**RAPORT DE EXPERTIZĂ**

**La proiectul de Lege pentru modificarea unor acte normative (aspecte de procedură privind activitatea instanțelor)**

**Tipul actului vizat de proiect:**

**Înregistrat cu nr.**

**Domeniul:**

**din:**

## I. EVALUAREA GENERALĂ

**1. Autor al actului normativ** este Guvernul , autor nemijlocit - Ministerul Justiţiei

**2. Categoria actului normativ propus:** Lege organică , ceea ce corespunde/nu corespunde art.72 din Constituţie şi Legii 100/2017 privind actele normative.

Expertul nu are obiecţii la categoria actului

**3. Scopul promovării proiectului**

Conform Notei Informative, proiectul de lege a fost elaborat ”în scopul remedierii unor carențe depistate și semnalate în activitatea instanțelor de judecată în partea ce ține de solicitarea avizelor consultative, limitele judecării recursului, precum și alte aspecte ale legislației procedural penale.”.

Deși nu este expres enunțat, unul din scopurile proiectului este modificarea (simplificarea) prevederilor referitoare la audierea la distanță (prin videoconferință) a martorilor în cauzele penale.

**4. Respectarea transparenței decizionale**

Proiectul de lege a fost inițiat la 12.06.2024 și publicat pe pagina web a Ministerului Justiției (https://www.justice.gov.md/ro/content/proiectul-de-lege-pentru-modificarea-unor-acte-normative-aspecte-de-procedura-privind-0), fiind transmis spre examinare Guvernului la 18.07.2024.

În Parlament proiectul de lege a fost înregistrat la 17.07.2024, cu nr.250 (https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactenormative/tabid/61/LegislativId/7079/language/ro-RO/Default.aspx).

În prima lectură proiectul a fost examinat și aprobat a doua zi după înregistrare, la 18.07.2024

(https://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=nvIRsBAAGVM%3d&tabid=128&mid=506&language=ro-RO).

Etapele transparenței procesului decizional nu au fost respectate

Termenele de plasare și consultare a proiectului au fost respectate

Sinteza recomandărilor pe pagina web a autorului a fost plasata

## II. FUNDAMENTAREA PROIECTULUI

**5. Structura notei informative**

Nota informativă corespunde structurii

**6. Suficienţa argumentării.**

Argumentarea introducerii prevederilor despre avizul consultativ nu este suficentă, deoarece:
a) lipsesc argumente concrete privind necesitatea solicitării și elaborării avizelor consultative de către CSJ, în condițiile cînd acestea nu au forță obligatorie și nici nu sunt clar reglementate în proiect. În cuprinsul Notei Informative și în Sinteza propunerilor și obiecțiilor se face doar trimitere formală la aceea că asemenea prevederi au fost incluse anterior în Legea nr.64 din 30.03.2023 cu privire la Curtea Supremă de Justiție.
În același timp, prin Hotărîrea Curții Constituționale nr.21 din 22.07.2016 (pct.98-114) s-a statuat, inter alia, că : - ”Independenţa judiciară înseamnă nu numai independenţa puterii judecătoreşti în ansamblul său faţă de celelalte puteri ale statului, dar priveşte şi aspectul "intern". Fiecare judecător, indiferent care este poziţia sa în sistem, exercită aceeaşi autoritate de judecată. Prin urmare, în soluţionarea unei cauze, acesta trebuie să fie independent şi faţă de ceilalţi judecători, şi faţă de preşedintele instanţei sau faţă de celelalte instanţe (cum sunt, de pildă, instanţele de apel sau celelalte instanţe superioare)”; - ”esenţa independenţei judecătorului rezidă în autonomia acestuia la adoptarea deciziilor judecătoreşti”; - ”Organizarea ierarhică a justiţiei, în sensul unei subordonări a judecătorilor faţă de preşedinţii de instanţe sau faţă de instanţele superioare în procesul de soluţionare a cauzelor, ar fi o încălcare evidentă a acestui principiu (al independenței)”; - ”Este axiomatic faptul că în soluţionarea unei cauze un judecător nu acţionează la ordinele sau instrucţiunile nici unui terţ din interiorul sau din exteriorul sistemului judiciar.”; - ”un sistem în care Curţii Supreme de Justiţie îi este acordată posibilitatea de a adresa instanţelor de rang inferior "recomandări/explicaţii" în probleme de aplicare a legislaţiei nu este de natură să favorizeze apariţia unei puteri judecătoreşti cu adevărat independente. Mai mult, aceasta implică riscul ca judecătorii să se comporte ca funcţionarii publici, care primesc ordine de la superiorii lor. Adoptarea de către instanţa supremă sau alte instanţe superioare a unor ghiduri de practică obligatorii pentru jurisdicţiile inferioare, situaţie întâlnită în câteva ţări post-sovietice, ridică probleme în această privinţă.”; - ”asemenea "recomandări/explicaţii" în mod individual nu pot sta la baza unei hotărâri judecătoreşti, care urmează a fi întemeiată exclusiv pe prevederile legale. Judecătorii trebuie să beneficieze de libertate neîngrădită de a soluţiona în mod imparţial cauzele, în conformitate cu legea şi cu propria apreciere a faptelor.”; - ”o hotărâre judecătorească nu poate fi casată doar din considerentul că aceasta este contrară practicii stabilite de Curtea Supremă de Justiţie. În acest sens, Curtea Europeană, în jurisprudenţa sa, a statuat că nu există un drept la o jurisprudenţă constantă, astfel încât schimbarea jurisprudenței impusă de o abordare dinamică şi progresivă este admisibilă şi nu încalcă principiul securităţii juridice (Unedic c. Franţei, 2008, § 74; Legrand c. Franţei, 2011), dacă sunt întrunite două condiţii: noua abordare să fie consecventă la nivelul acelei jurisdicţii şi instanţa care a decis schimbarea interpretării să motiveze detaliat considerentele pentru care a decis astfel (Atanasovski c. Macedoniei, 2010, § 38).” etc.

b) Solicitarea avizului consultativ ar putea duce la o durată nerezonabilă a procesului în fața unei instanțe, situație care trebuie prevăzută și evitată.

c) Curtea Supremă de Justiție (CSJ) va fi împovărată cu noi atribuții și obligații, în condițiile în care, ținând cont de numărul de dosare aflate la examinare și de numărul de judecători în funcție, eficacitatea acestei instanțe riscă să fie compromisă.

d) Nu sunt clare consecințele nerespectării (neluării în considerație) avizelor consultative de către instanțele inferioare.

e) Nu este suficient motivată necesitatea avizelor CSJ pe un caz anume, în condițiile când CSJ este instanța supremă și va avea posibilitatea să se pronunțe asupra cazului ulterior, când acesta va ajunge la examinare , conform competenței.

Argumentarea nu e suficientă

**7. Compatibilitatea cu legislaţia comunitară şi alte standarde internaţionale.**

Conform autorilor - ”Proiectul nu are ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene”.

În cadrul analizei proiectului, se constată necorespunderi ale unor prevederi din acesta cu prevederi exprese, principii și norme ale dreptului internațional, inclusiv ale legislației comunitare, inclusiv din cele incluse în acte fundamentale ale dreptului internațional, cum ar fi:

- Convenţia europeană de asistenţă judiciară în materie penală (al doilea Protocol adiţional la Convenție);
- Convenția (UE) cu privire la asistența judiciară reciprocă în materie penală între statele membre ale Uniunii Europene;
- Convenţia ONU împotriva criminalităţii transnaţionale organizate;
- Convenția ONU împotriva corupției;
- jurisprudența CtEDO, etc.

Nota / proiectul nu conţine referinţe la acquis-ul comunitar

Nota / proiectul nu conţine referinţe la alte standarde internaţionale relevante

**8. Fundamentarea economico-financiară.**

Conform Notei Informative - ”adoptarea proiectului nu impune cheltuieli financiare suplimentare din contul bugetului public național.”.

În același timp, procedura audierii martorilor prin intermediul videoconferinței poate necesita anumite cheltuieli, în special atunci când acesta s-ar afla peste hotarele țării (cheltuieli pentru deplasare la locul audierii, compensarea orelor de muncă ratate, costul tehnicii audiovizuale, asistența apărătorului etc.).

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare

Nota informativă nu conține fundamentarea economico-financiară

**9. Analiza impactului de reglementare.**

Analiza impactului de reglementare a proiectului nu este necesară

Analiza impactului de reglementare a proiectului nu este suficient argumentată/documentată

**10. Analiza ex-ante.**

Analiza ex-ante a proiectului nu este necesară

Analiza ex-ante a proiectului nu este suficient argumentată/documentată

## III. EVALUAREA DE FOND

**11. Stabilirea şi promovarea unor interese / beneficii.**

Proiectul nu promovează interese, beneficii

Promovarea intereselor/beneficiilor nu se face cu respectarea interesului public

**12. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.**

La aplicare, proiectul nu va aduce prejudicii

Prejudicierea intereselor/beneficiilor nu se face cu respectarea interesului public

**13. Vulnerabilitatea proiectului din perspectiva drepturilor omului**

Necorespunderea anumitor prevederi ale proiectului cu actele internaționale relevante în domeniu poate conduce la nerespectarea/încălcarea drepturilor omului (în special a drepturilor procesuale și la apărare).

Aspecte detaliate privind conținutul actelor internaționale care urmează a fi luate în considerație la adoptarea și aplicarea prevederilor din proiect sunt înserate la capitolul ”Alte comentarii” din cuprinsul prezentului raport de expertiză.

Proiectul nu respectă drepturile/libertăţile

**14. Compatibilitatea proiectului cu prevederile cadrului normativ național**

Conform art.8 al Constituției, Republica Moldova se obligă să respecte Carta Organizaţiei Naţiunilor Unite şi tratatele la care este parte, să-şi bazeze relaţiile cu alte state pe principiile şi normele unanim recunoscute ale dreptului internaţional.

Prevederile din proiect referitoare la audierea martorilor prin videoconferință nu sunt întocmai conforme cu prevederile actelor internaționale relevante în materie ( a se vedea în acest sens compartimentul ”Compatibilitatea cu legislaţia comunitară şi alte standarde internaţionale”, precum și obiecțiile din analiza detaliată a prevederilor proiectului).

Proiectul este compatibil cadrului normativ naţional

**15. Analiza detaliată a prevederilor**

| Nr. obiecției | Art. | Text | Obiecții | Elemente de coruptibilitate/vulnerabilitate | Recomandări |
|---|---|---|---|---|---|

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Art.I pct.4 | 4. La articolul 109: alineatul (3) se completează cu textul „Prevederile alin. (3/2) și (3/3) pot fi aplicate în mod corespunzător.”; se completează cu alineatele (3/2) și (3/3) cu următorul cuprins: „(3/2) În cazul în care asigurarea prezenței martorului la audiere este dificilă din cauza aflării peste hotarele Republicii Moldova, din cauza executării pedepsei în penitenciarele din Republica Moldova, din cauza internării într-o instituție medicală sau a dizabilităților locomotorii, procurorul prin ordonanță motivată sau instanța de judecată prin încheiere motivată, poate decide audierea acestuia prin intermediul videoconferinței, la cerere părților sau din oficiu. În acest caz, audierea martorului prin intermediul videoconferinței are loc, după caz, la sediul misiunii diplomatice sau al oficiului consular al Republicii Moldova, la sediul instituției penitenciare, al instituției medicale, de asistență socială, al autorității tutelare sau al organului de probațiune, care dispun de mijloace tehnice corespunzătoare și verifică identitatea martorului.” (3/3) Dacă deplasarea martorului la locurile menționate în alin. (3/2) este imposibilă, audierea acestuia poate avea loc în alte locuri, cu condiția respectării confidențialității declarațiilor.” | Prevederile propuse nu sunt în concordanță cu tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte, cu prevederi ale legislației comunitare și jurisprudența CEDO. Modificările propuse în ceea ce privește audierea martorilor de peste hotarele țărilor ar putea fi aplicate atunci când martorul dorește benevol să dea declarații și întreprinde acțiuni în acest sens. Dar și în acest caz, nu este clar cum se va reuși citarea sa legală, cine va suporta cheltuielile de deplasare a martorului la ambasadă/oficiul consular sau alte eventuale cheltuieli, cum ar fi lipsa de la locul de muncă. În ceea ce ține de audierea video în calitate de martor a persoanelor deținute pe teritoriul RM, a priori aceasta nu este contrară unui proces echitabil, în condițiile în care părțile vor avea posibilitatea să pună întrebări martorului. Totuși, în cazul în care martorul ce se dorește a fi audiat își va ispăși pedeapsa în aceeași localitate unde are loc procesul de judecată, o motivare specială, privind imposibilitatea sa de a fi prezent personal la proces, se impune. | Array | Asigurarea concordanței cu actele internaționale în materie. |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 2 | art.I pct.5 și 6 | 5. La articolul 179: la alineatul (1), după cuvintele „demne de încredere” se introduce textul „ ,necondamnați, cu reputație ireproșabilă”, 6. La articolul 180: la alineatul (1), după cuvintele „demne de încredere” se introduce textul „ , nu are restanțe la bugetul public național, cu o reputație ce activează conform unor standarde înalte în domeniul său de activitate,” | Sintagma „necondamnați, cu reputație ireproșabilă” este formulată ambiguu, nu se ține cont de: - aspectele subiective ale faptei comise (pentru fapte săvârșite cu intenție sau fără); - termenul care a trecut după ce această faptă a fost comisă și acțiunile persoanei. De asemenea, nu este clar cum se va stabili că reputația este „ireproșabilă”, dacă va lipsi vreo condamnare (penală, contravențională, disciplinară). Pentru persoane juridice (organizații) nu se prevede volumul restanțelor la bugetul public național și nu e clar cine determină înaltele standarde de activitate în domeniu. În consecință, amendamentele propuse la litera a) și b) de mai sus sunt confuze, îngreunează textul și cresc riscul aplicării arbitrare sau abuzive a normelor respective, în absența unor criterii clare de delimitare a reputației unei persoane sau a standardelor de activitate a unei organizații într-un anumit domeniu. Sintagma actuală „demne de încredere” permite instanțelor să analizeze pe larg, ținând cont de toate circumstanțele privind o persoană sau organizație și să ia o decizie echitabilă. | Array | Revizuirea propunerilor. Păstrarea formulărilor existente |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 3 | Art.I pct.9 Art. II pct.1 | 9. Se completează cu articolul 331/2 cu următorul cuprins: „Articolul 331/2. Avizele consultative ale Curții Supreme de Justiție (1) Dacă în procesul judecării cauzei într-o instanță de judecată se atestă dificultăți la aplicarea normelor de drept material sau procedural, instanța de judecată poate solicita Curții Supreme de Justiție, din oficiu sau la cererea părților, emiterea unui aviz consultativ cu privire la modul de punere în aplicare a legii. (2) Avizul consultativ poate fi solicitat de către instanța de judecată care examinează cauza dacă: a) norma de drept urmează a fi aplicată în cauza examinată în instanța de judecată; b) lămurirea problemei de drept este determinantă pentru soluționarea cauzei și se referă la dificultăți de aplicare a normei de drept susceptibile de interpretări diferite; c) problema este nouă, interpretarea dată problemei de drept nu a fost soluționată sau nu a fost explicată de către Curtea Supremă de Justiție anterior. (3) Părțile pot cere solicitarea avizului consultativ o singura dată în aceeași instanță. (4) Dacă nu sunt întrunite condițiile menționate la alin. (2), instanța de judecată respinge cererea privind solicitarea avizului consultativ printr-o încheiere care nu se supune niciunei căi de atac. (5) Solicitarea avizului consultativ se dispune prin încheiere care nu se supune | Nu sunt incluse prevederi clare și exprese despre conținutul concret al avizelor consultative, care ar urma să fie adoptate de către Curtea Supremă de Justiție. Limitarea posibilității solicitării doar ”o singura dată în aceeași instanță” a avizului consultativ poate genera cazuri de tratament discriminatoriu între părți. Prevederea conform căreia Curtea Supremă de Justiție nu emite avizul consultativ ”în cazul constatării neconstituționalității normei de drept” excedă competențele CSJ și ale cadrului legislativ constituțional, constatarea neconstituționalității normelor de drept fiind prerogativa exclusivă a Curții Constituționale. | Array | Revizuirea suplimentară a necesității și a conceptului de aviz consultativ Revizuirea textelor menționate |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 4 | Art.I pct.14 și 15 | 14. La articolul 427 alineatul (3), ultima propoziție va avea următorul cuprins: „În cazul respingerii nejustificate a administrării probei în instanța de apel într-o cauză care a fost trimisă anterior la rejudecare, sau în cazul în care se invocă temeiul de la alin. (1) pct. 6), prevederile art. 413 alin. (3) și (4) se aplică în mod corespunzător.” 15. La articolul 433 alineatul (3), litera b) se abrogă. | Propunerile din respectivele texte pot genera situații în care CSJ va avea posibilitatea să inverseze hotărârile date de instanțele inferioare, fără ca părțile din dosar să fie citate, ceea ce ar fi contrar Convenției Europene a Drepturilor Omului (a se vedea cauzele Popovici contra RM (paragraful 68), Danila contra României (paragrafele 40-41), Dan contra RM). | Array | Asigurarea protecției drepturilor procesuale, conforme cu jurisprudența CEDO |
| 5 | Art.II pct.5 | 5. La articolul 449, litera g) va avea următorul cuprins: „g) Curtea Europeană a Drepturilor Omului a informat Guvernul Republicii Moldova despre depunerea unei cereri din care se deduce existența unui viciu fundamental în cadrul procedurii precedente, care ridică dubii temeinice privind corectitudinea soluției din hotărârea atacată;”. | Deși autorii doresc a sincroniza prevederile Codului de procedură civilă cu cele ale Codului de procedură penală, nu este clar de ce se dorește lipsirea Agentului Guvernamental de posibilitatea de a depune o cerere de revizuire în cazul intentării unei proceduri de reglementare amiabilă, ținând cont de faptul că aceasta ar putea fi unica soluție și cerință din partea reclamantului. | Array | Ca opțiune, s-ar putea păstra litera g) de la articolul 449 CPC în lectura actuală și adăugarea unei noi prevederi, care ar permite Agentului Guvernamental să depună o cerere de revizuire și în cazul comunicării unei cereri de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului. |

## IV. CONCLUZII

1. Necesitatea introducerii prevederilor despre avizele consultative ale CSJ în Codul de procedură penală necesită examinare și motivare suplimentară, atât sub aspect obiectiv (conținutul, puterea, opozabilitatea), cât și sub aspect subiectiv (aglomerarea CSJ, tergiversarea proceselor, limitarea la o singură solicitare etc).

2. Prevederile propuse în Codul de procedură penală privind audierea la distanță a martorilor necesită examinare prin prisma concordanței cu tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte, precum și cu legislația comunitară.

3. Anumite prevederi ale proiectului referitoare la calitățile persoanelor care depun cauțiune în procesul penal nu sunt formulate coerent și necesită revizuire.