

06 decembrie 2021, nr.086

**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 de Lege pentru modificarea Legii nr.3/2016 cu privire la Procuratură, inițiativă legislativă a unui grup de deputați în Parlament, înregistrat cu nr.334 din 09 noiembrie 2021.

Prin această scrisoare, Vă expediem Opinia AO ”CAPC” cu privire la proiectul de Lege nr.334 din 09.11.2021, cu remarci și recomandări pentru îmbunătățirea textului proiectului când va fi examinat de către comisia juridică numiri și imunități și dezbătut în Plenul Parlamentului.

Anexă: Opinia AO ”CAPC” cu privire la proiectul de Lege nr.334 din 09.11.2021

**Cu respect,
Viorel Pîrvan,
Coordonator proiecte CAPC**

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

OPINIE
asupra proiectului de Lege pentru modificarea Legii nr.3/2016 cu privire la Procuratură
(inițiativă legislativă a unui grup de deputați în Parlament,
înregistrat cu nr.334 din 09 noiembrie 2021)

Remarci generale

Reieșind din nota informativă, proiectul Legii are drept scop modificarea condițiilor accederii în funcție a candidaților la funcția de Procuror General și procuror-șef în procuraturile specializate, astfel încât să fie permisă candidatura persoanei care are experiență profesională de 10 ani în domeniul dreptului, inclusiv în afara țării, dintre care cel puțin 4 ani în funcția de procuror, judecător sau avocat. În viziunea autorilor, soluția respectivă va permite accederea în funcții nu doar a procurorilor de carieră precum este la moment, dar va lărgi spectrul potențialilor candidați la aceste funcții.

Remarci detaliate

1. Prin modificările propuse la art.17 alin.(16), autorii proiectului de Lege urmăresc clarificarea procedurii de selectare a persoanei la funcția de Procuror General interimar și stabilesc condițiile necesare a fi întrunite de candidat la această funcție (condiții similare prevăzute pentru Procuror General în alin.(1) al art.17 din Legea nr.3/2016). În alin.(17) propus de autori sunt indicate temeiurile și modalitatea de încetare a interimatului funcției de Procuror General. Însă, autorii nu stabilesc exact în proiectul de Lege modalitatea de selectare a candidatului la funcția de Procuror General interimar. În opinia noastră, aceste aspecte trebuie reglementate clar în Lege.

Cu referire la interimatul funcției de Procuror General autorii trebuie să ia în considerație și anumite constatări ale Curții Constituționale. Or, Curtea a relatat în jurisprudența sa că *interimatul este o soluție temporară, care asigură exercitarea pentru o perioadă de timp a funcțiilor de către o altă persoană decât titularul. Curtea a reținut că rațiunea dispunerii interimatului rezidă în depășirea situației create ca urmare a imposibilității exercitării atribuțiilor de către titularul mandatului și în evitarea unor perturbații în activitatea acestei instituții (vezi Hotărîrea Curții Constituționale nr.9/2013, Hotărîrea Curții Constituționale nr. 13/2020).*

Curtea reiterează că *atribuțiile legale de bază ale Procurorului General interimar nu diferă de cele ale Procurorului General. (...) „legiuitorul, atît în Legea veche, cît și în Legea nouă, a stabilit expres că interimarul preia de drept plenitudinea competențelor titularului”. Cu alte cuvinte, Procurorul General interimar are aceleași competențe ca și Procurorul General (a se vedea DCC nr.103 din 3 octombrie 2019, § 18; DCC nr.94 din 19 decembrie 2016, § 30; DCC nr.87 din 22 noiembrie 2016, § 20).*

2. La art.17 alin.(18) este necesar de înlocuit textul „poate înceta” cu ”încetează”. Astfel, vor fi eliminate riscurile de interpretări diferite. Or, o normă juridică trebuie să fie suficient de precisă și previzibilă, așa încât să ofere securitate juridică destinatarilor săi.

3. Pornind de la faptul că în art.17 se reglementează aspecte privind încetarea interimatului funcției de Procuror General, considerăm oportun de a stabili exact în Lege toate temeiurile de drept care pot duce la încetarea interimatului.

4. Autorii proiectului de Lege operează modificări importante în art.24 din Legea cu privire la Procuratură ce țin de posibilitatea procurorului de a-și alege una din funcțiile scoase la concurs. În acest sens, se propune excluderea alin.(5) din art.24, cu inserarea unor modificări în alin.(6) al aceluiași articol.

Actualmente, conform art.24 alin.(5):

- Candidații își aleg funcțiile scoase la concurs în ordinea descrescătoare a punctajului obținut la Colegiul pentru selecția și cariera procurorilor.

- În cazul punctajului egal, primul își alege funcția candidatul care a obținut rezultate mai bune la Institutul Național al Justiției sau la evaluarea performanțelor.
- Rezultatul concursului se publică pe pagina web oficială a Consiliului Superior al Procurorilor în termen de 2 zile lucrătoare de la finalizarea acestuia.

Legea Supremă garantează atât **dreptul la muncă**, cât și **libera alegere a muncii**. Consacrând această libertate, statul acordă fiecărei persoane posibilitatea de a-și alege liber profesia și desigur locul de muncă. O asemenea alegere este determinată de anumite aptitudini, necesități de ordin economic și inclusiv de voința celor interesați.

Astfel, drept condiții pentru a fi transferat sau promovat în funcțiile vacante, reprezintă următoarele condiții:

- dacă în ultimii doi ani acesta a fost supus evaluării performanțelor;
- dacă a fost înscris în Registrul candidaților pentru suplinirea funcțiilor vacante;
- condiția ca procurorul să participe la concurs.

În acest context, pornind de la aceste condiții, relatăm că Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE) a susținut că recrutarea și **cariera procurorilor, inclusiv promovarea, mobilitatea**, procedurile disciplinare și demiterea lor, ar trebui să fie reglementate prin Lege și **ar trebui să aibă la bază criterii transparente și obiective, conform unor proceduri imparțiale, excluzând orice discriminare** și putând fi supuse unui control independent și imparțial (Avizul CCPE 9(2014), §XII).

De asemenea, Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei în Recomandarea (2000)19 privind rolul urmăririi penale în justiția penală a reliefat că: „5. Statele ar trebui să ia măsuri astfel încât:

a. recrutarea, promovarea și **transferul procurorilor publici să fie efectuate conform unor proceduri corecte și imparțiale, care îndeplinesc garanțiile împotriva oricărei abordări care favorizează interesele unor grupuri specifice** și exclud discriminarea pe orice motiv de sex, rasă, culoare, limbă, religie, opinie politică sau de alt fel, origine socială sau națională, asociere cu o minoritate națională, proprietate, naștere sau alt statut;

b. Cariera procurorilor publici, promovarea și **mobilitatea lor sunt guvernate de criterii obiective și cunoscute, cum ar fi competența și experiența**;

c. Mobilitatea procurorilor publici este guvernată de asemenea de necesitățile serviciului; [...].”

În opinia noastră, prin excluderea normei de la alin.(5) se încalcă dreptul procurorului de a-și alege funcția conform aptitudinilor sale și ale rezultatelor obținute.

5. Articolul 25¹ propus de autori reglementează numirea în funcția de procuror-șef al procuraturii specializate. Condițiile de a candida la funcția de procuror-șef al procuraturii specializate sunt similare cu condițiile de a candida la funcția de procuror, existente actualmente în art.20 din Legea nr.3/2016, cu unele excepții. Autorii au exclus 2 condiții importante prevăzute la lit.e) și g¹) din art.20.

Nu sunt clare aceste decizii ale autorilor. Or, în cazul în care proiectul va fi adoptat în varianta actuală, va putea candida la funcția de procuror-șef al procuraturii specializate candidați care **nu au absolvit** cursurile de formare inițială a procurorilor în cadrul Institutului Național al Justiției sau **nu au susținut examenul** în fața Comisiei de absolvire a Institutului Național al Justiției (în cazul persoanei care are vechimea în muncă necesară pentru a fi numită în funcția respectivă). La fel, va putea candida la funcția de procuror-șef al procuraturii specializate candidați care **au**, în ultimii 5 ani, în cazierul privind integritatea profesională, **înscrieri cu privire la rezultatul negativ al testului de integritate profesională** pentru încălcarea obligației de a nu admite manifestări de corupție (prevăzută la art. 7 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 325/2013 privind evaluarea integrității instituționale).

În ce privește cursurile de formare inițială a candidaților la funcția de procuror, inclusiv susținerea examenului în fața Comisiei de absolvire a Institutului Național al Justiției (pentru anumiți candidați),

aceasta reprezintă o condiție obligatorie pentru numirea în funcție de procuror, prevăzută expres în art.13 din Legea nr.152/2006 privind Institutul Național al Justiției. Propunerea autorilor contravine normelor existente și sistemului creat de accedere în funcția de procuror și, prin urmare, nu ar trebui acceptate de Legiuitor.

Referitor la posibilitatea accederii în funcția de procuror-șef al procuraturii specializate a candidaților care au admis manifestări de corupție, cu obținerea unui rezultat negativ la testul de integritate, o considerăm totalmente neavenită și erodează din încrederea instituției procuraturii.

În acest sens, relevante sunt constatările Curții Constituționale, care menționează că, „*încrederea în instituții este parte a “capitalului social” alături de încrederea generalizată (în semenii) și rețelele asociative în care sunt implicați indivizii. Liantul numit “încredere în instituțiile statului” îi face pe cetățeni să se implice mai mult în sfera vieții publice. De asemenea, nivelul de încredere a publicului în instituții are efecte asupra dezvoltării economice a societății. Deși are un grad foarte mare de relativitate, **încrederea în unele instituții este semnificativ influențată de reprezentanții acestora** (vezi, pct.64-66 din Hotărârea Curții Constituționale nr.4/2013).*

În consecință, considerăm că pentru funcția de procuror-șef al procuraturii specializate trebuie să fie prevăzută în mod imperios și condiția din art.20 alin.(1) lit.g¹) a Legii cu privire la Procuratură.

6. La art.25¹ alin.(7) autorii indică că preselecția candidaților la funcția de procuror-șef al procuraturii specializate se efectuează de către comisia instituită de Consiliul Superior al Procurorilor, compusă din 5 persoane. Deși în alineatele următoare sunt prevăzute unele din competențele acestei comisii, proiectul de Lege nu stabilește exact care este statutul comisiei, termenul pentru care aceasta este instituită, aria competențelor, drepturile și obligațiile membrilor, alte aspecte importante în cazul instituirii unui astfel de instrument nou implicat în procesul de selectare a candidaților.

În alin.(3) autorii prevăd că modul de organizare și desfășurare a fiecărei etape a concursului (care include și preselecția candidaților de către comisia specială instituită de CSP) se stabilește prin regulamentul aprobat de către Consiliul Superior al Procurorilor. În pofida acestui fapt, chiar și dacă anumite reglementări în privința comisiei vor fi în acel regulament, Legea trebuie să cuprindă acele reglementări primare, care pot ulterior să fie dezvoltate în respectivul regulament.

În plus, autorii indică că această comisie va fi asistată de un psiholog, care va formula concluzii scrise, nefiind clar statutul acestui subiect, condițiile și modalitate de selecție a psihologului, valoarea, inclusiv juridică, a concluziilor sale asupra deciziilor comisiei, vor fi aceste concluzii obligatorii pentru membrii comisiei sau facultative, etc. Autorii trebuie să reglementeze expres și clar toate aceste aspecte în proiectul de Lege pentru a nu admite diferite interpretări referitoare la rolul psihologului, dar și activitatea în general a comisiei.

7. Reieșind din prevederile art.25¹, dar și din argumentele prezentate de autori în nota informativă, comisia specială, propusă a fi instituită, are doar un rol consultativ. Despre posibilitatea și legalitatea instituirii unui astfel de corp de experți a menționat și Curtea Constituțională în hotărârea sa nr.13/2020.

În cazul nostru, Consiliul Superior al Procurorilor își păstrează rolul decizional la fiecare etapă de numire a procurorului-șef în procuratura specializată. Consiliul Superior al Procurorilor este în drept să-și facă propria evaluare și analiză a dosarelor și respectiv să selecteze candidatul care urmează a fi înaintat Procurorului General spre numire. Astfel, CSP este în drept să selecteze orice candidat admis la concurs chiar dacă acesta nu a fost desemnat învingătorul concursului de către comisia specială.

Pornind de la reglementările propuse de autori și specificul comisiei speciale, sugerăm indicarea expresă în proiectul de Lege că comisia are exclusiv un rol consultativ în procesul de selectare a candidaților.

În plus, considerăm că reglementările privind rezultatul concursului și înaintarea candidatului de către comisia specială urmează a fi analizate din punct de vedere al aspectului discriminatoriu asupra

persoanei/candidatului și anume: învingătorul concursului desemnat de către comisia specială, dar care nu este acceptat de către Consiliul Superior al Procurorilor, în comparație cu candidatul susținut de CSP.

Aceste reglementări ne indică că selecția în baza concursului nu este conform meritocrației și aduc atingere principiilor competiției deschise, transparenței, competenței și meritelor profesionale, precum și principiul egalității accesului la funcțiile publice pentru fiecare cetățean.

Concluzii

Operarea modificărilor la Legea cu privire la Procuratură vizează în esență mecanismul juridic de selectare și numire a Procurorului General și procurorului-șef în procuratura specializată. Scopul urmărit de către autori este identificarea persoanelor care corespund exigențelor legale de eligibilitate, care au o experiență profesională în funcțiile respective pe teritoriul Republicii Moldova cât și în străinătate.

În opinia noastră, reglementările proiectului de Lege urmează a fi revăzute pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate, precum și excluderea normelor ce generează diferite interpretări și soluții în cazul aplicării normelor de drept.

În plus, nu s-a ținut cont de principiul stabilității legislației și cel al predictibilității normelor juridice, care sunt componentele de bază ale existenței statului de drept. Or, inițierea unor noi reglementări ale relațiilor sociale sau modificarea celor existente trebuie să se realizeze printr-un proces adecvat, planificat și coordonat. Modificările frecvente nu sunt binevenite pe motivul instabilității legislative și a securității raporturilor juridice.