

H O T Ă R Ă R E A nr.1-353/2024
**cu privire la avizarea proiectului de lege privind modul de reparare a
prejudiciului cauzat prin faptele ilicite comise în procesele penale și
contravenționale, precum și a proiectului de lege pentru modificarea unor acte
normative (*cadru conex la Legea privind modul de reparare a prejudiciului cauzat
prin faptele ilicite comise în procesele penale și contravenționale*)**

24 octombrie 2024

municipiul Chișinău

Examinând proiectul de lege privind modul de reparare a prejudiciului cauzat prin faptele ilicite comise în procesele penale și contravenționale, precum și a proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative (*cadru conex la Legea privind modul de reparare a prejudiciului cauzat prin faptele ilicite comise în procesele penale și contravenționale*), audiind informația prezentată de către domnul Eduard Panea, Consiliul Superior al Procurorilor –

C O N S T A T Ă :

Pe rolul Consiliului Superior al Procurorilor se află, pentru examinare, două demersuri înaintate de Secretarul general adjunct al Guvernului, Roman Cazan, prin care s-a solicitat avizarea proiectului de lege privind modul de reparare a prejudiciului cauzat prin faptele ilicite comise în procesele penale și contravenționale, precum și a proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative (*cadru conex la Legea privind modul de reparare a prejudiciului cauzat prin faptele ilicite comise în procesele penale și contravenționale*).

Având în vedere obiectul de reglementare al ambelor proiecte de acte normative, care se referă instituția reparării prejudiciilor cauzate prin erori judiciare, Consiliul Superior al Procurorilor consideră oportună examinarea acestora și expunerea poziției instituționale printr-o singură hotărâre.

În contextul demersurilor de avizare, menționăm că proiectele de acte normative, care formează obiectul prezentei hotărâri, au fost elaborate de către Ministerul Justiției, fiind anunțate la ședința secretarilor de stat din data de 10.10.2024 și fiind înregistrate cu numerele unice 895/MJ/2024 și, respectiv, 896/MJ/2024.

Potrivit notei de fundamentare la proiectul de lege privind modul de reparare a prejudiciului cauzat prin faptele ilicite comise în procesele penale și contravenționale (*în continuare – proiect 895/MJ/2024*), se notează că acesta a fost elaborat în vederea realizării unor obiective trasate în documente de politici naționale și instituționale.¹

În condițiile societății moderne, înfăptuirea justiției este unul dintre atributele statului, realizat prin intermediul serviciului public înființat în acest scop. Actul de justiție se realizează în numele legii, fiind unic, imparțial și egal pentru toți. De astfel, răspunderea pentru îndeplinirea idealului de justiție revine, în primul rând, statului, în calitate de garant al legalității actului de justiție.

¹ Obiectivul 221 „Modificarea Legii nr.1545/1998 privind modul de reparare a prejudiciului cauzat prin acțiunile ilicite ale organelor de urmărire penală, ale procuraturii și ale instanțelor judecătorești” din Planul de acțiuni al Guvernului pentru anul 2024, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 887/2023; - punctului 10 din Planul de acțiuni al ministerului Justiției pentru anul 2024 „Elaborarea proiectului de lege pentru modificarea Legii nr.1545/1998 privind modul de reparare a prejudiciului cauzat prin acțiunile ilicite ale organelor de urmărire penală, ale procuraturii și ale instanțelor judecătorești”, aprobat prin Ordinul ministrului justiției nr.324 din 29.12.2024.

Răspunderea patrimonială a statului pentru prejudiciile cauzate prin erori judiciare este consacrat la nivel constituțional. Or, potrivit art.53 alin.(2) din Constituție este prevăzut expres că *statul răspunde patrimonial, potrivit legii, pentru prejudiciile cauzate prin erorile săvârșite în procesele penale de către organele de anchetă și instanțele judecătorești*. În același timp, Convenția pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale reglementează în art.3 din Protocolul 7 răspunderea patrimonială pentru erori judiciare în materia penală.

Repararea prejudiciilor cauzate în procesele penale sau contravenționale rămâne mereu o problemă actuală și de un interes deosebit. Instituția reparării prejudiciului cauzat prin fapte ilicite își menține actualitatea datorită faptului că în activitatea practică apar numeroase situații dificile care necesită soluționare.

În prezent, o astfel de instituție este reglementată de Legea nr.1545/1998 privind modul de reparare a prejudiciului cauzat prin acțiunile ilicite ale organelor de urmărire penală, ale procuraturii și ale instanțelor judecătorești, care prevede un remediu compensator național pentru cauzarea prejudiciului determinat de un fapt ilicit.

Autorul proiectului analizat invocă existența unui cadru legal depășit, neconform standardelor internaționale și care conține mai multe viduri și deficiențe legislative, printre care: ambiguitatea și neclaritatea unor noțiuni, număr limitat de subiecți ai răspunderii care cad sub incidența acestei legi, neclarități cu privire la caracterul ilicit al faptei, reglementări insuficiente cu privire la criteriile de acordare a prejudiciului, lipsa unor reglementări clare cu privire la temeiurile de apariție a prejudiciului pasibil de reparare, precum și alte carențe legislative care afectează eficacitatea acestui mecanism.

În acest registru contextual, pornind de la numeroasele deficiențe și lacune normative din Legea nr.1545/1998, care implică modificări conceptuale, inclusiv și numeroase modificări de ordin tehnic, autorul proiectului consideră că se impune necesitatea elaborării și adoptării unei noi legi privind modul de reparare a prejudiciului cauzat prin faptele ilicite comise în procesele contravenționale și penale, în vederea asigurării conformității cadrului normativ cu standardele internaționale, precum și cu cele mai bune practici relevante.

Prin urmare, scopul declarat al proiectul 895/MJ/2024 constă în eliminarea carențelor și omisiunilor legislative, în vederea eficientizării mecanismului de reparare a prejudiciului cauzat în procesele penale și contravenționale generate de fapte ilicite.

Remarcăm că proiectul 895/MJ/2024 prevede mai multe elemente inovatoare, care se referă la extinderea cercului de subiecți, reglementări mai clare în partea ce vizează noțiunea de „fapte ilicite”, extinderea criteriilor și temeiurilor de reparare a prejudiciului cauzat prin faptele ilicite în procesele penale și contravenționale, constatarea caracterului ilicit al faptelor, precum și alte îmbunătățiri întru înlăturarea deficiențelor stabilite.

În egală măsură, se consemnează că elaborarea proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative (*cadru conex la Legea privind modul de reparare a prejudiciului cauzat prin faptele ilicite comise în procesele penale și contravenționale*) (*în continuare – proiect 896/MJ/2024*) este condiționată de necesitatea asigurării unui cadru legal coerent și funcțional, aflat în concordanță cu dispozițiile de bază, creându-se conexiunea dintre legea-cadru și actele normative subsecvente din domeniul reglementat, în scopul prevenirii practicilor neuniforme și contribuirii la consolidarea statului de drept și la protejarea drepturilor cetățenilor.

Proiectul 896/MJ/2024 presupune modificarea a 5 acte normative conexe cu Legea privind modul de reparare a prejudiciului cauzat prin faptele ilicite comise în procesele penale și contravenționale.

Printre actele normative ce urmează a fi modificate este Codul civil nr.1107/2002 și Codul de procedură civilă nr.225/2003, care reglementează temeiurile de răspundere a statului pentru prejudiciul cauzat prin fapte ilicite în procesele penale și contravenționale. Astfel, prin proiect se ajustează cadru legal pentru răspunderea statului în cazurile de prejudicii cauzate prin fapte ilicite în procese penale și contravenționale.

De altfel, proiectul intervine cu modificări în scopul asigurării unei concordanțe legislative și în Codul de procedură penală al Republicii Moldova nr.122/2003. Astfel, prin aceste reglementări, legislația procesual penală va contribui la protejarea drepturile și interesele persoanelor afectate în procesul penal. Victimele au la dispoziție mecanisme legale pentru a obține despăgubiri și pentru a-și restabili drepturile în fața statului.

Totodată, proiectul de act normative propus aduce un element de noutate esențial în reglementarea Codul contravențional nr. 218/2008, prin introducerea unor dispoziții clare și expres definite referitoare la repararea prejudiciului cauzat prin faptele ilicite comise în cadrul proceselor contravenționale.

Această inițiativă urmărește să îmbunătățească cadrul legislativ existent și să asigure o mai bună protecție a drepturilor persoanelor afectate de acțiunile autorităților. În prezent, cadrul legislativ în domeniul contravențional nu conține reglementări privind repararea prejudiciului. Această lipsă generează confuzii și inegalități în aplicarea legii, afectând încrederea cetățenilor în sistemul de justiție. Proiectul propus își propune să elimine această lacună, oferind astfel un mecanism clar și accesibil pentru persoanele prejudiciate prin faptele ilicite ale subiectului responsabil în temeiul legii în procesele contravenționale.

Proiectul intervine și unele ajustări tehnice și în Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură în scopul concordanței legislative.

Analizând proiectele de acte normative în speță înregistrate cu numerele unice 895/MJ/2024 și, respectiv, 896/MJ/2024, Consiliul Superior al Procurorilor susține conceptual necesitatea adoptării acestora, cu următoarele recomandări.

In concreto, cu referire la prevederile proiectului 895/MJ/2024, reținem că potrivit art.3 alin.(2) *caracterul ilicit al faptelor, în sensul prezentei legi, se stabilește în cadrul procesului penal și contravențional de către procuror, după caz de către judecătorul de instrucție sau instanța de judecată prin hotărâre definitivă conform art. 4 alin. (2).*

În vederea sporirii previzibilității și clarității dispoziției în speță, sugerăm concretizarea unor aspecte, deoarece din redacția astfel formulată se deduce că stabilirea/constatarea caracterului ilicit al faptelor se va realiza într-un proces penal sau contravențional separat, or din perspectiva controlului judiciar, procurorul ierarhic realizează controlul legalității acțiunilor, inacțiunilor în cadrul examinării cauzei penale concrete.

Urmărind același scop, propunem completarea după cuvântul „definitivă” cu cuvintele „și/sau irevocabilă” pentru a reglementa clar caracterul definitiv și irevocabil al hotărârilor de referință (*obiecție valabilă și pentru art.4 alin.(2) din proiect*).

În contextul normei art.4 alin.(1) lit.d), care stabilește că prejudiciul material și moral cauzat persoanei fizice sau juridice se repară în urma efectuării acțiunilor

procesuale pentru care se impune autorizarea sau a măsurilor speciale de investigație, contrar prevederilor legii, considerăm că ar fi oportună îmbunătățirea notei informative sub aspectul completării cu analiză juridică temeinică și argumente relevante, inclusiv cu invocarea practicii în materie a Curții europene a drepturilor omului pentru susținerea celor propuse în proiect.

Referitor la prevederile lit.e) din același articol „*tragerea la răspundere penală contra legii*” în nota informativă la proiect se conțin justificări care pot fi revizuite sub aspectul că soluția scoaterii de sub urmărire penală sau cea a achitării, după caz, nu constituie în sine o tragere ilegală la răspundere penală, or acestea sunt niște soluții procesuale legale, prevăzute de legiuitor, cu care s-ar putea finaliza urmărire penală sau judecarea cauzei în instanță. Derularea unui proces penal cu participarea persoanei în privința căreia există o bănuială rezonabilă de comiterea unei infracțiuni, respectă principiul contradictorialității în procesul penal, or atribuirea calității procesuale de persoană urmărită penal cu finisarea procesului penal prin adoptarea unei soluții de scoatere de sub urmărire penală, nu este justificat să servească ca condiție automată a dreptului de revendicare a unor despăgubiri.

Procesul penal are ca scop protejarea persoanei, societății și statului de infracțiuni, precum și protejarea persoanei și societății de faptele ilegale ale persoanelor cu funcții de răspundere în activitatea lor legată de cercetarea infracțiunilor presupuse sau săvârșite, astfel ca orice persoană care a săvârșit o infracțiune să fie pedepsită potrivit vinovăției sale și nici o persoană nevinovată să nu fie trasă la răspundere penală și condamnată.

Organele de urmărire penală și instanțele judecătorești în cursul procesului sunt obligate să activeze în așa mod încât nici o persoană să nu fie neîntemeiat bănuită, învinuită sau condamnată și ca nici o persoană să nu fie supusă în mod arbitrar sau fără necesitate măsurilor procesuale de constrângere ori să nu fie victima încălcării altor drepturi fundamentale.

Mai mult, dacă procurorul constată că au fost respectate dispozițiile legii procesual penale privind urmărirea penală, că urmărirea penală este completă, că există probe suficiente și legal administrate, el poate dispune una din soluțiile prevăzute la art.291 din Codul de procedură penală, printre care și dispunerea încetării urmăririi penale, clasarea cauzei penale sau scoaterea persoanei de sub urmărire.

În acest context, Curtea europeană a drepturilor omului a reiterat că dimensiunea obligațiilor statului referitoare la investigarea minuțioasă și rezultativă a oricărui fapt pretins a fi infracțional nu implică nici dreptul de a declanșa o anchetă penală împotriva unui terț sau ca acesta să fie condamnat la sancțiuni de natură penală, nicio obligație de rezultat care ar presupune ca orice urmărire penală necesită a se finaliza printr-o condamnare.²

În special, în ipoteza în care se pune problema respectării unei reglementări care are ca obiect protecția drepturilor garantate de Convenție, acestea impun organizarea unui sistem judiciar de anchetă eficace la finalizarea căreia să nu existe nicio aparență de apreciere arbitrară a circumstanțelor care s-au aflat la originea faptei.³

Respectiv, în acest context menționăm că pentru a fi aplicate prevederile de referință, urmează a se constata prezența unei sentințe de achitare rămase definitive și irevocabile, precum și constatarea, din partea organului de urmărire penală,

² a se vedea cauza Draganschi împotriva României nr. 40890/04, §25; *mutatis mutandis*, Perez împotriva Franței [MC], nr. 47.287/99, §70, CEDO 2004-I).

³ Cauza Bone împotriva Franței (dec.), nr. 69.869/01, 1 martie 2005

procuraturii sau instanțelor judecătorești, că acțiunea de tragere la răspundere penală a fost săvârșită contrar prevederilor legale.

În partea ce se referă la art.5, prin care sunt identificate cauzele în care nu se repară prejudiciul cauzat prin faptele ilicite comise în procesele penale și contravenționale, este important să menționăm că din formularea propusă pentru lit.a) din alin.(1) se deduce că dreptul la reparație echitabilă este radiat indiferent de voința persoanei care a fost supusă unor acțiuni ilicite din partea exponentului statului într-o procedură penală sau contravențională în legătură cu retragerea plângerii prealabile de către victimă – persoană cointeresată. Respectiv, nu este la latitudinea persoanei care a suferit un prejudiciu valorificarea acestui mecanism compensatoriu, fapt ce ulterior ar putea constitui obiect al unei plângeri la Curtea europeană a drepturilor omului, din perspectiva creării premiselor/circumstanțelor legale într-o manieră care ar putea afecta drepturile justițiabililor.

Totodată, prevederea de la lit.c) din același alineat „*a fost încheiat acordul de recunoaștere a vinovăției și acordul de cooperare, examinarea cauzei a avut loc în baza probelor administrate în faza de urmărire penală sau persoana a fost liberată de răspundere, conform prevederilor art. 55-591 din Codul penal nr. 985/2002*” defavorizează, în principiu, rata acordurilor de recunoaștere a vinovăției, or încheierea *per se* a unei tranzacții de împăcare nu anulează pretinsele fapte ilegale comise de organele statutului într-o cauză examinată.

La art.7 lit.c) pentru clarificarea textului, considerăm judicioasă completarea cu referința la cheltuielile judiciare *suportate* să fie susceptibile de fi compensate sau restituite.

Pe dimensiunea completării notei informative a proiectului este oportună inserarea argumentelor relevante aferent justificării cuantumului stabilit la art.8 alin.(2) de 3 unități convenționale pentru o oră de muncă prestată neîntemeiat în folosul comunității.

La art.18 alin(3) stabilirea termenului de intentare a acțiunii de regres de 3 ani din data rămânerii definitive și irevocabile a hotărârii, ar fi recomandabil de reanalizat din perspectiva corelării cu termenul indicat în art.27 alin.(3) din Legea nr.151/2015 cu privire la Agentul guvernamental, potrivit căruia Ministerul Justiției intentează acțiunea în regres, dacă se întrunesc condițiile stabilite prin lege, în termen de 3 ani din ziua achitării sumelor respective în baza hotărârii Curții Europene ori a hotărârii instanței judecătorești naționale.

Cu referire la proiectul 896/MJ/2024, sugerăm reformularea lit.g) din art.2007 din Codul civil, „pronunțarea unei hotărâri de către o instanța judecătorească națională, ca urmare a *condamnării* statutului de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului, prin care s-a dispus achitarea unor sume din contul statului”, din perspectiva în care hotărârile instanței europene nu sunt de *condamnare a statului*, dar de *constatare a încălcării drepturilor sau libertăților fundamentale ale persoanei*.

Pe cale de consecință, evaluând din perspectiva competențelor constituționale proiectul de lege privind modul de reparare a prejudiciului cauzat prin faptele ilicite comise în procesele penale și contravenționale, precum și a proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative (*cadru conex la Legea privind modul de reparare a prejudiciului cauzat prin faptele ilicite comise în procesele penale și contravenționale*), înregistrate cu numerele unice 895/MJ/2024 și, respectiv, 896/MJ/2024, Consiliul Superior al Procurorilor avizează proiectele de referință, cu luarea în considerare a recomandărilor expuse în prezenta hotărâre.

Având în vedere argumentele expuse, în temeiul prevederilor art.70 alin.(1) lit.u) art.77 din Legea nr.3/2016, pct.4.1, secțiunea VI, lit.c) din Regulamentul Consiliului Superior al Procurorilor, aprobat prin Hotărârea nr.12-225/16 din 14.09.2016, Consiliul Superior al Procurorilor –

H O T Ă R Ă Ș T E:

1. A aviza proiectul de lege privind modul de reparare a prejudiciului cauzat prin faptele ilicite comise în procesele penale și contravenționale, înregistrat cu număr unic 895/MJ/2024 și proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (*cadru conex la Legea privind modul de reparare a prejudiciului cauzat prin faptele ilicite comise în procesele penale și contravenționale*) înregistrat cu număr unic 896/MJ/2024, cu prezentarea punctului de vedere astfel după cum a fost formulat în partea descriptivă a prezentei hotărâri.

2. Hotărârea se publică pe pagina web oficială a Consiliului Superior al Procurorilor, www.csp.md, directoriile *Hotărâri și Transparența*.

**Președinte al Consiliului
Superior al Procurorilor**

semnat

Dumitru OBADĂ