



**Proiectul „Consolidarea sistemului de justiție penală bazat pe respectarea drepturilor omului în Republica Moldova”**

**Analiză**

**a Legii Republicii Moldova nr. 1545 privind modul de reparare a prejudiciului cauzat prin acțiunile ilicite ale organelor de urmărire penală, ale procuraturii și ale instanțelor judecătorești și a proiectelor de amendament elaborate de autoritățile naționale**

*Elaborată de Erik Svanidze*

Martie 2024

## A. INTRODUCERE

1. Prezenta analiză se referă la Legea nr. 1545 din 25.02.1998 a Republicii Moldova privind modul de reparare a prejudiciului cauzat prin acțiunile ilicite ale organelor de urmărire penală, ale procuraturii și ale instanțelor judecătorești (în continuare "Legea"), precum și la modificările propuse de autoritățile naționale (în continuare "propuneri de modificare").
2. Analiza a fost elaborată de către consultantul internațional Erik Svanidze<sup>1</sup>, în cadrul Proiectului Consiliului Europei „Consolidarea sistemului de justiție penală bazat pe respectarea drepturilor omului în Republica Moldova”.
3. Aceasta include o analiză a legii și a propunerilor de modificare evaluate din perspectiva compatibilității lor cu Convenția Europeană a Drepturilor Omului (în continuare "Convenția"), cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (în continuare "Curtea Europeană"), cu practicile Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind supravegherea executării hotărârilor Curții Europene, cu alte standarde ale Consiliului Europei și standarde internaționale, precum și cu cele mai bune practici relevante.
4. Analiza se referă la prevederi cu caracter compensatoriu și măsuri de despăgubire care trebuie să fie disponibile în conformitate cu articolele 13 și 5 alineatul (5) din Convenție și articolul 3 din Protocolul nr. 7 la Convenție pentru prejudiciul cauzat de erorile atribuite sistemului național de justiție. Cu toate acestea, din cauza naturii legii și a măsurilor în cauză, analiza nu se referă la remediile preventive<sup>2</sup>. În contextul în cauză, astfel de remedii sunt deja integrate în controlul judiciar, garanții procedurale și alte cerințe ale articolelor 5 și 6, și altor prevederi ale Convenției, astfel cum sunt interpretate de Curtea Europeană în jurisprudența sa<sup>3</sup>.
5. Analiza se bazează pe traducerea neoficială în limba engleză a legii și a proiectelor de amendament, pe analiza suplimentară a normelor relevante din Codul penal (în continuare "CP"), Codul de procedură penală (în continuare "CPP") și alte acte juridice consultate pe pagina web oficială [www.legis.md](http://www.legis.md) și interviuri cu

---

<sup>1</sup>Fost procuror/șef de departament în cadrul Procuraturii Generale din Georgia, vice-ministru al justiției din Georgia, membru/expert al Comitetului European pentru Prevenirea Torturii, expert al mai multor proiecte de țară și regionale finanțate de Consiliul Europei și de Uniunea Europeană în Turcia, Republica Moldova, Armenia, Ucraina și țările Baltice, care au abordat aspecte referitoare la drepturile omului și justiția penală.

<sup>2</sup>A se vedea cauza *Sukachov c. Ucrainei*, Hotărârea CtEDO din 30.01.2020, cererea nr. 14057/17, §113.

<sup>3</sup>A se vedea cauza *Sürmeli c. Germaniei*, Hotărârea CtEDO [CG] din 08.06.2006, cererea nr. 75529/01, §§ 99-101.

reprezentanții autorităților naționale ținute online la 14 decembrie 2023 și 22 ianuarie 2024.

6. În afară de analiza generală a legii, sunt oferite comentarii referitoare la preocupările sau problemele generale și specifice ale prevederilor, care necesită atenție sau îmbunătățiri, împreună cu recomandări pentru elaborări suplimentare în legislația secundară și alte reglementări. În timp ce aspectele-cheie abordate în text sunt subliniate, recomandările conexe sau comentariile-cheie sunt **evidențiate cu caractere aldine**.

## **B. Analiza legii**

### *Domeniul de aplicare al Legii*

7. Legea, așa cum reglementează articolul 1 al acesteia, se referă la repararea prejudiciului cauzat prin „acțiunile ilicite comise în procesele penale și contravenționale de organele de urmărire penală, de procuratură și de instanțele judecătorești”. În același timp, articolul 3 limitează domeniul de aplicare la prejudiciile care pot fi atribuite deciziilor procedurale cheie și doar la unele dintre acțiuni procesuale conexe acestora. Printr-o singură clauză neexhaustivă (inclusă la articolul 3 alineatul (1) litera (c)), care se referă la „alte acțiuni de procedură care limitează drepturile persoanelor fizice sau juridice”, Legea se aplică, de fapt, aproape tuturor deciziilor organului de urmărire penală, procuraturii, judecătorilor de instrucție și a instanțelor judecătorești adoptate la faza urmăririi penale, și măsurilor ori activităților și hotărârilor judecătorești (denumite în continuare „ingerințe acoperite prin Lege”).

8. În mod special, în ceea ce privește ingerințele cu caracter preventiv și investigativ (administrarea probelor), Legea se aplică:

- reținerii;
- celor două măsuri preventive sub forma arestării preventive<sup>4</sup> și a obligării de nepărăsire a localității sau țării;
- tragerii la răspundere penală a unei persoane;

---

<sup>4</sup>Această analiză utilizează și alți termeni, cum ar fi „arestarea preventivă”, „detenție preventivă” și „arest preventiv”, urmând terminologia utilizată de Curtea Europeană sau de alte documente.

- percheziție, ridicarea, punerea sub sechestru a averii, eliberarea sau suspendarea de la locul de muncă (funcție), precum și alte acțiuni de procedură care limitează drepturile persoanelor fizice sau juridice;
- măsuri speciale de investigații;
- ridicarea a documentelor contabile și a altor documente, a banilor, a ștampilelor, precum și la blocarea conturilor bancare.

9. Clauza(ele) exhaustivă(e) și formularea acestora oferă unele temeuri pentru interpretarea acesteia ca fiind inaplicabilă (în ceea ce privește privarea de libertate) altor forme de reținere în custodia poliției, aducerea (silită), prevăzută la articolul 199 din CPP, alte ingerințe similare (atunci când o persoană nu este liberă să plece) care nu se referă la o bănuială de comitere a unei infracțiuni sau (de exemplu, aducerea la poliție pentru identificare). Aceste situații pot apărea indiferent de temeiul de reglementare și, prin urmare, nu intră, de asemenea, în mod formal, în domeniul de aplicare al legii.

10. În plus, legea ar putea să menționeze în mod expres arestarea la domiciliu<sup>5</sup>, care intră sub incidența noțiunii de privare de libertate și, în consecință, a articolului 5 din Convenție<sup>6</sup>. La fel, Legea nu se aplică, în mod clar, altor măsuri preventive prevăzute de CPP (articolul 175, etc.).

11. Aceași problemă apare și în ce privește liberarea provizorie sub control judiciar sau liberarea provizorie pe cauțiune, cu aplicarea de măsuri (obligații) suplimentare (articolele 191, 192, etc.). Ar fi recomandabil să se includă unele indicații specifice în lege în acest sens.

12. Având în vedere formularea cuprinzătoare a actualei legi cu privire la activitățile speciale de investigații, percheziții și alte acțiuni specifice care intră în această categorie, nu există nicio preocupare cu privire la aplicabilitatea acesteia în această privință. Cu toate acestea, rămân unele îndoieli în ceea ce privește aplicabilitatea legii la întreaga gamă de acțiuni procedurale (interogarea, verificarea declarațiilor etc.). Deși Legea nu menționează expres aceste acțiuni în categoria celor

---

<sup>5</sup>Articolul 3 alineatul (1) litera (a) utilizează un termen mai larg, "măsuri preventive sub formă de arest", care, în conformitate cu articolul 175 alineatul (3) din CPP, cuprinde de obicei atât arestul preventiv, cât și arestul la domiciliu. Cu toate acestea, pentru a preveni orice interpretare eronată în aplicarea legii, este necesar de o prevedere mai exactă.

<sup>6</sup>Cauza *Buzadji c. Republicii Moldova*, Hotărârea CtEDO [CG] din 5 iulie 2016, cererea nr. 23755/07, § 104.

care „limitează drepturile persoanelor fizice sau juridice”, ele ar putea duce la încălcări și la consecințe care decurg din acestea<sup>7</sup>.

13. În plus, legea nu menționează în mod explicit activități operative (percheziții speciale), așa cum o face o lege similară din Ucraina<sup>8</sup>. În același timp, deși CPP permite contestarea acțiunilor desfășurate conform Legii nr. 59/2012 privind activitatea specială de investigații în fața unui judecător de instrucție (articolul 313 alin. 2 (3), ca afectând drepturile și libertățile constituționale), considerăm că o trimitere clară la aceste activități ar fi pertinentă și în acest context.

14. În ceea ce privește întreaga procedură penală, inclusiv procesul și hotărârile judecătorești (definitive),<sup>9</sup> aceasta se referă la:

- condamnare;
- confiscarea averii;
- supunerea ilegală la muncă neremunerată în folosul comunității.

15. În ceea ce privește hotărârile judecătorești definitive nefavorabile și pedepsele (sanțiunile), articolul 3 din Lege omite să includă măsurile de constrângere cu caracter medical, într-o instituție psihiatrică, alte măsuri de siguranță prevăzute de (Capitolul X din) CP, care nu se încadrează în termenul de condamnare.

16. În plus, deși ar putea fi subînțeles prin clauza care se referă la o „condamnare”, având în vedere inconsecvența evidentă a acesteia prin specificarea a doar două dintre pedepse (măsuri), aceasta oferă temei pentru a pune sub semnul întrebării aplicabilitatea sa în ceea ce privește potențialele încălcări și prejudicii legate de pedepsele cu suspendare, liberare condiționată. Doar normele suplimentare disponibile la Capitolul IV privind modul de executare a hotărârilor care se referă la retragerea gradului militar, confiscare și alte pedepse, măsuri relevante aplicabile ca urmare a condamnării (nespecificate în Lege) și prevăzute de Capitolele VII și IX din Codul penal (privind permisul de conducere etc.).

---

<sup>7</sup>A se vedea, de exemplu, cauza *Jager c. Țărilor de Jos*, Hotărârea CtEDO din 14 martie 2000, cererea nr. 39195/98; cauza *Pishchalnikov c. Rusiei*, nr. 7025/04, Hotărârea CtEDO, 24 septembrie 2009, §§ 9, 75 etc.

<sup>8</sup>Legea Ucrainei „Cu privire la procedura de reparare a prejudiciului cauzat cetățenilor de acțiunile ilicite ale organelor responsabile de activitățile operative, ale autorităților care exercită activitate de investigații, ale procurorilor sau ale instanțelor de judecată”, disponibilă la: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266/94-%D0%B2%D1%80#Text>, a se vedea, de asemenea, cauza *Nechiporuk și Yonkalo c. Ucrainei*, Hotărârea din 21 aprilie 2011, cererea nr. 42310/04, §§ 140-141.

<sup>9</sup>După cum a fost modificat în 2017.

17. Segmentul specific contravențiilor (administrative) al ingerințelor reglementate de Lege cuprinde:

- reținerea contravențională;
- arest contravențional (ca o formă de pedeapsă contravențională);
- aplicarea amenzii contravenționale de către instanța de judecată.

18. Acest aspect al Legii, termenul care se referă la sistemul judiciar, exclude amenzile aplicate pentru contravenții de către alte organe decât instanța de judecată, care, în mod oarecum inconsecvent, este prevăzut la articolul 13 (alin. 1 cu privire la considerațiile bugetare).

19. În termeni generali, legea face parte dintr-un set de acte legislative primare, care abordează, în mod specific, modul de reparare, despăgubirile și, în special, compensațiile pentru încălcarea unor drepturi și norme naționale în cursul administrării actului de justiție și în domenii conexe, inclusiv la etapa premergătoare procesului (urmărirea penală și procedura privind contravențiile administrative). Pe lângă prevederea constituțională vizată (articolul 53), CPP (articolul 23), precum și normele generale aferente răspunderii civile delictuale și alte principii și norme generale, cadrul legal din Republica Moldova a optat până în prezent pentru o abordare fragmentată în ceea ce privește aspectele în cauză<sup>10</sup>.

20. Având în vedere dificultățile privind enumerarea întregii categorii de posibile încălcări ale cadrului legal intern, inclusiv a prevederilor constituționale relevante, și/sau a Convenției și a drepturilor omului relevante, unele jurisdicții au optat să continue cu o legislație (norme speciale) care prevede despăgubiri pentru prejudiciile cauzate de funcționarea defectuoasă a instituțiilor statului, în general<sup>11</sup> sau de încălcări ale drepturilor omului atribuite acestora. O soluție holistică vizează, în mod specific, îndeplinirea cerințelor articolului 13 din Convenție în această privință<sup>12</sup>.

21. În cazul în care nu se alege o soluție holistică, autoritățile din Republica Moldova sunt invitate **să ia în considerare remedierea lacunelor și a deficiențelor**

---

<sup>10</sup>Există și alte legi primare care prevăd, în mod specific, remedii compensatorii preventive și, în special, care vizează durata procedurilor și condițiile de detenție, care, însă, nu sunt acoperite de analiza curentă.

<sup>11</sup>Legea nr. 82/1998 Coll., a Republicii Cehe, cu privire la răspunderea pentru prejudiciile cauzate în exercitarea autorității publice prin decizii sau proceduri oficiale incorecte.

<sup>12</sup>A se vedea DH-DD(2016)382, Comitetul de Miniștri, a 1259-a reuniune (7-9 iunie 2016) (DH) Raport de activitate (23/03/2016), Comunicare din Armenia cu privire la cauzele *Poghosyan și Baghdasaryan, Khachatryan și alții și Sahakyan c. Armeniei* (Cererile nr. 22999/06, 23978/06, 66256/11). [https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD\(2016\)382E](https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD(2016)382E)

**conceptuale și substanțiale subliniate în ceea ce privește domeniul de aplicare a Legii și, în mod specific, în ceea ce privește prejudiciile rezultate din hotărâri și ingerințe greșite (inclusiv din măsurile speciale de investigații/perchezițiile speciale) aferente procedurilor judiciare penale (inclusiv contravenționale).**

22. Pe lângă extinderea și îmbunătățirea domeniului său de aplicare, există motiv de a **îmbunătăți tehnicile legislative și alte tehnici conexe utilizate** (în ceea ce privește gama de amenzi pentru activități procedurale aplicate de autoritățile judiciare și nejudiciare etc.).

### *Temeiuri de compensare și alți parametri*

23. În conformitate cu titlul Legii și cu articolul 1 al acesteia, temeiul general de despăgubire pentru prejudiciul cauzat persoanelor fizice sau juridice prin intervențiile reglementate de Lege este reprezentat de ilegalitatea acestora, care este denumită prin noțiunea de „acțiuni ilicite”.

24. Prevederile și criteriile cheie propuse în paragraful 1 a articolului 2 din Lege limitează, în mod excesiv (după cum se argumentează în paragrafele următoare) aplicabilitatea acesteia la acțiuni ilicite care cuprind:

- încălcări eronate ale ‘principiului general potrivit căruia nicio persoană nevinovată nu poate fi trasă la răspundere și nu poate fi judecată’;
- infracțiunile care implică o încălcare intenționată (cu rea credință) a normelor procedurale și materiale în timpul procedurilor penale sau contravenționale.

25. Trebuie remarcat faptul că „erorile” sunt atribuite organelor abilitate să examineze cauzele privind contravențiile, organelor de urmărire penală sau instanțelor de judecată (susținută de clauza privind „excluderea vinovăției acestora”). În ceea ce privește încălcările cu rea credință, acestea urmează să fie stabilite cu referință la acțiunile cu caracter oficial. În același timp, necesitatea de a dovedi intenția/rea credință, care ar putea fi dificilă, dacă nu chiar să submineze eficiența remediului,<sup>13</sup> este parțial atenuată de paragraful 2 a articolului 3, care prevede că prejudiciul cauzat se repară integral, indiferent de culpa persoanelor cu funcție de răspundere din organele de urmărire penală, din procuratură și din instanțele judecătorești. Acest lucru necesită, totuși, o ajustare a definiției generale.

---

<sup>13</sup>A se vedea cauza *Keenan c. Regatului Unit*, Hotărârea CtEDO din 18.07.2006, cererea nr. 42310/04, §§ 41-43.

26. Articolele 3<sup>14</sup> și 6 din Lege trebuie interpretate ca sugerând că, în scopul reparării, o condamnare ilegală trebuie să fie confirmată cu o ulterioară:

- „sentință definitivă și irevocabilă de achitare” sau
- scoaterea persoanei de sub urmărire penală sau încetarea urmăririi penale pe temei de reabilitare.

27. În ceea ce privește contravențiile, o condamnare ilegală<sup>15</sup> trebuie să fie stabilită printr-o hotărâre (decizie) privind anularea arestului contravențional ca urmare a achitării persoanei fizice. Pe lângă aspectele tehnice procedurale,<sup>16</sup> această clauză de bază (definitivă) limitează, în mod evident, acest temei doar la arestări. Având în vedere consecințele și natura procedurilor și a altor pedepse aplicabile,<sup>17</sup> ar fi **necesară extinderea aplicabilității Legii în ceea ce privește solicitarea de compensare pentru sancțiunile, inclusiv amenzile, prevăzute de cadrul contravențional.**

28. În ceea ce privește încălcările cu rea credință (a normelor procedurale și materiale), în afară de cele două tipuri de decizii de achitare discutate, care pot include constatări relevante, acestea ar putea fi stabilite și prin încheierea / declarația unui judecător de instrucție privind „nulitatea actelor sau acțiunilor organului de urmărire penală sau ale organului care desfășoară o activitate specială de investigație, efectuată în temeiul art. 313 alin. (5) din CPP, în privința *persoanei achitate sau scoase de sub urmărire penală*”<sup>18</sup>. Această prevedere ridică motive de îngrijorare și ar fi necesar **remedierea clauzei(lor) respective în ceea ce privește domeniul limitat de ingerințe, care pot fi contestate în temeiul articolului 313 din CPP** (prin excluderea unei trimiteri la prevederea specifică din CPP). În plus, în afară de excluderea cerinței generale de achitare, **relevanța juridică (statutul) hotărârilor judecătorilor de instrucție trebuie să fie abordată**. Acestea, în versiunea actuală, nu pot fi considerate definitive pentru procedurile penale ulterioare referitoare la încălcări relevante imputabile funcționarilor<sup>19</sup>. Acest lucru ar fi necesar inclusiv pentru a verifica, dacă

---

<sup>14</sup>A se vedea secțiunea precedentă a prezentei analize.

<sup>15</sup>Deși înțelesul autonom aplicat în ceea ce privește acuzațiile penale și infracțiunile prevăzute la articolele 5 și 6 din Convenție acoperă contravențiile (infracțiuni minore) și cadrul aferent menținut de unele jurisdicții și, în consecință, acestea ar putea fi considerate ca fiind acoperite de prevederile în cauză, se pare că părțile interesate de la nivel național ar prefera să detalieze temeiurile relevante în acest sens. A se vedea secțiunea de mai jos privind amendamentele propuse.

<sup>16</sup>Legea prevede, într-un mod oarecum inconsecvent, compensarea amenzilor în alte prevederi referitoare la executare și bugetare.

<sup>17</sup>A se vedea, printre altele, cauza *Canada c. Slovaciei*, Hotărârea CtEDO din 16.11.2004, cererea nr. 53371/99, §§ 31-32.

<sup>18</sup>Subliniere adăugată. Articolul 313 din Codul de procedură penală prevede pronunțarea unor hotărâri în urma examinării plângerilor împotriva unor decizii și acțiuni specifice ale organelor de urmărire penală și ale organelor care exercită activitate specială de investigații.

<sup>19</sup>Observația rămâne relevantă indiferent de articolul 4 alin. (2) din Lege.



este cazul, dacă persoana s-a autocalomniat, s-a autodenunțat, în urma unui tratament violent, a aplicării de amenințări și a altor acțiuni ilicite, astfel cum se prevede în paragraful 3 a articolului 4 din Lege. Constatările și deciziile finale în această privință se fac în cadrul unor investigații ulterioare sau al unor proceduri subsecvente și nu în cadrul unei contestații imediate a acțiunilor/deciziilor în temeiul articolului 313 din CPP, adică în cadrul acelorași proceduri penale.

29. Aceste considerente conduc la necesitatea de a **reconcilia Legea cu standardele și sistemul național de investigare efectivă a încălcărilor grave ale drepturilor omului, care să cuprindă încălcările cu rea credință și infracțiunile relevante în cauză**, astfel cum prevăd standardele relevante ale Convenției, rezumate în Ghidul Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind eradicarea impunității pentru încălcările grave ale drepturilor omului<sup>20</sup>. În afară de cerințele referitoare la investigații (efective) și proceduri ulterioare, aceasta ar trebui să includă temeuri pentru solicitarea de daune relevante rezultate din nerespectarea obligației în cauză. Ar fi oportun să se precizeze că legea se aplică situațiilor în care autoritățile competente nu efectuează o investigație efectivă și că victimele (presupuse) pot solicita daune relevante în acest sens.

30. Condiția de achitare generală (exonerare) menținută în Lege limitează domeniul de aplicare a temeiurilor în cauză și contrazice standardele articolului 13 din Convenție (extinzându-le dincolo de articolul 5 alineatul (5) și articolul 3 din Protocolul 7). Aceasta nu garantează disponibilitatea la nivel național a unui remediu pentru a pune în aplicare esența drepturilor și libertăților din Convenție, indiferent de forma în care acestea ar putea fi asigurate în ordinea juridică națională<sup>21</sup>. Curtea Europeană a stabilit în mod clar, inclusiv în cauzele împotriva Republicii Moldova, că disponibilitatea unui remediu nu ar trebui să se limiteze doar la cazurile în care o persoană a fost achitată sau în care o urmărire penală a fost încetată. În schimb, remediile ar trebui să fie disponibile indiferent de rezultatul procedurilor penale. În aceeași ordine de idei, o condamnare nu servește drept prezumție că nu au avut loc încălcări ale drepturilor omului în timpul procedurilor. Legea trebuie să fie **modificată (cadrul legal consolidat) astfel încât să**

---

<sup>20</sup>Ghidul Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind eradicarea impunității pentru încălcările grave ale drepturilor omului adoptat de Comitetul de Miniștri la 30 martie 2011 la cea de-a 1110-a reuniune a delegaților miniștrilor, disponibil la: <https://rm.coe.int/1680695d6e>

<sup>21</sup>A se vedea cauza *T.P. și K.M. c. Regatului Unit*, Hotărârea CtEDO [CG] din 10.05.2001, cererea nr. 28945/95, § 107. Cauza *Shulgin c. Ucrainei*, Hotărârea CtEDO din 08.12.2011, cererea nr. 29912/05, §§ 64-65.

**prevadă despăgubiri pentru încălcările vizate de decizii procedurale izolate, acțiuni, altă(e) ingerință(e), indiferent de achitarea finală (exonerare).**

31. Structurarea deficientă a Legii, chiar și a prevederilor de bază ale acesteia, inclusiv în ceea ce privește corelarea intervențiilor individuale (enumerare la articolul 3.1) cu alte temeuri de compensare, nu indică care dintre temeiurile enumerate, în mod exhaustiv, la articolul 6 se aplică în cazul arestării preventive (ilegale). În acest sens, trebuie remarcat faptul că articolul 313 din CPP menționat la articolul 6 litera (d) din Lege nu se aplică măsurilor preventive, care urmează să fie contestate în temeiul unor norme speciale (articolul 196 din CPP etc.). În plus, Curtea Supremă de Justiție a Republicii Moldova a constatat că o persoană poate solicita despăgubiri în temeiul Legii nr. 1545/1998 doar dacă a fost achitată în totalitate de toate acuzațiile aduse împotriva sa, iar Curtea Europeană a stabilit încălcări relevante într-o serie de cauze<sup>22</sup>.

32. Prin urmare, în cazul în care ilegalitatea reținerii în arest preventiv este condiționată de o exonerare definitivă (achitarea sau scoaterea persoanei de sub urmărire penală sau de încetare a urmăririi penale pe temeuri de reabilitare), recomandarea anterioară este la fel de relevantă pentru încălcările în cauză. În mod special, **Legea trebuie să fie modificată (cadrul legal îmbunătățit) astfel încât să prevadă despăgubiri pentru încălcările legate de arestarea preventivă (și alte măsuri preventive), indiferent de achitarea finală (exonerarea de către procuratură).**

33. În același timp (dimpotrivă), trebuie concluzionat că, având în vedere absența unor condiții de calificare suplimentare, Legea tratează achitarea (exonerarea) în urma unei condamnări ca pe un temei direct de compensare. Acest lucru ar echivala cu un standard național (mai ridicat) aplicat în alte jurisdicții<sup>23</sup>. Același lucru ar putea fi aplicat și în cazul detenției sau al arestului preventiv (arestare preventivă)<sup>24</sup>.

34. Legea prezintă și alte consecvențe și tehnici legislative defectuoase utilizate pentru formularea normelor-cheie care elaborează criteriile de ilegalitate. În mod special, deși în articolul 2 aceasta propune o definiție a „cazurilor excepționale”, care include unele referiri la încălcări grave și abuzive ale drepturilor și libertăților

---

<sup>22</sup>A se vedea, printre altele, cauza *Veretco c. Republicii Moldova*, Hotărârea CtEDO din 18.07.2006, cererea nr. 679/13, § 28, 64-68 cu referințe suplimentare. În plus, pentru întreaga problemă cu privire la Republica Moldova, a se vedea ultima Decizie a miniștrilor adjuncți CM/Del/Dec(2023)1468/H46-15 din 7 iunie 2023, alin. 7, cu referințe suplimentare.

<sup>23</sup>A se vedea cauza *N.C. c. Italiei*, Hotărârea CtEDO din 18.12.2002, cererea nr. 24952/94, § 57.

<sup>24</sup>Propunerile sugerate de autorități în această privință sunt abordate în secțiunea de mai jos privind proiectele de amendament.

fundamentale ale persoanei garantate de Constituție și de tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte, precum și la consecințele extrem de grave sau ireparabile ale acțiunilor ilicite comise, aceasta omite complet să o transpună în continuare în textul Legii. Această prevedere (care, de asemenea, poate fi supusă unor îmbunătățiri ulterioare, dacă va fi invocată) ar putea fi considerată ca **sugerând unele temeuri de extindere a definiției extrem de limitate a „acțiunilor ilicite”, și ar putea fi elaborată în continuare (nu ca o excepție) și prevăzută cu clauze de punere în aplicare în cadrul legii.**

35. În plus, pe lângă noțiunea și termenul revizuite care se referă la ilegalitate și la „acțiune(i) ilicită(e)”, Legea le înlocuiește și operează cu o formulare diferită „cu încălcarea prevederilor legislației” atunci când specifică măsurile speciale de investigații care fac obiectul acesteia (la articolul 3). **Aceste și alte câteva deficiențe legislative subminează, în mod grav, întreaga sa claritate și diminuează eficiența remediului pe care aceasta ar trebui să-l ofere și care trebuie reparat.**

36. Reconcilierea cu partea vătămată nu trebuie să fie considerată ca un factor care exclude ilegalitatea intervențiilor imputabile unui stat **și prevederea (Partea 1 a articolului 4 din Lege) trebuie revizuită.**

37. Legea aplică tehnici legislative confuze pentru a se referi la temeuriile de reparare a prejudiciilor materiale și morale. În timp ce pentru prima, la articolul 7, se face trimitere la articolul 3 alin. (1), adică la intervențiile ilegale enumerate, în scopul sublinierii temeuriilor, pentru cea de-a doua, se face trimitere la articolul 6, care este asociat cu articolul 3, și enumeră deciziile care confirmă ilegalitatea acestora. Trebuie remarcat faptul că articolul 3 din Lege, se aplică concomitent atât prejudiciilor materiale, cât și celor morale. Deși, în principiu, prevederile Legii (în ansamblul lor) nu trebuie interpretate ca introducând un tratament diferențiat al prejudiciilor materiale și morale în această privință, ar fi **necesară remedierea inconsecvenței tehnicii legislative în cauză.**

38. Legea prevede, în mod legitim, aducerea de scuze ca o formă suplimentară de reparație, care este recunoscută atât de legislația internațională privind drepturile omului, cât și utilizată în practica executării hotărârilor Curții Europene<sup>25</sup> Cu toate acestea, prevederile Legii, articolul 12 al acesteia, care se referă la aducerea de scuze

---

<sup>25</sup>De exemplu, a se vedea prezentarea generală a stadiului executării hotărârii Curții Europene în cauza *El-Masri c. fostei Republici Iugoslave a Macedoniei*, cu referințe suplimentare, <https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-6448>

în cazul urmării penale neîntemeiate, care se limitează la „scoaterea integrală a persoanei de sub urmărire penală” (care trebuie înțeleasă ca achitare), precum și în baza temeiurilor specificate în Părțile 7 și 8 ale articolului 275 și alin. (2) din Partea 2 a articolului 285<sup>26</sup> din CPP și achitării. Deși scuzele se încadrează în soluțiile privind satisfacția și diferă de despăgubiri<sup>27</sup>, **ar fi recomandabil să se extindă aplicabilitatea scuzelor relevante la întreaga serie de intervenții ilegale acoperite de Lege.**

39. Legea cuprinde o serie de prevederi orientative privind calcularea sumelor de despăgubire atât pentru prejudiciile materiale, cât și pentru cele morale. Cu toate acestea, aceasta are un caracter neexhaustiv în ceea ce privește doar prejudiciul moral. Acest lucru este asigurat de articolul 11, alin. (f) și (g) din Partea 1 a legii, care, pe lângă unii factori particulari și cei mai frecvenți, se referă la „suferința fizică, caracterul și gradul de suferință psihică” și „măsura în care compensația bănească poate atenua suferințele fizice și psihice cauzate”. Același lucru nu este valabil și pentru repararea prejudiciilor materiale pentru persoanele fizice, care, în ceea ce privește temeiurile legate de venit, se limitează doar la diverși parametri ai angajării pe bază de contract de muncă sau la salariul mediu (articolul 8 din Lege). Aceasta nu lasă posibilitatea de a se adapta la circumstanțele și argumentele specifice ale victimelor consecințelor materiale ale intervențiilor ilegale. Limitările sunt excesive și **nu acoperă alte prejudicii materiale aferente veniturilor (în mod special, pierdute), care sunt prevăzute doar pentru persoanele juridice, iar această omisiune sau restricție excesivă trebuie remediată.**

40. Normele cu privire la reprezentarea statului în litigiile relevante și executarea deciziilor luate în temeiul Legii, inclusiv amendamentele introduse în 2017, sunt de mare importanță, în special, acest din urmă set de probleme sunt cruciale pentru asigurarea eficacității remediei. Măsurile în cauză trebuie, într-adevăr, **să urmeze raționamentul de distribuire a competențelor între instituțiile statului, instrumentele bugetare și alte instrumente, astfel încât să asigure respectarea termenului rezonabil, a standardelor legate de executare și a altor standarde**

---

<sup>26</sup> Prevede urmărirea penală pentru infracțiunile în legătură cu care au fost pronunțate hotărâri de exonerare sau de achitare a persoanei sau pentru care aceasta nu atinsese vârsta de răspundere penală.

<sup>27</sup> A se vedea articolele 20 și 22 din Principiile și liniile directoare de bază din 2005 ale Organizației Națiunilor Unite (ONU) privind dreptul la un remediu și reparare pentru victimele încălcărilor grave ale dreptului internațional al drepturilor omului și ale încălcărilor grave ale dreptului internațional umanitar.

**privind procesul echitabil** care sunt pe deplin aplicabile în sensul articolului 13 din Convenție<sup>28</sup>.

41. În articolul 20 din Lege se sugerează o prevedere definitivă conform căreia autoritățile în cauză vor sesiza Procuratura Generală numai după repararea, din contul bugetului respectiv, în vederea stabilirii faptului dacă pot fi calificate drept infracțiuni acțiunile sau inacțiunile persoanei (persoanelor) cu funcție de răspundere care a (au) cauzat prejudiciul material și moral. Ar fi, cel puțin, **prea tardiv din punct de vedere al promptitudinii și al altor standarde de investigație efectivă și, în consecință, această prevedere trebuie să fie, de asemenea, conformă cu standardele relevante (astfel cum se sugerează la alin. 29 din prezenta analiză).**

### **C. Analiza proiectelor de amendament**

42. Această secțiune analizează cele două seturi de amendamente care cuprind Proiectul de propuneri elaborat de Direcția Contencios Administrativ și propunerile alternative ale instanței judecătorești Chișinău. Această Secțiune omite repetarea comentariilor și recomandărilor generale menționate anterior cu privire la Lege. În schimb, se axează pe proiectele de amendament specifice propuse spre examinare.

43. Raționamentul propunerii de adăugare a unei noi Părți 1<sup>1</sup> la articolul 2 în ceea ce privește stabilirea caracterului ilicit al acțiunilor a fost abordat în comentariile conceptuale făcute în secțiunea anterioară a analizei. În această ordine de idei, aceasta ar echivala cu o reducere a standardului național actual de ilegalitate (nelegalitate) automată sau „prezumată” a deciziilor de achitare sau de exonerare (luate de către procuratură). Deși această măsură nu ar fi incompatibilă cu Convenția, aceasta va fi dezechilibrată, deoarece întregul set de modificări propuse omite ridicarea limitării corolare a aplicabilității acestei Legi la achitarea sau exonerarea completă. **Comentariile și recomandările anterioare făcute în această privință rămân valabile** în consecință.

44. În același timp, propunerea de a specifica în lege, pe lângă opinia invocată a Curții Supreme de Justiție, că jurisdicția penală (procurorii/instanțele de judecată) este cea care trebuie să constate ilegalitatea intervențiilor (acțiunilor) ar putea avea sens.

---

<sup>28</sup>A se vedea cauza *Paulino Tomás c. Portugaliei*, Hotărârea CtEDO din 27.03.2003, cererea nr. 58698/00.

Deși legea, în special articolul 6, implică acest lucru, **ar putea fi binevenită o clauză care să precizeze rolurile jurisdicțiilor penale și civile.**

45. Majorarea propusă a (ratei) unității convenționale la 50 de lei moldovenești (în Partea 2 a articolului 2 din Lege), care se aplică, totuși, doar pentru compensarea condamnării ilegale la muncă în folosul comunității (astfel cum este specificat în articolul 8 din Lege) ar fi o măsură corectă, cu condiția că aceasta să fie conformă cu nivelurile reale ale prejudiciilor în cauză.

46. Propunerea de completare a articolului 6 din Legea nr. 1545 cu litera (e), care ar specifica o hotărâre de încetare a procesului contravențional pe temeiuri de achitare, este în conformitate cu comentariile și recomandarea făcute în alin. 25 de mai sus. Totuși, aceasta **nu ar reuși să remedieze limitările legate de achitarea completă sau de exonerarea procedurală**, care trebuie să fie excluse, așa cum s-a subliniat deja în prezenta analiză.

47. Modificarea literei (b) al articolului 6 din Lege, astfel încât să se specifice că se aplică doar persoanelor acuzate, în mod oficial, de o infracțiune (recunoscute ca acuzate), ar limita în mod nejustificat și mai mult acest articol. Ținând cont de formularea „acuzat de o infracțiune” și de înțelesul autonom al „răspunderii penale”,<sup>29</sup> **aceasta ar lăsa o parte semnificativă a potențialelor încălcări și prejudicii relevante în afara legii, care ar trebui să le vizeze imediat și ar contraveni comentariilor și recomandărilor generale anterioare privind extinderea acesteia la întreaga categorie de încălcări luate în considerare**<sup>30</sup>.

48. În acest context, **ar putea fi susținută** introducerea unei clauze generale similare propunerii de **inclusiune la articolul 3 a literei (g) care să se refere la „alte acțiuni care limitează drepturile și libertățile persoanelor fizice și juridice”**, cu condiția ca aceasta să fie consolidată prin alte îmbunătățiri relevante ale cadrului legislativ sugerate anterior în prezenta analiză.

49. Introducerea propusă a unei proceduri de conciliere în fața reclamantului care solicită despăgubiri, prevăzută de Lege, înaintea sau la începutul procedurii judiciare (eventual prin intermediul mecanismului de mediere), ar fi în conformitate cu cele mai bune practici și cu jurisprudența Curții Europene, care sugerează că „autoritatea”

---

<sup>29</sup>A se vedea, printre altele, cauza *Deweert c. Belgiei*, Hotărârea CtEDO din 27.02.1980, cererea nr. 6903/75, §§ 42-54.

<sup>30</sup>A se vedea Secțiunea B de mai sus din prezenta analiză.

menționată la articolul 13 nu trebuie să fie, în toate cazurile, o instituție judiciară. În plus, dacă aceasta ar fi introdusă ca opțiune inițială, „susținută, dacă este necesar, de o cerere de control judiciar în instanță”<sup>31</sup>, aceasta ar putea servi într-adevăr scopurilor de raționalizare și simplificare a procedurilor, precum și de reducere a numărului de cazuri din sistemul judiciar. Totuși, aceasta **ar putea deveni o alternativă semnificativă dacă și când un remediu extrajudiciar va urma o practică judiciară națională bine stabilită, care, la rândul său, va ține seama pe deplin de practica Curții Europene, inclusiv în ceea ce privește sumele de compensare**<sup>32</sup>. În plus, hotărârile luate (acordurile aprobate) ca urmare unor astfel de proceduri ar trebui să fie **obligatorii din punct de vedere juridic și executorii**<sup>33</sup>.

50. Sugestia de a exclude termenul „intenționată” din definiția acțiunilor ilicite (prevăzute la articolul 2 din Lege) ar fi în conformitate cu observațiile făcute la alin. 23 din prezenta analiză.

51. Deși comentariul cu privire la definiția „**cazurilor excepționale**” (prevăzute la articolul 2 din Lege), care este în prezent redundantă, corespunde observațiilor sugerate la alin. 32 de mai sus din prezenta analiză, **eliminarea acesteia ar fi contrară considerațiilor elaborate.**

52. Adăugarea propusă la articolul 15 alin. (1) din Lege a termenului „concediere” ar fi una dintre măsurile corecte care sunt necesare pentru a remedia multe alte inconsecvențe, omisiuni legislative și deficiențe.

53. Implicarea propusă a Procuraturii Generale de a acționa în calitate de (co)pârât în numele statului pentru cazurile prevăzute la articolul 12 din Lege trebuie reconciliată cu preocupările legate de funcțiile procuraturii, în special, de rolul acesteia în jurisdicția civilă. Ar fi de preferat orice coordonare avansată pentru scopurile în cauză între procuratură, orice altă instituție sau organism vizat.

54. În pofida principiului general și a clauzelor de recurs disponibile în Codul civil, **propunerea de eliminare a Capitolului V relevant din Lege ar contraveni *lex specialis* și, mai important, considerațiilor preventive, care ar putea fi considerate**

---

<sup>31</sup> Cauza *Boyle și Rice c. Regatului Unit*, Hotărârea CtEDO din 27.04.1988, cererile nr. 9659/82 9658/82, § 75.

<sup>32</sup> Cauza *Tsvetkova și alții c. Rusiei*, Hotărârea CtEDO din 10.04.2018, cererile nr. 54381/08 10939/11 13673/13, §§ 154-159 (cu referințe suplimentare, inclusiv cauza *Ganea c. Republicii Moldova*, Hotărârea CtEDO din 17.05.2011, cererea nr. 2474/06, §30).

<sup>33</sup> A se vedea cauza *Zazanis c. Greciei*, Hotărârea CtEDO din 18.11.2004, cererea nr. 68138/01, § 47.

ca un instrument suplimentar pentru a motiva funcționarii în cauză să evite respectivele încălcări.

#### **D. Concluzii**

55. Anumite inconsecvențe și deficiențe ar putea fi și se pare că sunt remediate de practica judiciară, necesitând o interpretare extensivă a legii. Cu toate acestea, ținând cont de abordările legaliste predominante, acest lucru ar fi foarte mult îngreunat de prevederile deficitare și tehnicile legislative în cauză.

56. Temeiurile și domeniul de aplicare a Legii sunt excesiv de limitate prin definiția acțiunilor ilicite și a altor clauze de calificare (detaliere) formulate la articolul 2, prin enumerarea inconsecventă și neconformă a intervențiilor procedurale și a altor prevederi. Ca urmare, Legea lasă în afara domeniului său de aplicare o gamă considerabilă de încălcări și prejudicii care ar putea fi cauzate chiar și de intervențiile (cu un domeniu de aplicare limitat) în cauză și, cel puțin, nu este în conformitate cu standardele *lex specialis* ale Curții Europene în temeiul articolului 5 alineatul (5), articolului 3 din Protocolul 7 și cerințele generale prevăzute la articolul 13 din Convenție. În general, *calitatea slabă a Legii și deficiențele sale substanțiale subminează, în mod considerabil, capacitatea acesteia de a servi drept temei juridic adecvat și eficiența remediului național disponibil pentru victimele încălcărilor relevante ale drepturilor omului*.

57. *Având în vedere gama și caracterul amendamentelor necesare pentru a aborda considerentele sugerate și conexe, ar fi oportun să se elaboreze și să se adopte un nou act legislativ. Această abordare este recomandabilă chiar și pentru remedierea deficiențelor legislative din domeniul de aplicare imediat a Legii actuale, și anume, repararea prejudiciilor rezultate în urma încălcărilor legate de administrarea justiției penale, inclusiv a procedurilor contravenționale.*