



CENTRUL DE ANALIZĂ ȘI PREVENIRE A CORUPȚIEI

CENTRE FOR THE ANALYSIS AND PREVENTION OF CORRUPTION

23 august 2021, nr. 079

**Doamnei Olesea Stamate,
Președinte a Comisiei juridice, numiri și imunități**

Stimată doamnă Președinte,

Asociația Obștească „Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției” (CAPC) a examinat proiectul Legii pentru modificarea Legii nr. 3/2016 cu privire la Procuratură, inițiativă legislativă a unui grup de deputați în Parlament, înregistrat cu nr.181 din 10.08.2021.

Prin această scrisoare, Vă expediem Opinia AO ”CAPC” cu privire la proiectul de Lege nr.181 din 10.08.2021, cu remarci și recomandări pentru îmbunătățirea textului proiectului, care va fi examinat de către Comisia juridică numiri și imunități și dezbătut în lectura a doua în Plenul Parlamentului.

Anexă: *Opinia AO ”CAPC” cu privire la proiectul de Lege nr.181 din 10.08.2021 (8 file)*

**Cu respect,
Galina Bostan,
Președintele CAPC**



Opinia AO ”CAPC” a fost elaborată în cadrul Proiectului „Cetățenii vorbesc: promovarea reformei democratice în interesul cetățenilor din Moldova”, implementat de CAPC cu suportul Freedom House Moldova

OPINIE
la proiectul Legii
pentru modificarea Legii nr. 3/2016 cu privire la Procuratură
(inițiativă legislativă a unui grup de deputați în Parlament,
înregistrat cu nr.181 din 10.08.2021)

Proiectul Legii pentru modificarea Legii nr. 3/2016 cu privire la Procuratură, conform Notei informative, a fost elaborat *în vederea instituirii unui mecanism de „control efectiv ulterior” și a unei „proceduri de monitorizare” în privința activității Procurorului General.* Conform aceleiași note informative, autorii menționează că, *în prezent „în eventualitatea constatării unei activități neconforme a Procurorului General, nu există un mecanism legal pentru a sancționa un astfel de comportament, situație care generează riscuri mari pentru societate”.* Din aceste considerente, autorii proiectului au propus *„introducerea unui mecanism de verificare a activității Procurorului General cât și de sancționare a acestuia în dependență de gravitatea faptelor, prin aplicarea sancțiunii disciplinare sau dispunerea revocării din funcție.”*

Astfel, mai exact, proiectul propune completarea Legii nr. 3/2016 cu prevederi privind:

- evaluarea activității Procurorului General și
- sancționarea disciplinară a Procurorului General.

Cadru normativ în vigoare cu privire la activitatea Procurorului General contrazice afirmațiile autorilor proiectului, expuse în nota informativă. Or, în prezent, Legea nr. 3/2016 prevede:

- atât instrumente de monitorizare a activității Procurorului General și a Procuraturii, în ansamblu (ex. raportarea anuală),
- cât și posibilitatea sancționării disciplinare a Procurorului General.

✚ Cu privire la sancționarea disciplinară a Procurorului General

1. Examinarea cadrului normativ cu privire la răspunderea disciplinară a procurorilor, inclusiv a Procurorului General, trebuie să înceapă de la faptul că Procurorul General este procuror. Procurorul General nu este pur și simplu un administrator al Procuraturii, dar este înainte de toate un procuror în funcție, cu atribuții procesuale ca și oricare alt procuror din cadrul Procuraturii.

Legea nr. 3/2016 reglementează funcția de procuror la art. 2 – *„Procurorul este persoana cu funcție de demnitate publică care exercită atribuțiile Procuraturii, prevăzute de Constituție, de prezenta lege, de alte acte legislative și de tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte, și este numit în această funcție în modul prevăzut de prezenta lege.”.*

Același termen este definit și de art. 6 din Codul de procedură penală al Republicii Moldova nr. 122/2003 – *„37) procuror – persoană oficială numită, în modul stabilit de lege, pentru a*

conduce sau a exercita urmărirea penală și a reprezenta în judecată învinuirea în numele statului;”.

Conform art. 2 din Legea nr. 3/2016 și art. 6 pct. 37) din Codul de procedură penală al Republicii Moldova, nr. 122/2003, procurorii-șefi, inclusiv Procurorul General – sunt procurori ierarhic superiori, dar, în primul rând, ei sunt procurori.

Astfel, toate prevederile cu caracter general din Legea nr. 3/2016, care reglementează statutul și activitatea procurorilor sunt opozabile și Procurorului General, cu excepția prevederilor speciale care reglementează exclusiv statutul și activitatea acestuia din urmă. Astfel, prevederile referitoare la răspunderea disciplinară din Legea nr. 3/2016 sunt aplicabile inclusiv Procurorului General.

Legea nr. 3/2016 reglementează expres la art. 36 alin. (1) că, *„Procedura disciplinară este aplicabilă procurorilor în funcție și procurorilor care și-au încetat raporturile de serviciu.”* În baza acestei prevederi, Procurorul General poate fi atras, în condițiile generale prevăzute de lege pentru oricare alt procuror, în procedură disciplinară atât în timpul mandatului său, cât și după încheierea mandatului, chiar și în cazul plecării din Procuratură după încheierea respectivului mandat.

Chiar dacă norma de la art. 41 alin. (1) din Legea nr. 3/2016, prevede expres că, *(1) Sancțiunile disciplinare se aplică procurorilor în funcție*, acestea sunt aplicabile inclusiv Procurorului General, întrucât acesta este procuror-în funcție.

Cu adevărat, una dintre sancțiunile disciplinare nu este firească pentru aplicare Procurorului General, și anume – retrogradarea din funcție. Toate celelalte, însă – avertismentul, mustrarea, reducerea salariului (care nu se regăsește în proiectul nr. 181 din 10 august 2021) și eliberarea din funcția de procuror – sunt aplicabile inclusiv Procurorului General. Legea, totuși, trebuie aplicată rațional, cu bună credință și în sensul producerii efectelor. Astfel, subiectul responsabil de aplicarea sancțiunilor disciplinare urmează să aplice prevederile normative în mod corespunzător.

Chiar și în cazul în care se intenționează clarificarea sancțiunilor aplicabile Procurorului General, se recomandă respectarea prevederilor art. 63 alin. (2) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, conform cărora *modificările aduse actului normativ trebuie să se integreze armonios în actul respectiv, asigurându-se unitatea de stil și de terminologie, precum și succesiunea firească a elementelor structurale*. Astfel, pentru o completare organică a Legii nr. 3/2016, se consideră optimă substituirea prevederilor de la art. 52¹ alin. (2) din proiect cu o prevedere nouă la art. 39 din lege – eventual alin. (1¹) – care să prevadă expres sancțiunile aplicabile Procurorului General. Un exemplu de normă de modificare în acest sens ar fi:

„Articolul 39 se completează cu alineatul (1¹) cu următorul cuprins:

„(1¹) În privința Procurorului General sunt aplicabile sancțiunile disciplinare prevăzute la alin. (1) lit. a), b), c) și e).”.

Posibilitatea eliberării din funcție a Procurorului General în consecința aplicării răspunderii disciplinare este deja prevăzută de Legea nr. 3/2016, care:

- reglementează în calitate de temeiuri de eliberare din funcția de Procuror General atât aplicarea sancțiunii disciplinare de eliberare din funcția de procuror, cât și obținerea calificativului „insuficient” la două evaluări consecutive sau al eșuării evaluării performanțelor – a se vedea art. 58 alin. (1) lit. d) și e) din Legea nr. 3/2016:

„**Articolul 58.** Eliberarea din funcție

(1) Procurorul, procurorul-șef și adjunctul Procurorului General sînt eliberați din funcție în cazul: [...]

d) aplicării sancțiunii disciplinare de eliberare din funcția de procuror în momentul în care aceasta a devenit irevocabilă;

e) obținerii calificativului „insuficient” la două evaluări consecutive sau al eșuării evaluării performanțelor; [...];

- prevede expres eliberarea din funcție a Procurorului General înainte de expirarea mandatului – a se vedea art. 58 alin. (6) din Legea nr. 3/2016:

„**Articolul 58.** Eliberarea din funcție

[...]

(6) Procurorul General poate fi eliberat din funcție înainte de expirarea mandatului, de către Președintele Republicii, în cazurile prevăzute la alin. (1) lit. a), d), g), h), i), j), l), m) și n). [...].”

Având în vedere reglementările în vigoare de la art. 58 alin. (1) lit. d) și alin. (6), completările propuse de proiect ca alin. (7) și (8) la art. 58 dublează reglementări deja existente în Legea nr. 3/2016, respectiv sunt inoportune pentru completarea art. 58 și se recomandă a fi excluse din proiect.

Eventual, în cazul în care se insistă pe menținerea în calitate de temei (pentru eliberarea din funcție a Procurorului General înainte de expirarea mandatului) a calificativului „insuficient” la evaluarea performanțelor sau a eșuării evaluării, este suficientă completarea alin. (6) al art. 58, după „d),” cu „e),”. Totuși, pentru ca rezultatele evaluării activității Procurorului General să poată constitui temei de încetare înainte de termen a mandatului, este necesară regândirea mecanismului de evaluare a activității Procurorului General (la acest subiect ne vom expune mai jos).

2. Cu referire la reglementările privind procedura disciplinară, propuse la art. 52¹ alin. (2) – (9) din proiect – le considerăm a fi inoportune, iar unele dintre ele – și ilegale.

3. Un prim aspect problematic, care atrage atenția vizează începerea procedurii disciplinare împotriva Procurorului General.

Proiectul propune inițierea procedurii disciplinare împotriva Procurorului General:

- de cel puțin 3 membri ai Consiliului Superior al Procurorilor,
- de Președintele Republicii urmare a petițiilor/sesizărilor sau, după caz, din oficiu,

- ori, în cazul prevăzut la art. 30¹ alin.(9), de către comisia de evaluare a performanțelor Procurorului General, în cazul existenței unor bănuieli rezonabile privind săvârșirea abaterilor disciplinare prevăzute de art. 38.

Punem în evidență că, Legea nr. 3/2016 conține deja o soluție *de iure* pentru inițierea procedurii disciplinare în cazul în care există o sesizare. Astfel, norma de la art. 42 din Legea nr. 3/2016 se statuează expres și imperativ, că „*Procedura disciplinară începe de drept în momentul sesizării ...*” – indiferent de cine este persoana în privința căreia este depusă sesizarea – procuror sau procuror-șef, procuror ierarhic inferior sau procuror ierarhic superior. Această soluție exclude orice arbitrar și declanșează implicit mecanismul răspunderii disciplinare, reprezentând astfel o garanție pentru evitarea unor potențiale acțiuni de intimidare/hărțuire sau influențare a procurorului vizat.

4. În continuare, la alin. (4) al art. 52¹ din proiect, se prevede că, „*verificarea circumstanțelor expuse în sesizarea depusă potrivit alin.(3)*” se efectuează de o comisie de disciplină, constituită *ad-hoc* de Consiliul Superior al Procurorilor, al cărei mandat încetează odată cu finalizarea respectivei proceduri disciplinare.

Reglementarea propusă la alin. (4) al art. 52¹ este în disonanță cu prevederile de la alin. (3) al aceluiași articol, care nu presupun în mod obligatoriu existența unei sesizări. Or, conform alin. (3) al art. 52¹ din proiect, procedura disciplinară în privința Procurorului General poate fi inițiată în absența unei sesizări cu privire la actele/acțiunile Procurorului General:

- la inițiativa (dorința) a 3 membri ai CSP;
- la inițiativa Președintelui Republicii Moldova, din oficiu.

Aceste temeuri pentru inițierea unei proceduri disciplinare în privința Procurorului General sunt de natură să afecteze independența acestuia, creând condiții pentru influențarea acestuia:

- fie în interese corporative, în acest sens fiind suficientă, spre exemplu, cooperarea a doar 3 procurori din cadrul CSP pentru a-l influența pe cel care este conducător al Procuraturii;
- fie în interesele unui exponent al politicului – Președintele Republicii Moldova.

În oricare dintre cazuri, răspunderea disciplinară devine un instrument de influențare directă și subordonare/influențare a Procurorului General.

5. Același mecanism, în mod nejustificat, acordă dreptul exclusiv Președintelui Republicii Moldova, ignorând acest drept Parlamentului și Guvernului. Aceasta, în opinia noastră, reprezintă o abordare neproporțională a principiului de reprezentare a puterilor în acest context. În plus, trebuie să pornim de la faptul că Procuratura nu este nici subordonată, nici monitorizată – nici de Parlament, nici de Guvern, nici de Președinte. Prin proiect, însă, are loc oficializarea unor instrumente de influență directă asupra Procurorului General.

6. Totodată, inițierea din oficiu, de către Președintele Republicii Moldova, a procedurii disciplinare în privința Procurorului General este nejustificată legal, deoarece Președintele

nu are competențe decizionale în privința activității Procurorului General sau de monitorizare a activității acestuia.

Același rol preferențial și exclusivist este acordat Președintelui Republicii Moldova prin atribuirea doar acestui exponent al politicului a dreptului de a desemna un membru în comisia ad-hoc. Această soluție normativă oferă o altă oportunitate de influență a politicului asupra activității Procuraturii, în general, și asupra Procurorului General, în special.

7. Instituirea comisiilor ad-hoc contravine principiului previzibilității activității administrative și securității raporturilor juridice. Cadrul normativ național și regulamentul Curții Europene a Drepturilor Omului utilizează termenul „ad-hoc” în privința judecătorilor atrași la examinarea unor cauze. Totuși, în sensul acestor reglementări, prin „ad-hoc” se are în vedere „supleant”. În caz contrar, se lasă loc arbitrariului la examinarea cauzelor disciplinare în privința Procurorului General.

8. Mecanismul de sancționare disciplinară a Procurorului General încalcă reglementările *Avizului nr. 9 (2014) al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE) în atenția Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei privind normele și principiile europene referitoare la procurori („Carta de la Roma”)*, care statuează expres necesitatea respectării cerinței previzibilității și a garanțiilor specifice procedurilor disciplinare în privința tuturor procurorilor, indiferent de ierarhia lor administrativă sau procesuală. Aceleași reguli impun obligația protejării procurorilor împotriva demiterii lor arbitrare sau din motive politice. Această cerință este cu atât mai important de respectat în privința Procurorului General. În acest sens, a se vedea pct. 72 și 73 din aviz:

„72. Având în vedere importanța rolului și funcției lor, eliberarea din funcție a procurorilor trebuie să fie supusă unor condiții stricte, care să nu afecteze independența și imparțialitatea în exercitarea activităților lor[54]. Ar trebui ca pentru aceasta să se aplice toate garanțiile ce sunt specifice procedurilor disciplinare.

73. Independența procurorilor constituie protecția lor împotriva demiterii arbitrare sau din motive politice. Acest lucru este deosebit de important în cazul Procurorului General, iar legea ar trebui să definească în mod clar condițiile de eliberare din funcție înainte de sfârșitul mandatului[55].”

9. Totodată, mecanismul propus nu este fezabil nici din perspectiva infrastructurii pe care o implică. Conform reglementărilor propuse, Consiliul Superior al Procurorilor va trebui să se ocupe doar de crearea comisiilor ad-hoc – câte una pentru fiecare sesizare depusă, fie de examinarea „de prim nivel” a cauzelor disciplinare în privința Procurorului General. Din cauza lipsei resurselor umane pentru crearea comisiilor de examinare inițială a sesizărilor, cât și a instituirii CSP în calitate de autoritate de „prim nivel” pentru examinarea nemijlocită a sesizărilor, există riscul aglomerării activității Consiliului Superior al Procurorilor și, respectiv, tergiversării procedurilor disciplinare.

Cu privire la evaluarea performanțelor Procurorului General

1. Instituirea mecanismului de evaluare a performanțelor Procurorului General, așa cum este reglementat, este o reprezentare directă a intenției politicului de influență asupra activității Procurorului General.

2. Pe de altă parte, mecanismul propus, riscă să supună Procurorul General intereselor corporatiste ale procurorilor.

3. Nereglementarea evaluării performanțelor Procurorului General ca un mecanism permanent, consecvent, periodic, previzibil demonstrează clar că, prin acest proiect, se urmărește doar instituirea unu instrument de influență directă asupra Procurorului General.

Or, dispunerea inițierii evaluării,

- la sesizarea Președintelui Republicii,
- la sesizarea a cel puțin 3 membri ai Consiliului Superior al Procurorilor
- și nu mai des decât o dată în an,

lasă loc politicului sau procurorilor să schimbe anual Procurorul General sau, cel puțin, să-l hărțuiască/intimideze cu posibilitatea unei evaluări care să se finalizeze cu eliberarea din funcție înainte de termen.

În acest mod are loc subminarea garanțiilor normative ale independenței și autonomiei procurorilor și Procuraturii, instituite prin Legea nr. 3/2016, acestea fiind recunoscute și apreciate inclusiv de către Comisia de la Veneția, or, legea numită, anterior adoptării, a fost supusă expertizei acestui for internațional.

4. Și în acest caz, o comisie ad-hoc, instituită exclusiv pentru o singură evaluare a performanțelor Procurorului General vine să încalce principiul previzibilității activității administrative, cât și securitatea raporturilor juridice.

5. Inclusiv în partea ce se referă la evaluarea performanțelor Procurorului General, autorii nu au respectat cerința de încadrare armonioasă, cu asigurarea unității de stil și terminologie a respectivelor prevederi, contrar cerințelor statuate de Legea nr. 100/2017. Așa spre exemplu sunt calificativele prevăzute de proiect, în condițiile în care Legea nr. 3/2016 deja instituie calificative care pot fi atribuite urmare a evaluării activității procurorilor. Chiar dacă mecanismul propus este pentru evaluarea activității Procurorului General, aceasta nu înseamnă că este justificată instituirea unor calificative diferite decât cele generale.

6. În cazul în care se intenționează instituirea mecanismului de evaluare a activității Procurorului General de către Consiliul Superior al Procurorilor, nu este motivată neutilizarea mecanismului general de evaluare a procurorilor, existent și reglementat în prezent. În orice caz, mecanismul existent ar răspunde, cel puțin, criteriilor de transparență și obiectivitate.

7. Avizul nr. 9 (2014) al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE) în atenția Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei privind normele și principiile europene referitoare la procurori („Carta de la Roma”) statuează că,

„51. Statele membre ar trebui să ia măsuri pentru a se asigura că: ...

b) derularea carierei, evaluarea profesională, promovarea și mobilitatea procurorilor sunt guvernate de criterii transparente și obiective, cum ar fi competența și experiența; ...;”

„65. Competențele profesionale ale procurorilor trebuie să facă obiectul unor evaluări periodice, să fie rezonabilă, realizată pe baza unor criterii pertinente, obiective și predefinite, în cadrul unei proceduri adecvate și echitabile.”

8. Performanțele Procurorului General în activitatea sa cu siguranță reprezintă un obiect pasibil de evaluare. Totuși, pentru asigurarea obiectivității, independenței și integrității la evaluarea performanțelor Procurorului General, este principial ca organul competent cu o asemenea evaluare să nu fie constituit majoritar din angajați subordonați Procurorului General. În acest caz, are loc crearea condițiilor propice pentru a: submina reputația și autoritatea Procurorului General în calitate de conducător al Procuraturii; pune în aplicare variate scenarii de răzbunare sau subordonare a Procurorului General – fie intereselor politicului, fie intereselor corporatiste.

9. A nu se uita că, evaluarea performanței urmărește, printre altele, creșterea calității activității supuse evaluării, dar și încurajarea sau stimularea dezvoltării angajatului, având un rol important în consolidarea și îmbunătățirea performanței, precum și în determinarea obiectivelor carierei sau a nevoilor de pregătire. Instituirea unui mecanism de evaluare a performanțelor Procurorului General exclusiv la inițiativa unui exponent al politicului sau la inițiativa a cel puțin 3 membri ai CSP, poate anual, dar poate niciodată în cadrul unui mandat, demonstrează clar că această evaluare nu urmărește obiectivul de a monitoriza activitatea Procurorului General, dar doar de a crea instrumente de influență asupra acestuia, care vor putea fi folosite arbitrar, în vederea conformării acestuia solicitărilor, opiniilor, politicilor promovate de acești subiecți.

Concluzii

Admitem faptul că proiectele nr.180 și nr.181 s-au dorit a fi o soluție în vederea combaterii situației deplorabile în Procuratură și justiție. Totuși, instituirea unor norme juridice permanente pentru situații conjuncturale nu răspunde cerințelor de reglementare în general și nici cerințelor de reglementare a organizării și activității Procuraturii și procurorilor, în special. Mecanismele propuse pentru sancționarea și evaluarea activității Procurorului General, pe de o parte întorc Procuratura sub influența directă a politicului, iar pe de altă parte, subordonează acest sistem instituțional intereselor corporatiste ale procurorilor. Astfel, în loc să se asigure deschiderea și transparentizarea Procuraturii, va avea loc conformarea acesteia unor interese ale procurorilor sau exponenților politicului.

Aceste proiecte se doresc a fi o soluție situațională, dar, pe termen lung, reglementările propuse vor întoarce Procuratura la situația existentă acum cel puțin 6 ani și vor crea condiții optime pentru consolidarea acestei situații deficitare.

Responsabilitatea publică a Procuraturii este general-recunoscută, la fel ca a oricărei alte autorități de stat și, cu siguranță, sunt necesare mecanisme de monitorizare a activității acesteia, implicit a activității Procurorului General. Totuși, aceste mecanisme trebuie să fie proporționale, corespunzătoare standardelor internaționale.