

NOTA INFORMATIVĂ

la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative

Numele inițiatorului și a autorului, precum și a participanților la elaborarea proiectului. Scopul și obiectivele urmărite.

Prin Decizia Comisiei securitate națională, apărare și ordine publică CSN/7 nr. 257 din 10 iunie 2015, s-a decis ca Guvernul, prin intermediul Ministerului Justiției să creeze un grup de lucru și să înainteze conform procedurii stabilite proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative ce vizează activitatea specială de investigații reieșind din problemele identificate în aplicarea legislației corespunzătoare.

În Decizia CSN/7 nr. 172 din 3 mai 2016, Comisia securitate națională, apărare și ordine publică a decis ca Guvernul Republicii Moldova să asigure ca Ministerul Justiției să continue activitatea grupului de lucru privind modificarea și completarea legislației privind activitatea specială de investigații și să elaboreze propunerile de modificare și completare a actelor legislative ce vizează activitatea specială de investigații reieșind din problemele identificate în aplicarea legislației din domeniul respectiv.

În contextul deciziilor prenotate, Guvernul, prin indicația nr. 31-1212-155 din 13 mai 2016, a solicitat Ministerului Justiției elaborarea și prezentarea în adresa Guvernului a proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative ce vizează activitatea specială de investigații.

Relevăm, că prin Ordinul ministrului justiției nr. 288, la data de 3 iulie 2015 a fost creat grupul de lucru interdepartamental pentru elaborarea propunerilor de modificare și completare a actelor legislative ce vizează activitatea specială de investigații, în special în vederea perfecționării cadrului normativ reieșind din problemele și dificultățile întâlnite la aplicarea actelor normative ce vizează activitatea specială de investigații, întru prevenirea și combaterea criminalității, asigurarea securității statului, ordinii publice, a drepturilor și libertăților persoanei, descoperirea și cercetarea infracțiunilor.

Ministerul Justiției, în colaborare cu reprezentanții Procuraturii Generale și ai autorităților publice care desfășoară activitate specială de investigație, a sintetizat propunerile de amendare a legislației privind activitatea specială de investigații și a elaborat proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative ce vizează activitatea specială de investigații.

Scopul proiectului de lege respectiv este de a perfecționa cadrul legislativ reieșind din problemele și dificultățile la aplicarea actelor legislative ce vizează activitatea specială de investigații și luând în considerare importanța măsurilor

speciale de investigații, pentru prevenirea și combaterea criminalității, asigurarea securității statului, ordinii publice, apărarea drepturilor și intereselor legitime ale cetățenilor, descoperirea și cercetarea infracțiunilor.

Expunerea problemelor abordate în proiect prin prisma cadrului normativ în vigoare, argumentarea necesității de reglementare, evidențierea elementelor noi.

Codul de procedură penală

Metodele speciale de investigații puse în aplicare în cadrul unui proces penal vor avea drept scop relevarea și acumularea datelor și informațiilor despre infracțiuni și persoanele care comit infracțiuni, constituind un procedeu probatoriu subsidiar, ghidat de mecanisme transparente și previzibile.

În acest sens, noile prevederi referitoare la metodele speciale de investigații au drept scop asigurarea unei limite rezonabile de proporționalitate și necesitate, plasând reglementarea juridică a acestei instituții juridice specifice dreptului procesual penal într-un câmp al clarității și previzibilității.

În conceptul modificărilor propuse, a fost necesară abordarea unor noțiuni noi care să nu abunde în ambiguități procesuale și interferențe normative.

Mai întâi este redefinit conceptul de „măsurile speciale de investigații” prin înlocuirea și introducerea unei noțiuni noi de „metode speciale de investigații”, care în înțelesul ei juridic, dar nu mai puțin important și semantic, explică esența acestor acțiuni procesuale raliindu-le unor procedee probatorii în sensul în care acestea sunt redactate sistemic în codul de procedură penală.

Cuvântul „metodă” este suficient de clar și nu necesită o definiție procesuală aparte, în esența sa explicând calea de obținere a unei probe, adică calea specială de obținere a unor date și informații (spre exemplu în codul de procedură penală nu există o definiție a acțiunii procesuale sau a acțiunii de urmărire penală). Menționăm că metoda include mai multe măsuri, or, prima este o noțiune mai complexă care constă din mai multe măsuri ce necesită a fi întreprinse întru realizarea scopului pentru care a fost autorizată.

Deci, metodele speciale de investigații sunt de fapt o modalitate specială și o ultimă cale de realizare a scopurilor procesului penal, astfel asigurând eficient realizarea mecanismului de prevenire generală și specială a criminalității și de combatere a acesteia.

Pentru prima dată, autorii proiectului a definit rolul ofițerului de investigații în cadrul procesului penal prin introducerea unui articol nou în Codul de procedură penală – art. 57², în Titlul III Capitolul I – Partea acuzării.

Pentru început este util de a scoate în evidență faptul că ofițerul de investigații este un subiect activ în cadrul procesului penal, iar lipsa unor reglementări asupra

statutului și atribuțiilor acestuia are un efect coroziv asupra structurii procesului penal și, în unele cazuri, asupra realizării asigurării principiilor procesului penal.

Astfel, noua normă conține prevederi ce reglementează:

- Definiția ofițerului de investigații și autoritatea în care acesta activează (listă exhaustivă);
- Limitele responsabilității ofițerului de investigații;
- Regulile de constituire a unui grup de ofițeri de investigații;
- Reglementarea statutului ofițerilor de investigații cu identitate secretă;
- Atribuțiile ofițerului de investigații
- Răspunderea juridică a ofițerului de investigații;
- Regulile de abținere și recuzare a ofițerului de investigații.

În mod indiscutabil norma indicată va aduce claritate participanților la proces asupra rolului unui subiect procesual care, de fapt, acumulează probe, chiar dacă nu este în drept să le dea o apreciere juridică prin prisma pertinentei lor.

De asemenea, se propune o revizuire per ansamblu a condițiilor, temeiurilor și procedurilor de dispunere, autorizare și punere în aplicare a metodelor speciale de investigații, prin crearea unor prevederi generale comune în vederea excluderii neclarităților și eventualelor excepții abundente.

Din conținutul art. 132¹ a fost exclus alineatul (1) care dădea definiția „măsurii speciale de investigații”. Considerăm că noțiunea de „metodă specială de investigații” este suficient de clară, mai ales în situația în care fiecare metodă este definită în „compartimentul special” al Secțiunii a V-a.

De asemenea, a fost exclusă sintagma „bănuială rezonabilă”, or aceasta, în contextul codului de procedură penală, are incidență, în special, asupra unui eveniment concret al procesului penal – pornirea urmăririi penale.

În condițiile în care se propune oferirea posibilității de a pune în aplicare unele metode speciale de investigații pînă la pornirea urmăririi penale, **bănuiala rezonabilă** vine în contradicție cu scopul general al procesului penal de aflare a adevărului, scop care poate fi realizat și pînă la pornirea urmăririi penale.

Considerăm că mai corect este de a indica necesitatea satisfacerii condiției **de existență a probelor** care ar justifica punerea în aplicare metodelor speciale de investigații, fapt care relevă din caracterul subsidiar și excepțional al punerii în aplicare metodelor speciale de investigații.

La fel, articolul în cauză reglementează condiții generale privind calitatea persoanei în privința căreia poate fi dispusă o metodă specială de investigații sau profilul acesteia.

Prevederile în vigoare reglementează, în unele cazuri, ambiguu, iar în alte cazuri exigent de restrictiv calitatea sau profilul persoanelor supuse metodelor speciale de investigații (spre ex. cercetarea domiciliului – ambiguu, interceptarea - restrictiv).

Modificările propuse vor aduce claritatea necesară impusă de practica CtEDO (a se vedea Iordachi și alții c. Moldovei).

Prevederile propuse vor limita riscul supraaglomerării normelor speciale cu prevederi de prisos sau contradictorii.

În redacția nouă a art.132² au fost operate modificări privind limitele de competență la autorizarea metodelor speciale de investigații, momentul autorizării metodelor speciale de investigații și noțiunea propriu-zisă a unor metode speciale de investigații reieșind din caracterul acestora și gradul de ingerință în viața personală a persoanelor supuse acestor metode.

A fost introdusă noțiunea de supraveghere tehnică, metodă specială de investigații care comasează de fapt supravegherea domiciliului și documentarea cu ajutorul metodelor și mijloacelor tehnice ce asigură înregistrarea.

În Secțiunea a V-a se propune introducerea unei metode noi denumită accesarea, interceptarea și înregistrarea datelor informatice, autorizată de judecătorul de instrucție, metodă ce va permite acumularea informațiilor probatorii în domeniul infracțiunilor din domeniul informatic (reieșind din progresia geometrică a acestui fenomen criminal și impactul său asupra siguranței publice și a statului), precum și în domeniul altor infracțiuni săvârșite prin utilizarea sistemelor informatice.

Complementar, este introdusă o metodă nouă de investigații, dată în competența de autorizare procurorului, culegerea de informații. Metoda indicată va asigura sistematizarea informațiilor acumulate de ofițerul de investigații prin utilizarea băncilor de date sau prin acumularea de informații la fața locului. De asemenea, reieșind din procedura de consemnare, rezultatele acestei măsuri vor înlocui rapoartele ofițerului de investigații care nu au o reglementare juridică și nu dispun de un mecanism clar de verificare a veridicității informației indicate în raport. Rezultatele metodei vor fi consemnate într-un proces verbal, iar ofițerul de informații va fi responsabilizat juridic pentru corectitudinea și veridicitatea acesteia. La fel, rezultatele vor putea fi folosite ca probă în cadrul unui proces penal.

O componentă nouă, în această parte este și oferirea posibilității aplicării unor metode speciale de investigații pînă la pornirea urmăririi penale. Grupul de lucru a identificat două metode care presupun un nivel minim de ingerință în viața privată a persoanei: identificarea abonatului și culegerea de informații. Chiar și așa, aceste metode vor fi realizate sub controlul procurorului. Totodată, rezultatele acestora vor fi utile la aprecierea, în cazul unor acte de sesizare cu elemente și circumstanțe mai complicate, asupra existenței bănuielii rezonabile și vor oferi o argumentare și siguranță procesuală a soluției adoptate de procuror sau ofițerul de urmărire penală în temeiul art. 274 din Codul de procedură penală.

Articolul 132³ va suferi schimbări neesențiale care au drept scop excluderea unor neclarități în sistemul de dispunere și autorizare a metodelor speciale de

investigații.

În special raționamentul excluderii sintagmei ”judecătorului de instrucție” rezidă în faptul că judecătorul de instrucție nu are drept atribuție dispunerea metodelor speciale de investigații și nu are cauze penale în procedură.

De asemenea, procurorul are obligația primară de a coordona și controla metoda specială de investigații pusă în aplicare la fel cum aceste atribuții de conducere, control și coordonare îi sunt caracteristice pînă la terminarea urmăririi penale. În acest sens considerăm că delegarea acestor competențe unui ofițer de urmărire penală nu oferă garanții suficiente.

În cazul articolului 132⁴ se propune abordarea unui concept mai simplu al dispunerii, autorizării și punerii în aplicare a metodei speciale de investigații, însă, totodată, cu garanții mai clare și cu un caracter sporit.

Pentru început, această normă va fortifica rolul activ al ofițerului de urmărire penală la etapa dispunerii și punerii în aplicare a metodei speciale de investigații ca subiect care efectuează nemijlocit urmărirea penală și decide în limitele legii, procedeele probatorii ce urmează a fi aplicate. Aceste prevederi nu vor limita competențele procurorului care exercită urmărirea penală, or această situație este deja prevăzută de legislator la art.52 alin.(1) pct.2) din Codul de procedură penală.

Sunt indicate expres cerințele minime de formă și de conținut ale ordonanței prin care este dispusă metoda specială de investigații și a demersului prin care se solicită punerea în aplicare a acesteia. În această parte, considerăm că aceste cerințe sunt clare și corespund exigențelor art. 8 CEDO.

O atenție deosebită a fost acordată actului prin care se va autoriza punerea în aplicare a metodei speciale de investigații. Considerăm că procesul de autorizare trebuie să se concentreze pe verificarea de către procuror/judecător a existenței condițiilor de dispunere a metodei speciale de investigații în special asupra necesității și proporționalității punerii în aplicare a metodei speciale de investigații. Deci procurorul/judecătorul se va concentra asupra stabilirii dacă demersul este motivat și dacă argumentele expuse în demers sunt confirmate prin probe. Preluarea în actul de autorizare a motivării demersului reprezintă nu mai mult decît un element birocratic și nu oferă nici o garanție suplimentară.

O garanție importantă propusă de grupul de lucru este cea de asigurare a continuității autorizării și prelungiri duratei punerii în aplicare a metodei speciale de investigații de către același judecător de instrucție. Acest mecanism va asigura un control real și eficient asupra legalității duratei metodei. Judecătorul de instrucție va fi în cunoștință de cauză asupra circumstanțelor investigate și va putea aprecia complet necesitatea prelungirii. De asemenea, aceasta va consolida mecanismul de control și verificare a perioadei de punere în aplicare a metodei speciale de investigații și a rezultatelor acesteia.

La fel, se propune revizuirea conceptului de consemnare a rezultatelor metodelor speciale de investigații și de utilizare a rezultatelor dintr-o cauză penală în alta.

Noua normă va asigura un control complex al procurorului asupra rezultatelor metodei speciale de investigații și va fortifica competențele ofițerului de urmărire penală în aprecierea probelor în calitate de subiect independent.

Astfel, ofițerul de urmărire penală (în cazul exercitării urmăririi penale – procurorul conform 52 alin.(1) pct.2)) va aprecia relevanța rezultatelor nu doar în particular ci prin coroborare cu alte probe administrate, deoarece aceste probe se păstrează la el.

Această competență atribuită ofițerului de urmărire penală nu este una exagerată, or acesta nu va aprecia legalitatea ci calitatea probei. În contextul procedurii penale, relevanța este un element calitativ inferior concluziei și utilității probei. Cu toate acestea Codul de procedură penală deja dă în competența ofițerului de urmărire penală de a aprecia independent dacă o probă este concluzivă și dacă probele, per ansamblu, sunt suficiente (a se vedea art.289 din Codul de procedură penală).

Se propune introducerea noțiunii de stenogramă a fonogramelor care presupune transcrierea pe suport de hârtie a unui sunet înregistrat. Considerăm că această prevedere va oferi claritate asupra faptului că stenograma unui sunet poate fi întocmită și la consemnarea altor măsuri decât interceptarea și înregistrarea comunicărilor (ex. cercetarea domiciliului sau supravegherea tehnică). De asemenea, conceptul de sunet este mult mai larg decât cel de comunicare cuprinzând mai multe particularități acustice. Un argument în plus este cel parctic, existând cazuri în care este important de a descrie un element acustic și nu doar de a reda pe hârtie un element fonetic.

Norma va conține prevederi generale pentru toate metodele speciale de investigații autorizate de judecătorul de instrucție privind familiarizarea acestuia cu rezultatele metodei speciale de investigații puse în aplicare și controlul legalității acestora.

Modificarea la art. 132⁶ are menirea de a ajusta denumirea metodei speciale. Din denumire se propune excluderea sintagmei „și filmat”, deoarece înregistrarea video și presupune filmarea;

În partea ce ține de art. 132⁷ se modifică conceptul unor metode speciale. Astfel, „supravegherea domiciliului prin utilizarea mijloacelor tehnice ce asigură înregistrarea” și „documentarea cu ajutorul metodelor și mijloacelor tehnice” se exclud, fiind instituită metoda specială „supravegherea tehnică”. Necesitatea reconceptualizării acestor metode speciale a rezultat din realizarea practică a acestora, or în ambele cazuri persoana era supravegheată cu ajutorul mijloacelor tehnice.

Articolul 132⁸, definește, fără echivoc, metoda specială – interceptarea

comunicărilor, stabilind că aceasta se referă la orice tip de comunicare și transfer de informații între persoane (audio, video, verbale, etc.) și nu doar la convorbire, după cum stipulează norma legală actuală. Norma actuală presupune că pot fi interceptate doar convorbirile, cu alte cuvinte doar discuțiile între două persoane, totodată norma nu ține cont de realitățile și progresul tehnologic. Astfel, de exemplu în cazul discuțiilor prin intermediul programelor tip Skype, ar rezulta că nu se permite interceptarea imaginilor, fapt care nu are o argumentare logică. În acest context, se impune definirea expresă a conceptului de comunicare, care nu include doar convorbirea. Alin. (2) concretizează faptul că metodele speciale se efectuează pentru descoperirea infracțiunilor, cu alte cuvinte doar în cadrul urmăririi penale. Or, la etapa judecării cauzei nu se mai culeg probe pentru a demonstra vinovăția persoanei. Alin. (3) și (4) au fost excluse deoarece conțin prevederi ce au fost generalizate și prevăzute în art. 132¹ alin. (3) și (4).

La articolul 132⁹, alin. (2) se expune în redacția nouă, ținând cont de modificările anterioare la CPP. Astfel, se exclude necesitatea unui extras din încheierea judecătorească și se menționează necesitatea unui mandat judecătoresc, al cărui conținut este prevăzut la art. 6 pct. 25¹) CPP. Prevederile care se abrogă, au fost transpuse într-o normă generală care se referă la toate metodele speciale și nu doar la interceptare. Astfel, normele date se regăsesc în art. 132⁵.

Întru acordarea unei reglementări mai clare și previzibile, dreptul persoanei de a fi informată despre aplicarea în privința ei a metodelor speciale de investigație, este prevăzut că după expirarea perioadei pentru care a fost autorizată metoda specială de investigații, procurorul în cel mult 10 zile, informează în scris persoanele care au fost supuse metodei speciale de investigații.

Însă pot exista circumstanțe obiective (perturbarea sau periclitarea bunei desfășurări a urmăririi penale, punerea în pericol a siguranței victimelor, părții vătămate, martorul sau a membrilor familiilor acestora) când informarea poate fi amânată, în astfel de cazuri, procurorul, prin ordonanță motivată, poate amâna, dar nu mai târziu de terminarea urmăririi penale informarea persoanei supuse metodei speciale de investigații în cazurile dacă aceasta ar putea conduce la:

Este de menționat că din momentul informării, persoana supusă metodei speciale de investigații va avea dreptul să ia cunoștință de actele de dispoziție privind dispunerea, autorizarea și confirmarea legalității metodei speciale de investigații, procesul-verbal privind aplicarea metodei speciale de investigații și de purtătorul material de informații, eliberându-se la cerere copiile acestora.

Legea cu privire la activitatea specială de investigații nr. 59 din 29 martie 2012

Adoptarea Legii nr. 59/2012 a schimbat radical conceptul activității operative/speciale de investigații, regimul juridic al acestei activități fiind egalat,

practic, regimului juridic al acțiunilor de urmărire penală.

Astfel, aceasta a instituit, în general, conceptul de realizare a activității speciale de investigații în scopul descoperirii infracțiunilor, fiind minimizele efectele de prevenire a faptelor penale și de realizare *inter alia*, a sarcinilor de apărare a securității statului, ordinii de drept, etc.

Una din cele mai grave probleme, constă în instituirea conceptului de dispunere a efectuării majorității măsurilor speciale de investigații exclusiv în cadrul dosarului penal. Acest fapt constituie o abordare greșită a conceptului unui act legislativ privind activitatea specială de investigații, rezultată din confundarea și, prin urmare, suprapunerea scopurilor procesului penal cu cele ale activității speciale de investigații.

Înfăptuirea unor măsuri speciale de investigații exclusiv după pornirea urmăririi penale a neutralizat eficacitatea activităților realizate de către SIS.

Modificarea Legii nr. 59/2012 se bazează inclusiv pe jurisprudenței CtEDO și statuărilor acesteia pe segmentul asigurării securității de stat. Astfel, CtEDO nu a negat necesitatea „măsurilor de urmărire secretă”, ci dimpotrivă, atât în cauza *Iordachi și alții c. Moldovei*, cât și în cauzele *Klass și alții versus Republica Federativă Germania*, *Decizia din 06.09.1978*, *Weber și Saravia versus Germania*, *Decizia din 29.06.2006* etc., a statuat *necesitatea acestora într-o societate democratică, în interesul securității naționale, și/sau prevenirea faptelor penale sau dezordinii în masă*. De asemenea, în cauza *Klass și alții versus Republica Federativă Germania (pct.48)*, *Curtea, apreciind posibilitățile de protecție acordată în limitele art. 8, nu poate să nu ea în considerație doi factori importanți: primul - nivelul dezvoltării tehnice în domeniul mijloacelor de spionaj și, respectiv, a mijloacelor de urmărire; și al doilea – evoluțiile periculoase, în ultimii ani, ale terorismului în Europa. Actualmente, societățile democratice sînt amenințate de noi forme sensibile de spionaj și terorism și statul trebuie să aibă posibilități de a reacționa efectiv împotriva amenințărilor date, să întreprindă, în limitele jurisdicției sale, măsuri de efectuare a urmăririi ascunse a elementelor subversive. De aceea, Curtea recunoaște că existența legislației ce oferă împuterniciri de a efectua urmărirea corespondenței, trimiterilor poștale, și comunicărilor telefonice etc. este necesară într-o societate democratică. În această cauză, ca, de altfel, și în cauza *Iordachi și alții c. Moldovei*, Curtea a reiterat discreția Parlamentelor statelor de a institui, prin lege, orice fel de măsuri de urmărire secretă, accentuînd necesitatea legiferării acestora prin legi accesibile și care oferă garanții minime împotriva abuzurilor, reflectate prin prisma jurisprudenței Curții în cauze anterioare.*

În contextul respectiv, nici Curtea Europeană și nici experții Consiliului Europei, în special dl Goran KLEMENCIC, în cadrul expertizei, din 2006, asupra

Legii privind activitatea operativă de investigații, nu au menționat că oferirea unor garanții minime poate avea loc în exclusivitate în cadrul unui dosar penal.

O altă problemă a Legii nr. 59/2012, constituie birocratizarea excesivă a activității speciale de investigații, al cărei concept esențial este operativitatea.

Astfel, se propune substituirea autorizării de către procuror a unor activități ce nu constituie o imixtiune excesivă în viața privată a persoanei cu autorizarea acestora de către conducătorul organului ce desfășoară activitate specială de investigații, fapt care va spori eficiența și operativitatea de desfășurare a acestora.

Odată cu intrarea în vigoare, a Legii nr. 59/2012 a fost abrogată Legea nr. 45-XIII din 12 aprilie 1994 privind activitatea operativă de investigații. Totodată, din considerente neclare, noua lege nu a mai reglementat așa relații importante cum ar fi regimul juridic al mijloacelor tehnice speciale, destinate obținerii ascunse a informației, reglementate anterior de normele art. 6 alin. (4¹) – (4³) din Legea nr. 45/1994. Existența unor astfel de norme este imperios necesară, iar excluderea acestora, a creat un vid legislativ care a avut ca efect diminuarea controlului statului asupra mijloacelor tehnice speciale destinate pentru obținerea ascunsă a informație. Lipsa unor astfel de reglementări, ce interzic expres deținerea mijloacelor tehnice speciale pentru obținerea ascunsă a informației de către alte persoane decât autoritățile statului abilitate cu dreptul de a efectua măsuri speciale de investigații, poate aduce grave atingeri dreptului la viață privată a persoanei și, concomitent, va face inaplicabile normele art. 261 și 262 din Codul contravențional și art. 301¹ din Codul penal. În acest context a fost propuse completările de rigoare la art. II , pct. 6 (art. 7 fiind completat cu alin (5) – (7)).

Experții Comisiei de la Veneția Iain CAMERON, Ian LEIGH și Mikael LYNGBO, care au efectuat expertiza proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea nr. 753/1999 și Legea nr. 59/2012) au menționat expres: *Comisia de la Veneția și Directoratul consideră legitim faptul că autoritățile Moldovei doresc să instituie un nou mecanism pentru investigațiile de securitate, în vederea ridicării măsurilor speciale de investigații ale Serviciului înafara cadrului de investigații penale.*

La elaborarea proiectului dat de lege au fost consultate și implementate Hotărârile Curții Europene pentru Drepturile Omului pe cauza Iordachi și alții contra Moldovei din 2009; Klass și alții contra Republicii Federative Germania din 1978, Malone contra Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord din 1984, Amann contra Elveției din 2000, precum și altor cauze relevante, a căror sinteză a fost expusă în literatura de specialitate. De asemenea, s-a ținut cont de propunerile expuse de către dl Goran KLEMENCIC, în *Analiza Legii privind activitatea operativă de investigații* și a experților expuse în Rezoluția comună a Comisiei de la Veneția și Directoratului pentru drepturile omului (DHR) al Directoratului

General pentru drepturile omului și statul de drept (DGI) asupra proiectului de lege privind rectificarea și completarea anumitor acte legislative, înaintate de către Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova.

Precum a relatat și Curtea Europeană pentru Drepturile Omului „*societățile democratice sînt amenințate, în zilele noastre de forme complexe de spionaj și de terorism, așa că statul trebuie să fie capabil, pentru a combate eficient aceste amenințări, să supravegheze în secret elementele subversive care operează pe teritoriul său. Existența unor dispoziții legislative, care acordă puteri de supraveghere secretă a corespondenței și comunicărilor este necesară într-o societate democratică pentru asigurarea securității naționale.*”

Convenția lasă statelor o anumită putere discreționară, în ce privește modalitățile din sistemul de supraveghere, doar că impune existența unor garanții potrivite și suficiente contra abuzurilor.

Practica regională și internațională demonstrează elocvent existența unui complex imens de pericole și amenințări la care este supus un stat și populația acestuia. Amenințările terorismului internațional planează asupra fiecărui stat, indiferent de amplasarea geografică și politica externă realizată. De asemenea, nu poate fi negat pericolul major ce emană de la forțe din afara statului, care, prin diferite mecanisme, incită forțele extremiste din interiorul unui stat la acțiuni de ordin separatisto-extremiste și erodează fundamentele acestuia.

Astfel, este totalmente argumentată crearea în Republica Moldova a unui mecanism viabil și cu posibilități sporite de prevenire și contracarare a oricărei amenințări la adresa securității statului și a cetățeanului, atât din afara, cât și din interiorul țării.

În acest context, proiectul de lege are menirea de a stabili mecanismul de realizare a activității speciale de investigații, precum și creează un sistem adecvat de garanții și control asupra realizării acestor activități, în scopul prevenirii oricăror eventuale abuzuri. Totodată, sistemul, concomitent cu oferirea unui control asupra activității realizate, nu trebuie să birocratizeze excesiv activitatea desfășurată sau să constituie o piedică artificială la îndeplinirea operativă a misiunilor realizate în interesul securității statului.

În scopul compatibilizării noțiunilor metodelor speciale de investigații, utilizate în Codul de Procedură Penală și în Legea nr. 59 din 29 martie 2012, s-a considerat necesară completarea Legii nr. 59 din 29 martie 2012 cu noțiuni ale metodelor speciale de investigații, similare noțiunilor prevăzute de Codul de procedură penală al Republicii Moldova.

La art. 7 din Legea nr. 59 din 29 martie 2012 a fost revizuită și lista autorităților care pot codifica identitatea persoanelor cu funcții de răspundere, a subdiviziunilor, organizațiilor, încăperilor și mijloacelor de transport, identitatea colaboratorilor

confidențiali, precum și achiziționa, proiecta, asambla, confecționa sau adapta mijloace tehnice speciale, cum ar fi: aparate de înregistrare video și audio, de fotografiat, alte mijloace tehnice moderne pentru obținerea în secret a informației. Modificarea dată urmărește scopul eficientizării procesului de dobândire a informației relevante pentru descoperirea, curmarea sau investigarea infracțiunilor după domeniul de competență.

Completarea la art. 12 este operată în contextul terminologiei de specialitate adoptate prin Legea nr. 457 din 12 noiembrie 2003 cu privire la informatizare și la resursele informaționale de stat (publicată la 01.01.2004 în Monitorul Oficial Nr. 6-12), propunem ca sintagma „sistemele informaționale” să fie completată cu textul ” și bănci de date”, astfel asigurând accesul la sisteme tehnico-informaționale ce includ una sau mai multe baze de date și la sisteme de dirijare a acestor baze.

În partea ce ține de modificările la art. 1 alin. (1); art. 2 lit. d); art. 19 alin. (1) pct. 2) lit. d); art. 24 alin. (1) propunem ca după cuvintele „ordinii publice”. completarea textului cu sintagma „siguranței locului de deținere” (termen prevăzut la art. 172 Codul de Executare), deoarece Departamentul Instituțiilor Penitenciare este abilitat cu dreptul de a desfășura activitatea specială de investigații, scopul pentru care aceasta este desfășurată, în marea parte nu se circumscrie scopurilor prevăzute la alin. (1).

Astfel, deși, sistemului penitenciar contribuie la realizarea asigurării ordinii publice prin contribuirea la o societate sigură, siguranța locurilor de detenție nu face parte din siguranța ordinii publice. Pornind de la acest deziderat și având în vedere importanța activității sistemului penitenciar per ansamblu, propunem introducerea sintagmei „siguranței locului de detenție” pentru a legitima activitatea ofițerilor de investigații în scopul asigurării siguranței instituțiilor penitenciare cât și realizarea celorlalte atribuții.

Mai mult decât atât, conform prevederilor art. 2 alin.(1) lit. d) din Legea cu privire la sistemul penitenciar nr.1036 din 17.12.1996, una din sarcinile de bază prevăzută exhaustiv este, asigurarea ordinii de drept și legalității în instituțiile penitenciare, a securității persoanelor deținute în acestea, precum și a acestor persoane în timpul escortării lor, a personalului, a persoanelor cu funcții de răspundere și cetățenilor aflați pe teritoriile acestor instituții, sarcină care implică derularea și desfășurarea activităților preventive și de investigație în acest sens.

Cu referire la completarea prevăzută la art. 7 alin. (2) este de menționat că potrivit art. 30 alin. (4), investigatorii sub acoperire sînt angajați, special desemnați în acest scop, din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, Serviciului de Informații și Securitate, Centrului Național Anticorupție, Departamentului Instituțiilor Penitenciare al Ministerului Justiției (...).

Cu toate acestea, conform art. 7 alin. (2), competențele specificate la art. 7 alin.

(1) lit. c) și d) revin numai subdiviziunilor specializate ale Ministerului Afacerilor Interne, Centrului Național Anticorupție și Serviciului de Informații și Securitate al Republicii Moldova.

Prin urmare, reieșind din interdicția specificată, Departamentul Instituțiilor Penitenciare nu are competențe de a confecționa și a folosi, în cadrul aplicării metodelor speciale de investigații, acte care codifică identitatea persoanelor cu funcții de răspundere, a subdiviziunilor, organizațiilor, încăperilor și mijloacelor de transport, precum și identitatea colaboratorilor confidențiali.

Investigatorul sub acoperire în timpul înlăptuirii aplicării metodelor speciale de investigații, desfășoară activitate sub o altă identitate care presupune nu doar schimbarea datelor de stare civilă, ci a oricăror date referitoare la o persoană, de aceea legenda, rezolvă cea mai mare problemă a infiltrării prin care investigatorului i se creează o identitate și un trecut credibil, pasibil de verificat în fața unui suspect sau membrilor grupării (organizației) criminale în care se dorește infiltrarea.

În calitate de investigatori sub acoperire, pot fi colaboratorii sistemului penitenciar bine pregătiți în acest sens, cu cunoașterea limbajului specific utilizat în locurile de detenție și a așa numitor „tradiții hoșești”, însă realizarea acestei măsuri, fără acordarea competențelor de a confecționa și a folosi, în cadrul efectuării măsurilor speciale de investigații, acte care codifică identitatea persoanelor cu funcții de răspundere, a subdiviziunilor, organizațiilor, încăperilor și mijloacelor de transport, precum și identitatea colaboratorilor confidențiali, este imposibilă.

Prin completarea la art. 7 alin. (2) cu cuvintele „Serviciul Vamal” este de menționat că necesitatea folosirii actelor care codifică identitatea persoanelor cu funcții de răspundere, a subdiviziunilor, organizațiilor, încăperilor și mijloacelor de transport, precum și identitatea colaboratorilor confidențiali în procesul de aplicare a metodelor speciale de investigații, pentru Serviciul Vamal este strict necesar, deoarece în cele mai frecvente cazuri ofițerii de investigație ai Serviciului Vamal la aplicarea metodelor speciale de investigație dispuse în cadrul cauzei penale sunt impuși în situația de a utiliza transportul personal sau ce aparține rudelor, cunoștințelor, etc.

În cazul aplicării metodelor speciale de investigații ofițerul de investigație din cadrul Serviciului Vamal nu este în drept să codifice cel puțin identitatea mijlocului de transport utilizată, sau identitatea sa. Ca urmare, în cele mai frecvente cazuri, ofițerul de investigație este pus în situația de a aplica metode speciale de investigații superficial sau și mai grav este deconspirat de către infractori în procesul aplicării metodelor.

Totodată, achiziționarea mijloacelor tehnice speciale, cum ar fi: aparate de înregistrare video și audio, de fotografiat, alte mijloace moderne pentru obținerea în secret a informației, este strict necesară, deoarece în procesul aplicării metodei

speciale de investigație cu utilizarea aparatelor de înregistrare video, audio, de fotografiat ș.a.m.d. obișnuite în cele mai dese cazuri se va solda cu eșec.

Cu referire la art. 30 alin. (4) este de menționat că legislația vamală este foarte specifică, la necesitatea efectuării unei investigații sub acoperire în domeniul dat, va fi posibilă implicarea unui ofițer de investigație din cadrul Serviciului Vamal în calitate de investigator sub acoperire.

După natura sa, activitatea specială de investigații reprezintă o procedură sau formă „specială” a statului de protecție a drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor, asigurării securității statului și ordinii publice, prevenirii și combaterii criminalității, prin aplicarea unor mijloace și metode speciale caracteristice doar acesteia. În al doilea rând, această activitate poartă un caracter investigativ (de investigare) și de cercetare (recunoaștere), orientat la relevarea și prevenirea unor fapte și fenomene necunoscute care inițial nu pot fi investigate în cadrul unui proces penal sau în cadrul unui dosar penal.

În context, activitatea specială de investigații în comparație cu alte forme de activitate a unui stat se diferă prin caracterul său de organizare, care este public și secret, este organizată și efectuată de către organe ale statului special împuternicite pentru aceasta, se realizează prin desfășurarea unor metode specifice cu antrenarea investigatorilor sub acoperire și concursul unor persoane care colaborează confidențial, cu sau fără utilizarea mijloacelor tehnice speciale, în scopul prevăzut în primul abzaț al prezentei referințe.

Este evident că, activitatea specială de investigații reieșind din forma sa specifică de activitate și faptul că, în cea mai mare parte este organizată și desfășurată confidențial, asocierea măsurilor speciale de investigații cu restricțiile drepturilor și libertăților constituționale, antrenarea la aplicarea metodelor speciale de investigații a persoanelor care își dau concursul benevol, precum și celor care colaborează confidențial, a fost și rămâne obiectul unor critici, dezbateri și control din partea avocaților, oameni de știință, politicieni, activiști pentru drepturile omului și oameni obișnuiți. Acest lucru se datorează faptului că, tot ceea ce presupune efectuarea în secret sau confidențial întotdeauna a stîrnit și stîrnește curiozitatea, creează condiții de îndoială și tensiune ce ține de un potențial abuz, devenind obiect al discuțiilor nu doar din punct de vedere juridic, dar și moral.

Spre exemplu în unele țări din Uniunea Europeană au fost înregistrate modele identice de organizare a activității speciale de investigații cu forma aplicată în Republica Moldova. Exemplu țările baltice (Lituania, Letonia, Estonia și Polonia). Acest exemplu se referă dor la forma de organiza, dar nu și la metodele aplicate. Nomenclatorul măsurilor este diferit, în Lituania la metode specială se atribuie:

- 1) Accesul secret în locuința persoanei, încăperi de serviciu și alte încăperi, teritorii închise, mijloace de transport;

2) Examinarea secretă al expedierilor poștale și ale documentelor lor, controlul și sustragerea expedierilor poștale, controlul secret al corespondenței și altor tipuri de schimb de informație;

3) Utilizarea mijloacelor tehnice în mod special, obținerea informației de la agenții economici, care oferă legătura electronică și (sau) servicii electronice, Banca Lituaniei, întreprinderile financiare și instituțiile de creditate, precum și informației de la alte persoane juridice

4) Investigația sub acoperire.

Aceste măsuri sunt autorizate de către președintele judecătorei de circumscripție sau judecătorul autorizat de către el și ia hotărârea, atunci când este solicitarea din partea conducătorului sau loțiitorului subdiviziunii specializate.

5) supravegherea controlată – se autorizează de procuror la demersul conducătorului sau loțiitorului subdiviziunii specializate;

6) culegerea de informații și fapte de la persoanele aflate în custodia statului – se autorizează de conducător sau loțiitorul subdiviziunii specializate;

7) chestionarea – se autorizează de conducător sau loțiitorul subdiviziunii specializate;

8) cercetarea obiectelor și documentelor – se autorizează de conducător sau loțiitorul subdiviziunii specializate;

9) achiziția de control – se autorizează de conducător sau loțiitorul subdiviziunii specializate;

10) ambuscada – se autorizează de conducător sau loțiitorul subdiviziunii specializate;

11) urmărirea vizuală – se autorizează de conducător sau loțiitorul subdiviziunii specializate;

12) filarea - până la 3 zile se permite spre efectuare după aprobare de către conducătorul sau loțiitorul subdiviziunii specializate. În caz dacă filarea se efectuează mai mult de 3 zile, dar nu mai mult de 3 luni, continuarea filării este posibilă numai după aprobarea procurorului;

În celelalte trei țări tehnicile/metodele speciale de investigații aproximativ sunt aceleași.

Sarcinile activității speciale de investigații fiind următoarele:

1) prevenirea acțiunilor criminale;

2) depistarea acțiunilor criminale, precum și identificarea persoanelor care pregătesc, comit sau au comis acțiuni criminale;

3) protejarea persoanelor contra acțiuni criminale;

4) căutarea persoanelor, care se ascund de investigația prejudiciară sau judecată, precum și căutarea persoanelor dispărute fără urmă;

5) căutarea obiectelor, banilor, hîrtii de valoare, altui tip de proprietate, legat de

comiterea acțiunilor criminale;

6) asigurarea securității interne ale subiecților spionării în domeniul penal.

Motivele sau temeiurile pentru desfășurarea metodelor speciale de investigații sunt:

1. Investigația subdiviziunilor specializate se realizează atunci când:

1) există informație despre o infracțiune gravă sau deosebit de gravă, care se află în proces de pregătire, desfășurare sau a fost comisă, sau despre o infracțiune de gravitate medie, prevăzute de articolul corespunzător al Codului penal al Republicii Lituania, sau despre persoanele, care pregătesc, comit sau au comis o crimă;

2) bănuitul, învinuitul sau condamnatul se ascunde;

3) persoana a dispărut fără urme;

4) se realizează protecția persoanei contra unei acțiuni criminale.

Reieșind din aceste prevederi este evident că, activitatea specială de investigații în general, cât și metoda specială de investigații, nemijlocit, sunt desfășurate și în afara unui proces penal.

Adăugător este reglementată procedura de autorizare și consemnare a metodelor speciale de investigații și aici, se finalizează toată activitatea specială de investigații.

Elaborarea și adoptarea, în anul 2012, a unui cadru normativ nou în domeniul activității speciale, Legea nr. 59 din 29.03.2012 privind activitatea specială de investigații și secțiunea V-a „Activitatea specială de investigații” din Codul de procedură penală al RM, a fost precedată de o analiză profundă a subiectului vizat, a specificului național și regional, de practicile aplicate în domeniul de către organele de drept ale statelor europene. Însă, odată cu implementarea actelor prenotate s-a constatat un anumit regres în activitatea specială de investigații și-a fost periclitată de o serie de impedimente, care pot fi clasificate în:

a) legislative (divergențele și lacunele în legislație, interpretarea neunivocă a acesteia),

b) de conlucrare (nivelul jos al interacțiunii între ofițerul de investigații, ofițerul de urmărire penală, procurorul și judecătorul de instrucție);

c) financiare (asigurarea financiară modestă a activității speciale de investigații);

d) de instruire (nivelul jos de cunoștințe în domeniul al ofițerilor de investigații, de urmărire penală, a procurorilor și judecătorilor);

e) calitățile personale ale angajaților, care sunt implicați în autorizarea, organizarea și efectuarea activității speciale de investigații (nedorința de a-și asuma riscurile).

Cu referire la problemele de ordin legislativ, în prim plan apar contradicțiile între Legea 59/2012 și Codul de procedură penală. Astfel art.1 al Legii 59/2012 se prevede că: „Activitatea specială de investigații reprezintă o procedură cu caracter

secret și/sau public, efectuată de autoritățile competente, cu sau fără utilizarea echipamentelor tehnice speciale, în scopul culegerii de informații necesare pentru prevenirea și combaterea criminalității, asigurarea securității statului, ordinii publice, apărarea drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor, descoperirea și cercetarea infracțiunilor.”

Alin. (1) al art.132¹ Cod procedură penală prevede „Activitatea specială de investigații reprezintă totalitatea de acțiuni de urmărire penală cu caracter public și/sau secret efectuate de către ofițerii de investigații în cadrul urmăririi penale numai în condițiile și în modul prevăzute de prezentul cod.”

Prin urmare Codul de procedură penală stabilește expres că activitatea specială de investigații poate fi efectuată doar în cadrul unei urmăririi penale și doar în modul prevăzut de codul prenotat.

Aceasta și este dilema, deoarece ofițerii de investigații avînd ca scop realizarea sarcinilor legii 59/2012 nu întotdeauna presupune desfășurarea urmăririi penale, acționînd astfel în conformitate cu Legea nr.59/2012, iar procurorii în acțiunile sale se conduc de prevederile Codul de procedură penală și practic sistează activitatea specială în cadrul dosarelor de urmărire informativă, dosarelor analitice pe persoanele care intenționează să se reunească în grupuri sau organizații criminale în scopul săvârșirii infracțiunilor. Imposibilitatea efectuării în cadrul dosarelor speciale specificate a măsurilor speciale de investigații, autorizate de către procuror, diminuează posibilitatea de a acționa proactiv și de a preveni atentatele criminale. Aceste lacune reduc la zero însăși necesitatea culegerii de informații pentru prevenirea și relevarea atentatelor criminale, precum și în privința persoanelor care le pregătesc sau le-au comis.

În prezentul proiect de lege se propune înlăturarea contradicțiilor și suprapunerilor dintre normele care reglementează activitatea specială de investigații.

Este de menționat că conform art. 18 alin. (3) din prevederile actuale ale Legii 59/2012, măsurile speciale de investigații pot fi efectuate atît în cadrul procesului penal, cît și în afara acestuia.

Astfel, întru oferirea unei reglementări clare și previzibile, a fost delimitată procedura de aplicare a metodelor speciale, respectiv, prevederile Codului de procedură penală vor reglementa procedura de dispunere, autorizare și efectuare a măsurilor speciale investigații, în contrast Legea 59/2012 va reglementa activitatea specială de investigație în afara procesului penal.

Necesitatea efectuării măsurilor speciale de investigații rezultă din sarcinile specifice prevăzute în art. 2 al legii menționate, o parte din ele nu întotdeauna pot fi realizate doar în cadrul unui proces penal, implicit a urmăririi penale.

Este de menționat că aplicarea metodelor speciale de investigație ce presupun o

ingerință substanțială în viața privată a persoanei (autorizate de către judecătorul de instrucție) vor putea fi realizate doar în următoarele cazuri expres prevăzute la art. 18 alin. (3) din proiect, și anume:

a) colectarea de informații, despre posibilele evenimente și sau acțiuni ce ar putea pune în pericol securitatea statutului;

b) căutarea persoanelor învinuite, inculpate sau condamnate care se ascund de organul de urmărire penală sau de instanța de judecată ori se eschivează de la executarea pedepsei privative de libertate și evadarea deținuților;

c) asigurarea protecției martorilor și altor participanți la procesul penal.

Celelalte metode speciale de investigație vor putea fi aplicate în cazul întrunirii condițiilor prevăzute la art. 19.

Procedura de autorizare, aplicare, încetare și control a metodelor speciale de investigație este reglementată minuțios și oferă participanților posibilitatea de a-și alege o anumită conduită.

La încetarea aplicării metodelor speciale de investigație, a fost reglementat într-o manieră clară și previzibilă dreptul persoanei de a fi informată despre ingerința autorităților în viața ei privată într-un termen de 10 zile lucrătoare de la data clasării. Evidențiem că Directiva nr. 2012/13/UE din 22 mai 2012¹⁸ emisă de către Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene cu privire la dreptul la informare în cadrul procedurilor penale stabilește obligația autorităților statale de a informa persoanele în cauză, totodată, dreptul la informare poate fi limitat, atunci când informația implică un risc grav pentru viața sau drepturile fundamentale ale unei terțe persoane (este necesară în această apreciere parcurgerea testului de proporționalitate, pentru a păstra un echilibru între drepturile implicate); când este strict necesar pentru protecția unui interes public important (este dat exemplul compromiterii unui anchete în curs de desfășurare sau al afectării grave a securității interne a statului membru respectiv), însă nu refuzat în integralitate.

În acest sens, prin prezentul proiect sunt prevăzute expres cazurile de limitare a acestui drept, însă nu putem trece cu vederea faptul că procurorul, la examinarea raportului, constată lipsa sau prezența temeiurilor privind neinformarea persoanei, stabilește dacă aceste temeiuri au caracter permanent sau provizoriu, și, după caz admite sau refuză autorizarea neinformării persoanei prin ordonanță. În dependență de caracterul permanent sau provizoriu al temeiurilor de neinformare, procurorul, poate autoriza neinformarea pentru o anumită perioadă de timp determinată, autoritatea care a inițiat metoda fiind obligat la expirarea perioadei respective să reevalueze temeiurile de neinformare și să întreprindă toate acțiunile necesare.

La fel a fost acordată o atenție sporită procedurii de distrugere a rezultatelor dobândite ca urmare a aplicării metodelor speciale de investigație, astfel observăm că rezultatele metodei speciale de investigație obținute în privința persoanelor se

distrug în termen de 3 luni după informarea acestora despre aplicarea metodei, întocmindu-se un proces-verbal care se anexează la dosarul special.

Fundamentarea economico-financiară

Implementarea proiectului de lege nu atrage cheltuieli financiare suplimentare.

Modul de incorporare a proiectului în sistemul actelor normative în vigoare, actele normative care trebuie elaborate sau modificate

Modificările propuse în proiectul de lege nu implică necesitatea modificării sau completării altor acte normative.

Consultarea publică a proiectului

În scopul respectării prevederilor Legii nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional, proiectul de lege a fost plasat pe pagina web a Ministerului Justiției (directorul „Transparența decizională”, compartimentul „Proiecte de acte normative remise spre coordonare”).

Viceministru

Nicolae EȘANU