; "la alineatul (1), după cuvintele, "Judecătorilor", "judecătorului" se introduc, corespunzător, cuvintele "procurorilor", " sau procurorului"; la alineatele (2) și (3), după cuvântul "Judecătorii" se introduc cuvintele "procurorii"; la alineatul (4), după cuvintele "unui judecător" se introduc cuvintele "sau, respectiv, unui procuror"; " Titlul Capitolului III se completează în final cu cuvintele "judecătorului și procurorului"; " la alineatul (1), după cuvintele "Salariul</p>	<p>Potrivit art. 4 al.(2) din Legea 780/2001 actul legislativ trebuie să corespundă dispozițiilor constituționale și să fie în concordanță cu cadrul juridic existent. În intenția de asimilare a statutului procurorului cu statutul judecătorului acest proiect este o distorsiune de la câmpul legislativ existent și în contrasens cu Hotărârea Curții Constituționale nr.27 din 20 decembrie 2011 „Privind controlul constituționalității unor legi de modificare a condițiilor de asigurare cu pensii și alte plăți sociale pentru unele categorii de salariați” Respingând argumentele autorilor sesizărilor privind neconstituționalitatea modificărilor operate privind condițiile de stabilire a pensiei pentru procurori, Curtea Constituțională a subliniat că principiul independenței judecătorului nu poate fi aplicat față de procurori, afirmând că independența judecătorului este bazată pe calitatea de magistrat, și nu pe titulatura sa. În hotărârea sa, para.93, Curtea a reținut că „... așa cum la nivelul instituțiilor etatice nu pot exista două independențe, tot așa nu pot exista două instituții ce veghează la independența magistraților. Astfel, plasarea instituției Procuraturii în capitolul nouă al Constituției „Autoritatea judecătorească” nu face ca procurorii să dobândească automat statutul de magistrat. Acest fapt nu permite tratarea statutului procurorilor prin prisma principiului independenței justiției și a judecătorului stipulate de art.116 din Constituție.”</p>	<p>Coruptibilitate Concurența normelor de drept Costuri exagerate de implementare a normei în raport cu beneficiul public Promovarea intereselor contrar interesului public</p>	<p>Proiectul de modificare promovată trebuie să fie potrivit cu Hotărârea Curții Constituționale nr.27 din 20 decembrie 2011 „Privind controlul constituționalității unor legi de modificare a condițiilor de asigurare cu pensii și alte plăți sociale pentru unele categorii de salariați”</p>
----	---	---	---	---	--

„judecătorului” se introduc cuvintele ” și ”(3) salariul procurorului se stabilește în limitele și condițiile prevăzute de prezenta lege și actele normative de punere în aplicare, de către Procurorul General”; în titlul și textul art.9, după cuvintele ”ale judecătorilor” se introduc cuvintele ” și procurorilor”.

Concluzii

Autor al inițiativei legislative este Guvernul RM (autor nemijlocit - Ministerul Justiției), actul legislativ propus este de categoria legii organice. În sensul acestor constatări proiectul corespunde exigențelor legale.

La faza de elaborare a proiectului nu a fost o colaborare suficientă cu societatea civilă, deoarece atât anunțul de elaborare, cât și despre supunerea proiectului dezbaterilor publice nu a fost afișat pe site-ul Ministerului Justiției (autor nemijlocit al proiectului). În pofida prevederilor art.47 alin. (6) din Regulamentul Parlamentului (Legea 797/1996) proiectul nu este însoțit de rezultatele consultărilor publice. Aceste constatări denotă că la definitivarea acestui proiect nu au fost respectate exigențele menite să asigure transparența procesului decizional (Legea 239/2008). Proiectul de lege propus este de un impact semnificativ pentru justiția penală de viitor, pentru libertatea și siguranța persoanei și, în acest sens, publicul larg, mediul academic, judecătorii, avocații, simplul cetățean ar fi interesați de modificările care se propun la Codul de procedură penală și un șir de alte acte normative ajustate la Legea 3/2016 cu privire la Procuratură.

Potrivit notei de însoțire a proiectului în adresa către Parlament, proiectul de față se regăsește la pct. 4 din Programul legislativ de realizare a angajamentelor de transpunere asumate în cadrul Acordului de Asociere dintre Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, pentru anii 2015-2016, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr.146 din 09 iulie 2015. Proiectul vine în realizarea Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016 aprobată prin Legea nr.23/2011, în special, a acțiunilor prevăzute în direcția strategică 2.2 din pilonul II al Strategiei ”Consolidarea profesionalismului și a independenței Procuraturii”.

În opinia autorului, proiectul are drept scop:

- ajustarea cadrului legislativ conexe la prevederile Legii cu privire la Procuratură;
- crearea mecanismelor necesare implementării complete și eficiente a Legii cu privire la Procuratură;
- reglementarea soluțiilor statuate în Concepția de reformă a Procuraturii la problemele identificate și descrise în acest document.
- precizarea competențelor procurorului la exercitarea atribuțiilor Procuraturii și în cadrul raporturilor dintre acestea cu alți subiecți ai procesului penal;
- delimitarea clară a atribuțiilor procurorului și organului de urmărire penală în cadrul procesului penal.

Proiectului nu corespunde rigorilor art.20 din Legea 780/2001 cu privire la actele legislative. Nota informativă nu conține analiza nivelului de compatibilitate a proiectului cu standardele internaționale relevante domeniilor reglementate. Fundamentarea economică-financiară poartă un caracter vag. Cu toate că implementarea noului proiect se va realiza pe cheltuieli, estimările trecute în textul notei de motivare sunt făcute pe baza unor condiții presupuse.

Din textul proiectului nu rezultă intenția de promovare expresă a unor norme de drept în interes de grup sau individual. Totuși, trebuie de remarcat că unele dispoziții ce țin de competența procurorilor conțin elemente care aplicate în practică pot genera acte de corupție.

Unele dispoziții (omisiuni) ale proiectului la punerea lor în vigoare pot aduce atingere intereselor și drepturilor unor categorii de persoane. Cu titlu de exemplu: omisiunea în sarcina cui cade supravegherea asupra respectării stricte și uniforme a legislației de către gărzile populare (modificarea art.16 al.(1) din Legea 1101/1997) poate genera nesiguranță în comunitate, urmare acțiunilor necontrolate ale gărzii; omisiunea în sarcina cui cade supravegherea privind respectarea legalității la acordarea de asistență psihiatrică (modificarea art.44 al.(2) Legea 1402/1997) poate provoca încălcarea drepturilor persoanei supuse unui tratament psihiatric și aduce atingere dreptului de a cere unei autorități competente respectarea exactă a normelor relevante acestui domeniu. Dispozițiile proiectului ce țin de detașarea colaboratorilor CNA și ofițerilor de urmărire penală la procuraturile specializate pe un termen mai mare decât cel prevăzut de Codul muncii, aduc atingere dreptului persoanei de nu fi angajat la muncă forțată (art.44 alin.(1) din Constituție).

Proiectul, în ansamblu, întrunește rigorile tehnicii legislative și ale limbajului juridic. Sunt respectate regulile de ortografie și punctuație. Totuși, unele texte de dispoziții sunt formulate confuz.

Proiectul legii în forma prezentată nu corespunde în totalitate principiilor de bază ale legiferării (art.4 alin.(2) din Legea 780/2001).

Unele norme ale proiectului sunt în contrasens normelor Constituției și interpretărilor Curții Constituționale. Cu titlu de exemplu: inițiativa de modificarea a Legii 333/2006 (art. XX pct. 4 din proiect) pentru detașarea ofițerilor de urmărire penală în procuraturile specializate, pe un termen mai mare decât cel prevăzut de Codul muncii, este o încălcare a art.44 alin. (1) din Constituție (munca forțată este interzisă); asimilarea statutului procurorului cu statutul judecătorului prin inițiativa de modificare a Legii 355/2005 cu privire la salarizare și Legii 328/2013 privind salarizarea judecătorilor (art.XIX pct.2 și art.XXIX pct.1,2,3,,4,5 din proiect) este în contrasens interpretărilor Curții Constituționale din Hotărârea nr.27 din 20.12.2011 „Privind controlul constituționalității unor legi de modificare a condițiilor de asigurare cu pensii și alte plăți sociale pentru unele categorii de salariați”.

Alte norme ale proiectului nu sunt în concordanță cu cadrul juridic existent (art.4 alin. (2) din Legea 780/2001). Cu titlu de exemplu: normele proiectului privind modificarea Legii 1104/2002 pentru detașarea colaboratorilor CNA în procuraturile specializate pe o perioadă mai mare de 2 ani (art.XV pct. 2 din proiect) sunt în contrasens normelor art.47 alin.(2) din Legea 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public; normele proiectului privind modificarea Legii 333/2006 pentru detașarea ofițerilor de urmărire penală în procuraturile specializate pe o perioadă de până la 5 ani (atr.XX pct.4 din proiect)sunt în contrasens normelor art.14 din Legea 333/2006 și art. 71 alin.(1) și alin.(2) din Codul muncii.

Proiectul conține norme care puse în aplicare ar putea trimite unele activități ale procuraturii în afara câmpului legal. Cu titlu de exemplu: inițiativa de modificare a art.9 din Legea nr.59/2012 privind activitatea specială de investigații pentru detașarea ofițerilor de investigații în procuraturile specializate (art.XXVIII-redacția alin.(5) din art.9).

Legea nr.59/2012 privind activitatea specială de investigații enumeră, în art.6, expres și limitativ, subiecții care efectuează, activitatea specială de investigații, dar nu și Procuratura. Dispozițiile (art.6 alin.(2) lit.a) din același act normativ interzice altor autorități să desfășoare activități de investigații. Prin urmare, preluarea ofițerilor de investigații în structura procuraturilor specializate ar echivala cu o extensie a atribuțiilor procuraturii pe zona unor atribuții neprevăzute de lege. Or, potrivit art. 24 din Constituție, atribuțiile procuraturii se circumscriu exercitării urmăririi penale și reprezentării învinuirii în instanțele judecătorești, în condițiile legii (nu și efectuării acțiunilor de investigații speciale).

Proiectul este oportun, cadrul legal existent este necesar să fie ajustat la noua Concepție și Lege cu privire la Procuratură. Totuși, unul din obiectivele proiectului, poate cel mai important pentru cetățenii Republicii Moldova (precizarea competențelor procurorului la exercitarea atribuțiilor), nu va fi atins în dimensiunea lui întregă.

Independența procurorului de caz este premisa unui proces penal echitabil la faza de urmărire penală. Independența procurorului în cadrul unui proces penal este cea mai mare miza în reformarea Procuraturii. Din conținutul acestui proiect este o certitudine că miza independenței procurorului de caz nu a fost atinsă. Or, anume acest lucru așteaptă cetățeanul astăzi de la reforma justiției penale, fie el antrenat sau într-un proces penal.

Textul Codului de procedură penală nu are dispoziții clare referitor la faptul cine este responsabil de soluția finală a cauzei (și asta este o mare lacună), dar se pare că anume procurorul de caz este. El pune sub învinuire și ascultă învinuitul; încetează urmărirea penală, clasează cauza penală sau dispune scoaterea persoanei de sub urmărire penală; întocmește rechizitoriul în cauza penală și trimite cauza în instanța de judecată competentă (art. 52 alin.(1) pct.22) pct.23) și pct. 25) din Codul de procedură penală).

În condițiile în care, însă, potrivit proiectului (art. XVI redacția propusă pentru art.53/1 alin.(2) lit.a) și lit.b) din CPP) - procurorul ierarhic superior îi poate solicita procurorului de caz dosarul spre studiu în orice moment al anchetei și îl poate reține pe timp nedeterminat sub pretextul formulării indicațiilor, anulează total ori parțial, modifică sau completează prin ordonanță motivată actele procurorilor ierarhic inferiori, el devine un veritabil responsabil de caz care ia decizii obligatorii pentru procurorul ierarhic inferior (transformat în executant și subordonat), dar nu are nici-o responsabilitate pe soluția finală a cauzei.

În final, inițiativa autorului proiectului de asimilare a statutului procurorului cu statutul judecătorului, contrar interpretărilor Curții Constituționale, inițiativa conținută în proiect de a da procuraturii competente de activitate specială de investigații (prin detașarea ofițerilor de investigații în procuraturile specializate), contrar normei art. 124 din Constituție și principiului de echilibru între organele de investigații și urmărire penală, precum și omisiunea unor dispoziții clare despre cine se face responsabil de soluția finală a cauzei (fie procurorul de caz fie ierarhicul superior) impun necesitatea unor dezbateri publice mult mai ample și de substanță pe marginea acestui proiect.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției