

Subiect: Comentarii la proiectul de lege privind modificarea legislației privind activitatea specială de investigații

Data: 4 august 2016

Persoane de contact: Vladislav Gribincea, președinte, vladislav.gribincea@crjm.org, Sorina Macrinici, consilier juridic, sorina.macrinici@crjm.org

La 20 iulie 2016, Ministerul Justiției a organizat o masă rotundă la care s-a discutat un nou proiect de lege de modificare a legislației privind activitatea specială de investigații și s-a cerut prezentarea comentariilor și obiecțiilor la proiectul de lege

Salutăm inițiativa de modificare a legislației privind activitatea specială de investigații (ASI). Proiectul pus în dezbateră conține unele prevederi utile. Totuși, unele din prevederile acestui proiect ridică îngrijorări cu privire la respectarea drepturilor omului, principalele fiind: extinderea subiecților cu dreptul de a efectua măsurile speciale de investigații (MSI); schimbarea substanțială a competențelor de autorizare a MSI; introducerea dreptului de a efectua MSI în afara unui dosar penal în cadrul mandatului de securitate (în special având în vedere lipsa cadrului regulator, care încă nu a fost adoptat și criticile formulate anterior de Consiliul Europei față de mandatul de securitate; limitarea dreptului de informare a persoanei despre MSI aplicate în privința sa și excluderea termenului de 3 luni în care datele obținute în urma MSI pot fi folosite în alte cauze penale.

Mai jos prezentăm propunerile principale pe care le-am putut formula în timpul acordat. Totuși, ținem să reiterăm faptul că proiectul de lege este de o complexitate sporită și include prevederi care afectează semnificativ drepturile omului. În acest context, chemăm Ministerul Justiției să aloce suficient timp analizei obiecțiilor și comentariilor prezentate și să discute propunerile cu experți și reprezentanți ai autorităților relevante, inclusiv cu partenerii de dezvoltare cu expertiză în domeniu, în vederea asigurării elaborării unui proiect de lege conform standardelor europene de protecție a drepturilor omului.

Schimbări conceptuale:

Proiectul propune:

- a. Introducerea unor excepții largi pentru aplicarea măsurilor speciale de investigații în cazul mandatului de securitate. Atât timp cât mandatul de securitate nu este prevăzut în legislația de bază, Legea cu privire la activitatea specială de investigații nu poate face referire la această instituție. Respectiv, prevederile cu privire la aplicarea măsurilor speciale în cazul mandatului de securitate urmează a fi excluse din proiect;
- b. Lărgirea competențelor conducătorului subdiviziunii specializate de a autoriza măsurile speciale de investigații. Astfel, în competența acestora sunt acordate autorizarea livrărilor controlate, a achizițiilor de control, a identificării abonaților, etc. Actualmente, aceste acțiuni sunt autorizate de procuror. Deși aceste măsuri sunt deosebit de intruzive, nu este clară motivarea acestui transfer de competențe. Aceste schimbări urmează a fi analizate cu deosebită atenție;
- c. Proiectul permite lărgirea spectrului de măsuri speciale de investigații care pot fi efectuate în afara urmăririi penale. Această schimbare se poate adeveri a fi o măsură periculoasă și reprezenta un pas înapoi de la conceptul pus la baza Legii cu privire la activitatea specială de investigații. Mandatul de securitate, chiar dacă ipotetic ar exista, nu poate fi aplicat pentru depistarea infracțiunilor care nu atentează la securitatea statului. Propunem ca Legea cu privire

- la activitatea specială de investigații să prevadă ca toate măsurile speciale de investigații autorizate de procuror și judecător să fie efectuate doar în cadrul unei urmăriri penale. Urmează totuși de analizat atent care sunt acțiunile care urmează să fie autorizate de judecător și procuror;
- d. Se oferă dreptul ca măsurile speciale de investigații să fie efectuate de către ofițerii de urmărire penală. Nu susținem această inițiativă, deoarece ea face practic imposibilă supravegherea aplicării măsurilor speciale de investigații. Mai mult, pentru aplicarea acestora este nevoie de pregătire specială și de o subordonare internă distinctă;
 - e. Proiectul lărgeste considerabil drepturile ofițerilor de investigație (art. 12 al Legii cu privire la activitatea specială de investigații). Modul cum noile drepturi sunt scrise seamănă mai mult a acordarea unor competențe suplimentare acestora. Art. 12 nu poate oferi ofițerilor de investigație alte drepturi decât cele care rezultă din activitățile speciale de investigații prevăzute de lege. Propunem de a regândi aceste prevederi;
 - f. Sunt lărgite temeiurile juridice care permit neinformarea persoanei despre MSI. Aceste inițiative nu pot fi acceptate în formula propusă, deoarece reprezintă o restrângere nejustificată a drepturilor omului;
 - g. Proiectul nu vine cu răspunsuri la mai multe probleme din domeniu, identificate anterior de CRJM¹, cum ar fi informarea persoanelor interceptate ilegal, reglementarea amânării informării persoanei și raportul anual cu privire la ASI. În final propunem reglementarea acestora în proiectul de lege propus.

În continuare vor formula obiecții la prevederi specifice și formula propuneri specifice.

I. Articolul I – modificarea Legii privind activitatea specială de investigații

- p. 1 - art. 4 alin. (1) - și p. 10 - alin. (6) – restricția de informare a persoanei despre MSI dacă ar dăuna securității statului este prea vagă și necesită mai multe detalii de clarificare. Restricția nu este justificată și propunem să fie exclusă.
- P. 4 – art. 12 alin. (1) – se extind nejustificat drepturile ofițerului de investigații. Propunem ca aceste drepturi să fie excluse. În schimb, drepturile date pot fi prevăzute, după cum este și la moment, ca măsuri speciale de investigații autorizate de conducătorul subdiviziunii specializate.
- P. 6 – art. 18 alin. (1) – a fost simplificată procedura de dispunere a unor MSI. Este îngrijorătoare trecerea unei liste destul de mari de la autorizarea procurorului la autorizarea conducătorului subdiviziunii specializate. Se creează impresia că se dorește acumularea mai simplă a probelor din ASI, cu legiferarea acestora. Fără o motivare solidă, nu este clar care este necesitatea acestor modificări, având în vedere seriozitatea ingerinței în dreptul la viață privată a persoanei supusă MSI. După cum a fost menționat mai sus, propunem fie efectuarea unei analize minuțioase în ceea ce privește fiecare modificare a competenței de autorizare a măsurilor speciale de investigații, fie renunțarea la propunerile din art. 18 alin. (1). Măsurile speciale de investigații care pot fi aplicate doar când există o bănuială rezonabilă care ar fi comisă/pregătită o infracțiune ar trebui efectuate doar în cadrul urmăririi penale.
- P. 6 – art. 18 alin. (3) – a fost exclusă necesitatea efectuării MSI sub formă de livrare controlată doar în cadrul unui proces penal. Propunem ca livrarea controlată să poată fi efectuată doar în cadrul unui proces penal. De asemenea, recomandăm ca dreptul de a efectua MSI în baza unui mandat de securitate să fie suspendat până la modificarea cadrului legal privind mandatul de securitate. Reiterăm că [în 2014 Comisia de la Veneția a avizat negativ inițiativa de a introduce mandatul de securitate](#).
- P. 7 – art. 19 alin. (2) lit. a) – este periculoasă schimbarea condiției de autorizare și efectuare a MSI din realizarea scopului procesului penal în realizarea sarcinilor activității speciale de investigații (ASI). După cum a fost menționat mai sus, această modificare trebuie privită în contextul modificărilor introduse în art. 18.

¹ Centrul de Resurse Juridice din Moldova, [Document analitic: Interceptarea convorbirilor telefonice în Republica Moldova: progres sau regres?](#), februarie 2016, disponibil la http://crjm.org/wp-content/uploads/2016/02/Document_Analitic-Interceptari_WEB_Logo_FOSI.pdf.

- P. 8 – art. 20 alin. (1) – prevederea legată de mandatul de securitate să fie suspendată până la modificarea cadrului legal de bază privind mandatul de securitate.
- Propunem de ajusta art. 20 alin. 7, pentru a introduce o perioadă rezonabilă, însă identificabilă în timp în care pot fi efectuate MSI. Norma actuală este vagă și lasă spațiu pentru abuz.
- P.10 – art. 22 alin. (6) – Versiunea propusă a normei face imposibilă notificarea persoanei despre MSI pe durata urmăririi penale. Această prevedere este prin sine problematică, deoarece urmărirea penală pot dura ani de zile. De asemenea, norma mai prevede că, în nici un caz, persoana nu va fi informată în cazul în care această informare „ar dăuna securității statului”. Ultima sintagmă este vagă și poate însemna orice. Este inadmisibil ca o persoană să nu fie informată despre MSI pentru simplul fapt că autoritățile de stat pretind că aceasta ar dăuna securității țării.
- P. 13 – nu este clar de ce a fost anulat art. 27 care prevede că MSI efectuate cu autorizarea judecătorului de instrucție se efectuează doar potrivit CPP. În acest context, art. 33⁴ și 33⁵, prevăzute la p. 16, care reglementează MSI efectuate cu autorizarea judecătorului de instrucție, ar trebui să fie prevăzute în CPP, cu toate garanțiile oferite de CPP.

II. Articolul II – modificarea Codului de Procedură Penală (CPP)

- P.2 – art. 132² alin. (1) – textul acestei norme trebuie coroborat cu prevederile art. 18 al Legii cu privire la activitatea specială de investigații. În ceea ce privește organul care autorizează MSI, a se vedea comentariile de mai sus.
- P. 3 – art. 132³ alin. (2) – se pune în sarcina judecătorului de instrucție (JI) coordonarea și conducerea MSI - o misiune care nu este specifică activității JI. Propunem excluderea acestor competențe ale JI. JI efectuează doar controlul legalității efectuării MSI.
- P. 4 - art. 132⁴ alin. (4) - și p. 5 - art. 132⁵ alin. (1) – După cum a fost menționat mai sus, nu susținem inițiativa de a acorda ofițerilor de urmărire penală competențe de a efectua măsuri speciale de investigații, deoarece acest lucru doar va încuraja efectuarea măsurilor speciale de investigații în afara cauzelor penale și nu va fi clară divizarea de competențe și responsabilități.
- P. 5 – art. 132⁵ alin. (7) – restricția de informare a persoanei despre MSI dacă ar dăuna securității statului este prea vagă și necesită clarificare în lege. P. 5 - art. 132⁵ alin. (8) - În aceste cazuri, persoana va primi doar un extras, fără a se stabili informația minimă obligatorie care trebuie să fie conținută în extras, cum ar fi temeiul de efectuare a MSI, perioada, etc. Această normă urmează a fi detaliată.
- P. 5 – art. 132⁵ alin. (9) – este problematică excluderea termenului de 3 luni în care datele obținute în urma MSI pot fi folosite în alte cauze penale. Asta a fost una din problemele indicate de CtEDO în hotărârea Iordachi și alții c. Moldovei. Pe de altă parte, nu vedem o problemă în norma actuală din CPP. Respectiv, propunem excluderea modificării propuse la art. 132⁵ alin. (9).
- P. 5 – art. 132⁵ alin. (11) – Această normă urmează a fi clarificată pentru a explica despre care hotărâre irevocabilă este vorba, cea judecătorească sau cele emise de procurori.
- P. 9 - art. 132⁹ alin. (12) – este salutară inițiativa de a prevedea expres ce anume se prezintă de către procuror părții apărării. Totuși, procesul-verbal al interceptării, la care sunt anexate stenogramele, conțin doar informația considerată importantă și pertinentă de către procuror pentru acea cauză penală. Partea apărării nu are acces la restul interceptărilor, care ar putea conține informații importante pentru aceasta. Prin urmare, partea apărării ar trebui să aibă acces și la suportul material pe care au fost înregistrate toate convorbirile, pentru a-i asigura dreptul la o apărare efectivă. Propunem modificarea art. 132⁹ alin. (12) din Codul de procedură penală prin asigurarea accesului egal al părții apărării la toate materialele dosarului penal, inclusiv la acele interceptări pe care procurorul nu le consideră importante pentru cauza penală și care nu au fost anexate la cauza penală.

III. Alte propuneri

În legislație există mai multe situații deficiente care duc la încălcarea dreptului la apărare, la viață privată și la informare.²

² idem

- Informarea persoanelor interceptate ilegal. Legea privind activitatea specială de investigații prevede dreptul fiecărei persoane care a fost supusă măsurii speciale de investigație de a fi informată despre aceasta.³ Cu toate acestea, potrivit Codului de procedură penală, judecătorul de instrucție este obligat să informeze persoana a cărei convorbiri telefonice au fost interceptate doar în cazul în care, în urma controlului judiciar, s-a stabilit că interceptarea a fost în conformitate cu cerințele legale.⁴ Nu există nicio obligație legală a judecătorului de a informa persoana în cazul în care interceptarea a fost efectuată contrar legii. Prin urmare, această persoană nu va afla niciodată că a fost interceptată ilegal. Propunem modificarea art. 132⁵ alin. (7) din Codul de procedură penală prin asigurarea informării tuturor persoanelor care au fost supuse măsurilor speciale de investigație, inclusiv atunci când măsurile au fost anulate de judecătorii de instrucție ca fiind efectuate cu încălcarea legii.
- Reglementarea amânării informării persoanei. Judecătorul de instrucție poate amâna momentul informării persoanei, dar nu mai târziu de momentul încetării urmăririi penale.⁵ Legea nu prevede motivele pentru care judecătorul poate amâna informarea despre interceptare. În practică, există multe cazuri în care persoana este informată cu întârzieri semnificative.⁶ Propunem reglementarea expresă a cazurilor când este permisă informarea cu amânare.
- Publicarea raportului anual privind ASI. În fiecare an, până la mijlocul lunii februarie, Procurorul General trebuie să prezinte Comisiei parlamentare securitate națională, apărare și ordine publică (Comisia parlamentară) un raport cu privire la MSI. Raportul trebuie să includă numărul de măsuri autorizate, numărul de măsuri anulate și rezultatele măsurilor speciale de investigație. Comisia parlamentară are dreptul de a solicita informații suplimentare, cu excepția materialelor din dosare.⁷ Rapoartele au fost prezentate Comisiei parlamentare, dar niciodată nu au fost făcute publice. Recomandăm modificarea art. 38 al Legii privind ASI prin prevederea publicării raportului Procurorului General prezentat Comisiei parlamentare securitate națională, apărare și ordine publică privind efectuarea măsurilor speciale de investigație, în partea ce nu constituie secret de stat;
- Completarea raportului anual privind ASI. Raportul prezentat de Procuratura Generală conține unele informații care sunt considerate secret de stat.⁸ Cu toate acestea, în afară de informațiile considerate secret de stat, raportul conține informații de interes general, cum ar fi numărul de măsuri autorizate și numărul de măsuri anulate. Aceste date statistice pot fi publicate, deoarece nu pot afecta securitatea statului. Mai mult decât atât, legea prevede că Comisia parlamentară nu poate solicita materialele dosarelor și presupunem că raportul nu conține date cu caracter personal, întrucât nu este necesară divulgarea acestora parlamentarilor. În ceea ce ține de interceptările convorbirilor, considerăm că acest raport ar trebui să includă, de asemenea, date privind numărul de interceptări efectuate fără autorizația judecătorului de instrucție; numărul de interceptări care nu îndeplinesc cerințele legale și cele anulate în urma controlului judiciar, numărul de persoane care au fost și care nu au fost informate cu privire la interceptările telefonice; numărul de cazuri în care informarea despre interceptare a fost amânată de către judecătorul de instrucție; numărul de interceptări stocate și distruse de către procurori.

³ Art. 4 alin. (1) din Legea nr. 58 din 29 martie 2012 privind activitatea special de investigații.

⁴ Art. 132⁵ alin. (7) din Codul de procedură penală.

⁵ Art. 132⁵ alin. (7) din Codul de procedură penală.

⁶ Informație obținută în cadrul interviurilor cu judecătorii de instrucție în februarie 2015.

⁷ Art. 38 al Legii nr. 59 din 29 martie 2012 privind activitatea specială de investigații.

⁸ Art. 23 al Legii nr. 59 din 29 martie 2012 privind activitatea specială de investigații și art. 7 alin. (4) a) al Legii nr. 245 din 27 noiembrie 2008 cu privire la secretul de stat.