CONSILIUL SUPERIOR AL PROCURORILOR

mun. Chişinău,
bd. Ştefan cel Mare şi Sfânt, 73
tel.022-828501 e-mail:aparat@csp.md

THE SUPERIOR COUNCIL OF PROSECUTORS

Chisinau city,
73, Ştefan cel Mare şi Sfânt
tel.022-828501 e-mail:aparat@csp.md

17 august 2021 nr. 5/1-01d/21-1576

Doamnei Olesea STAMATE
Președinte al Comisiei juridice,
numiri și imunități
Parlamentul Republicii Moldova

Consiliul Superior al Procurorilor, în considerarea rolului constituțional de garant al independenței și imparțialității procurorilor, a analizat proiectele de legi pentru amendarea Legii nr.3/2016 cu privire la Procuratură, obiectivele cărora vizează introducerea mecanismului de evaluare a performanțelor Procurorului General, a procedurii de atragere la răspundere disciplinară a acestuia, precum și modificarea aspectelor esențiale referitoare la componența și activitatea organelor de autoadministrare a sistemului Procuraturii și expune *infra* poziția instituțională aferentă acestora.

Proiectele de referință își propun să intervină pe domenii ce necesită o abordare exigentă, echidistantă și aliniată la cel mai înalt nivel standardelor internaționale specializate.

Proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.3/2016 cu privire la Procuratură (nr.181 din 10.08.2021):

1. Analiza generală a textului Proiectului redactat denotă că normele propuse sunt contradictorii și depășesc câmpul de constituționalitate al garanțiilor stabilite pentru mandatul Procurorului General, dar și pentru atribuțiile Consiliului Superior al Procurorilor.

Notăm că evaluarea judecătorilor și, respectiv, a procurorilor, este una dintre componentele statutului acestor profesii și, pe cale de consecință, reprezintă garanția independenței lor, care este menită să asigure o justiție de calitate în beneficiul cetățenilor.

În această ordine de idei menționăm că potrivit avizelor elaborate referitor la standardele de independență a justiției s-a constatat că tocmai **caracterul apropiat și complementar al misiunilor judecătorilor și procurorilor, creează cerințe și și garanții similare** în ceea ce privește statutul și condițiile desfășurării serviciului. **Acesta este motivul pentru care este necesar să se prevadă un mandat potrivit și reglementări adecvate cu privire la promovare, măsuri disciplinare și demitere**[1].

[1] Avizul nr.9(2014) al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni privind normele și principiile europene referitoare la procurori ”Carta de la Roma”, pct.53 din nota explicativă; Avizul nr.13(2018) al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni „Independența, responsabilitatea și etica procurorilor” pct.14.

În același timp, cu referire la rolul și impactul procedurilor de evaluare a judecătorilor și procurorilor există deja o viziune consacrată la nivelul mecanismelor internaționale de monitorizare a respectării drepturilor omului.

Astfel, în Avizul nr.10(2007) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni, s-a stabilit că selecția, numirea și promovarea judecătorilor ar trebui, de preferință, să țină de competența Consiliului Justiției, efectuată cu toată independența față de puterea legislativă sau executivă și cu toată transparența, în special pentru criteriile de selecție a judecătorilor[2].

În contextul rapoartelor de monitorizare se notează că ”*evaluarea performanţelor judecătorilor individuali este importantă, pe de o parte, pentru sporirea capacităţilor şi a profesionalismului şi, pe de altă parte, pentru a contribui la transparența și responsabilizarea judecătorilor şi a activităţii lor.*

Evaluarea performanței judecătorilor individuali este, totuşi, încă foarte polemizată, şi chiar evitată în unele țări, datorită riscurilor asociate cu aceasta de încălcare a independenței judecătorilor în luarea deciziilor de către aceştia. Standardele internaționale privind independența judiciară obligă ca pozițiile judecătorilor să fie protejate împotriva influenței din exterior, pentru a asigura ca deciziile să fie corecte şi imparțiale, însă, de asemenea, ca evaluările performanțelor să nu fie niciodată utilizate ca mijloc de influență politică, spre exemplu ca sancțiune, demitere sau retrogradare a unei persoane “incomode” din punct de vedere politic sau a judecătorilor “nedocili”.

În unele jurisdicții, sistemele instituționalizate de evaluare a performanțelor sunt chiar considerate incompatibile cu statutul independenței judecătorului. Deci, la conceperea sau implementarea unui sistem de evaluare a performanței, trebuie luate în considerație implicațiile standardelor internaționale privind independența judiciară şi este necesar de a identifica un echilibru între scopurile legitime ale sistemului de evaluare a performanțelor şi protejarea independenței judecătorului individual”[3].

Toate aceste standarde au fost implementate în practică prin conținutul compartimentelor relevante din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură, fiind instituite mecanismele de evaluare a procurorilor.

Spre deosebire de reglementările în vigoare, prezentul Proiect promovează un gen de evaluare care deviază de la standardele clasice și care se asimilează unor proceduri cu caracter de excepție și anume evaluarea activității Procurorului General.

Astfel, Consiliul Superior al Procurorilor notează că actualul cadru legal stabilește regulile de evaluare a procurorilor, fie în mod ordinar – o dată la 4 ani, cât și extraordinar – în cazuri expres prevăzute de lege (art.28-31 din Legea nr.3/2016). Având în vedere procedura de evaluare a performanțelor Procurorului General în raport cu procedura de evaluare a performanțelor procurorilor în funcție, este inacceptabil ca pentru mandatul de Procuror General să existe garanții mai puține în procesul de evaluare, atât sub aspectul temeiurilor de inițiere a evaluării, cât și a limitelor și a termenelor de evaluare.

Mandatul Procurorului General, fiind unul de rang constituțional, este complex și dificil, dar are un rol important în arhitectura organelor de drept ale statului și este o

[2] Avizul nr.10(2007) Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni referitor la Consiliul Justiției în serviciul societății, compartiment D, lit.b)

[3] Raport privind constatările analizei evaluării performanțelor judecătorilor din Republica Moldova, realizată de OSCE/ODIHR în anul 2014.

certitudine juridică socială și morală că asumarea acestuia este o decizie complicată.

Notăm drept fundament de analiză că legea trebuie să ia în considerație și actualitatea problemelor abordate, să rezulte din realitățile de adoptare, să ia în calcul impactul și rezultatele normelor stabilite și să asigure convergența cu alte acte normative de aceeași valoare.

Respectiv, menționăm că nici un alt mandat de rang constituțional nu este supus unei asemenea evaluări, iar evaluarea performanțelor Procurorului General de către o comisie constituită din membri propuși de către alte autorități statale, altele decât cea judiciară o este, în opinia noastră, o măsură exagerată și disproporțională, existând riscuri întemeiate aferente neconstituționalității acesteia în măsura în care prin instituirea acesteia se sfidează principiul separației puterilor în stat, precum și se diminuează rolul de garant al independenței și imparțialității procurorilor al Consiliului Superior al Procurorilor.

2. În alineatul 1 art.30^1 este stipulat că acest exercițiu se va face „În scopul aprecierii activității și a **corespunderii** cu funcția deținută”, însă, considerăm că astfel se compromite esența concursului organizat de Consiliul Superior al Procurorilor pentru selectarea candidatului la funcția de Procuror General.

Prin aceasta se afectează principiul securității juridice a procedurilor prevăzute de Constituție, or evaluarea persoanei în sensul corespunderii cu funcția deținută poate să fie realizată numai de Consiliul Superior al Procurorilor.

În acest sens invocăm constatarea Curții Constituționale expusă în Hotărârea nr.13/2020, la § 79 potrivit căreia „Curtea relevă că stipularea în Constituţie a procedurii de desemnare a Procurorului General constituie o garanţie a independenţei acestuia şi a exercitării cu imparţialitate a atribuţiilor ce-i revin conform Legii cu privire la Procuratură (HCC nr. 8 din 20 mai 2013, § 53). Curtea subliniază că articolul 125 alin.(1) din Constituție prevede explicit subiectele cu atribuții decizionale în procesul de numire a Procurorului General, acestea fiind Consiliul Superior al Procurorilor și Președintele Republicii Moldova. În opinia Comisiei de la Veneția, cadrul constituțional național pare să impună mai curând o regulă strictă privind competențele Consiliului Superior al Procurorilor în procesul de numire a Procurorului General. **Orice redistribuire a competențelor de luare a deciziilor care afectează în mod substanțial mandatul constituțional al unei autorități pretinde un amendament constituțional. În sens contrar, va fi compromis scopul creării unei asemenea autorități la nivel constituțional.”**

Apreciem că în esență, această evaluare poate răsturna hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor (chiar la scurt timp după adoptare, în ipoteză temporală) adoptată urmare a procedurilor de concurs prin care a fost selectat candidatul la funcția de Procuror General și propus Președintelui Republicii pentru numirea în funcție, ceea ce contravine expres spiritului și logicii normei constituționale.

Pe această dimensiune sunt incidente constatările Curții Constituționale, potrivit cărora „...prin argumentele prezentate, Președintele caută în esență să obțină o rejudecare a soluției pronunțate de Curte privind rolul său în procedurile de remaniere guvernamentală. În acest context, Curtea reține că nu există nici un temei pentru

reconsiderarea jurisprudenței deja stabilite.”[4]

În același timp menționăm Opinia *amicus curiae* comună urgentă a Comisiei de la Veneția și a Directoratului General pentru Drepturile Omului al Consiliului Europei privind cele trei întrebări cu caracter juridic referitoare la mandatul membrilor autorităților de rang constituțional CDL-PI(2020)014, care la pct.19 stipulează expres că *„19.Comisia de la Veneția și Directoratul consideră că, ca o chestiune de principiu, securitatea mandatului fix al membrilor autorităților de rang constituțional servește scopului asigurării independenței lor față de presiunile externe. Prin urmare, măsurile care ar periclita continuitatea mandatului și care ar interfera cu securitatea mandatului membrilor acestor autorități nasc suspiciunea că intenția din spatele acestor măsuri constă în influențarea deciziilor lor.”*

3. Deși în alineatul 1 art.30[1] din Proiect se notează că Comisia de evaluare a performanțelor Procurorului General **este constituită ad-hoc** de Consiliul Superior al Procurorilor, totuși în alineatul 3 al aceluiaşi articol, observăm că componența comisiei în speță este prestabilită: un membru este propus de Președintele Republicii, unul de Ministerul Justiției, unul de Consiliul Superior al Magistraturii, unul de Consiliul Superior al Procurorilor și unul de Procurorul General.

Respectiv, din punct de vedere procedural prevederea de la alineatul 1 e doar o aparență de legalitate (de respectare a sensului constituțional) și doar o aparență că atribuțiile Consiliului Superior al Procurorilor nu sunt afectate, deoarece, *de facto*, rolul Consiliului Superior al Procurorilor este diminuat substanțial și este redus doar desemnarea unui singur membru în comisia de evaluare a performanțelor Procurorului General.

O astfel de schimbare de paradigmă nu întrunește condițiile că competențele Consiliului Superior al Procurorilor se realizează în sensul normelor constituționale, iar rolul Consiliului Superior al Procurorilor este diluat esențial, or, aceasta nu este compatibil cu garanțiile pe care Legea Supremă le-a conferit Consiliului Superior al Procurorilor și, implicit, mandatului de Procuror General.

Prin modificările propuse, analizate sistemic, rezultă clar că a fost inversată ponderea competențelor Consiliului Superior al Procurorilor în favoarea puterii executive, care în această comisie desemnează, de drept, 2 membri (unul - Președintele Republicii Moldova și unul - Ministerul Justiției) ceea ce constituie o proporție dominantă de 40%, fiind un dezechilibru total în raport cu Consiliul Superior al Procurorilor, care desemnează un singur membru – aceasta constituind doar 20%.

Totodată se accentuează că nu au fost reglementate clar limitele temporale și întinderea atribuțiilor acestei comisii de evaluare, nefiind distinse aspectele referitoare la încetarea activității acesteia.

Din analiza sistemică a prevederilor alineatului 1 coroborat cu cele din alineatul 5 rezultă lipsa de previzibilitate a normei, înțelegându-se, *lattto sensu* că de fiecare dată, comisiile constituite ad-hoc își vor aproba propriile regulamente de activitate, ceea ce nu se aliniază principiului coerenței, consecutivității, stabilității şi predictibilității normelor juridice.

[4] Hotărârea Curții Constituționale nr.28/2017 pentru interpretarea prevederilor articolului 98 alin.(6) în coroborare cu articolele 1, 56, 91, 135 și 140 din Constituție (neîndeplinirea obligațiilor constituționale de către Președinte) (sesizarea nr. 124b/2017), §55

Consiliul Superior al Procurorilor reține că în accepțiunea normelor constituționale din capitolul V din Legea Supremă, ce reglementează instituția Preşedintelui Republicii Moldova, nu se desprinde atribuția acestuia de a iniția procedura de evaluare a performanțelor Procurorului General, întrucât o asemenea competență nu se circumscrie spiritului și logicii Constituției.

4. Alineatul 2 al art.30[1] din Proiect conține o normă imperativă – evaluarea performanţelor Procurorului General **se inițiază** la sesizarea Președintelui Republicii....., adică nu există loc pentru garanții în raport cu mandatul de Procuror General. Respectiv, dacă Președintele Republicii Moldova înaintează o asemenea solicitare – procedura se declanșează în mod automat, ceea ce lasă o marjă largă de discreție și conține un potențial sporit de abuz (adică la orice dezacord cu măsurile întreprinse de Procurorul General, Președintele țării poate folosi această pârghie ca să influențeze sau să exercite presiuni).

Un alt potențial risc și totodată, o incompatibilitate serioasă rezultă din dreptul acordat la 3 membri ai Consiliului Superior al Procurorilor de a iniția evaluarea în speță, care și în acest caz se declanșează automat, prin efectul legii, ceea ce interferează foarte grav cu rolul garanțiilor mandatului Procurorului General.

O altă problemă care se conturează se referă la extinderea tripartită a rolului pe care îl preiau acești 3 membri: ei inițiază procedura de evaluare, participă la desemnarea membrului în Comisia de evaluare și tot ei ulterior trebuie să se pronunțe asupra rezultatelor evaluării efectuate de Comisie. În rezultat, apare incertitudinea juridică vizavi de garanțiile imparțialității deciziilor adoptate.

Prin aceste prevederi se periclitează grav esența constituțională a rolului Consiliului Superior al Procurorilor ca garant al independenței și imparțialității procurorilor.

Remarcăm că rolul ministrului justiției și al Consiliului Superior al Magistraturii s-a intensificat considerabil, nefiind invocat în acest sens nici un argument plauzibil, ba mai mult, observăm că ministrul justiției și Președintele Consiliului Superior al Magistraturii pot fi printre cei 3 membri care au dreptul să inițieze evaluarea performanțelor Procurorului General, tot ei fiind cu drept de a desemna membri în comisia de evaluare și tot ei mai apoi ca membri ai Consiliului Superior al Procurorilor se vor expune asupra rezultatelor evaluării proprii-zise.

Astfel, conchidem că în raport cu ceilalți membri ai Consiliului Superior al Procurorilor se va crea un dezechilibru disproporționat și inadmisibil, fiind compromise substanțial principiile legalității și echității, iar contribuția celorlalți membri ai Consiliului este diminuată semnificativ fără să existe o justificare plauzibilă.

Adițional, situația în speță reprezintă o disonanță cu recomandările internaționale referitoare la excluderea ministrului justiției și al Președintelui Consiliului Superior al Magistraturii din componența Consiliului Superior al Procurorilor[5], întrucât rolul acestora este consolidat prin detașare de la standardele democrațiilor avansate.

Mai mult, consemnăm că nici pentru procurorii de rând Consiliul Superior al Procurorilor nu inițiază proceduri de evaluare (doar în cazurile când anumite temeiuri sunt identificate în procedurile disciplinare), pentru că Consiliul compare ulterior ca instanță ce examinează contestațiile asupra hotărârilor Colegiului de evaluare a performanțelor procurorilor.

[5] Raportul GRECO aferent rundei a patra de evaluare a Republicii Moldova „Prevenirea corupției cu privire la membrii Parlamentului, judecători și procurori, GrecoRC4(2020)9, Strasbourg, 21-25 septembrie 2020, §89

Adică, legiuitorul a avut prudența necesară și a prevăzut necesitatea ca Consiliul Superior al Procurorilor să rămână imparțial în raport cu procurorii de rând, dar potrivit prevederilor prezentului Proiect aceasta nu este valabil și în raport cu Procurorul General, ceea ce este nejustificat.

Considerăm sensibil și termenul de un an instituit în art.30[1] alin.(2), în măsura în care mandatul Procurorului General este de 7 ani, iar la inserarea acestui termen ar putea exista riscul ca această evaluare să se desfășoare în fiecare an, ceea ce ar genera controale perpetue și crearea unui climat favorabil de control al activității Procuraturii de către subiecții cu drept de sesizare.

În acest mod, este non-sens juridic și factologic să se impună ca Procurorul General să fie supus unei proceduri de evaluare practic în mod repetat, după selecția acestuia de către Consiliul Superior al Procurorilor, fără să existe o motivare rezonabilă și fără parcurgerea unei perioade suficiente de timp.

Această evaluare ad-hoc a performanțelor Procurorului General poate fi calificată drept o măsură exagerată și disproporționată astfel încât, supunerea procedurii de evaluare excepționale a Procurorului General ales în urma unui concurs constituțional, să creeze riscul unei confuzii de percepție asupra credibilității procedurii de selecție a candidatului la această funcție.

Sunt întrunite condițiile de a constata că suntem în prezența unei „evaluări a evaluării" ceea ce e inadmisibil conform standardelor descrise de Comisia de la Veneția în Avizul preliminar privind propunerile de modificare a legilor justiției din România, potrivit cărora „...Președintele nu are nicio putere de refuz în procedură de revocare. Curtea a explicat în special că puterea Președintelui în procedura de revocare se limitează la verificarea legalității procedurii (alineatul 98 din decizie) și nu include competența Preşedintelui de a analiza pe fond propunerea de revocare și oportunitatea acesteia. În opinia Curții, prin „evaluarea evaluării" făcute de Ministrul Justiției cu privire la șeful DNA, Preşedintele s-a plasat deasupra autorității Ministrului Justiției în această procedură, ceea ce a fost neconstituțional."[6]

5. Alinatul 6 din art.30[1] din proiect definește un spectru prea larg de atribuții, catalogate ca fiind disproporționate, iar modul în care acestea sunt definite de autorii proiectului ridică comisia de evaluare a performanțelor Procurorului General la rangul de *supra-instanță* cu atribuții excesive.

Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni a menționat în Avizul său (adresat de către Consiliul Superior al Procurorilor din Republica Moldova), în pct.51 că: „Procurorul general, **prin însăși natura acestei funcții, gestionează activitatea întregului sistem de urmărire penală și a procurorilor individuali**. Un astfel de management necesită desigur un anumit grad de interacțiune cu o mulțime de alți procurori la diferite niveluri [...]", respectiv, modul în care se apreciază interferența Procurorului General în atribuțiile de serviciu ale procurorilor de rând, depinde de o mare varietate de aspecte și ar putea fi interpretată prea larg de către comisia de evaluare.

6. Alineatul 7 din art.30[1] din proiect permite evaluarea performanțelor Procurorului General în baza unor calificative abstracte, fără a fi reglementate careva criterii de

[6] Avizul preliminar CDL-PI(2018)007 al Comisiei europene pentru democrație prin drept privind propunerile de modificare Legii nr.303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, Legii nr.304/2004 privind organizarea judiciară și a Legii nr.317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, pct.53

evaluare a acestora.

Instituirea unei asemenea proceduri de evaluare este considerată a fi una cu multiple deficiențe, or această plasează subiectul evaluării sub limitele oricărei garanții, având la bază aprecierea subiectivă a membrilor comisiei de evaluare, fără indicatori clari și previzibili sau reguli de evaluare.

Consiliul Superior al Procurorilor atrage atenția asupra opiniei unui for european specializat, care, după cum s-a menționat *supra*, este incidentă și pentru sistemul Procuraturii și anume „Este greu să se îmbine principiul independenței judecătorilor cu procesul de evaluare individuală. Şi totuşi, este crucial să se ajungă la un echilibru just. În final, independența judecătorilor trebuie să fie prioritatea numărul unu în orice împrejurare.”[7].

7. Procedura de evaluare propusă de proiect, nu conține prevederi referitoare la posibilitatea de contestare a rapoartelor de evaluare adoptate de către comisia de evaluare și/sau a calificativului acordat, ori în acest mod nu sunt respectate exigențele dreptului la un recurs efectiv, așa după cum prevede CEDO și după cum este consfințit în avizele de specialitate.

Proiectul nu cuprinde dispoziții privind indicatori/criteriile ce urmează a fi aplicate în desfășurarea lucrărilor comisiei de evaluare. În acest caz, subiectul supus evaluării nu are nici o posibilitate să raporteze constatările comisiei la indicatorii stabiliți de lege, pentru a putea face o analiză privind modul în care a fost evaluat.

Pe această dimensiune, Consiliul Superior al Procurorilor consemnează practica Albaniei pe dimensiunea evaluării judecătorilor și procurorilor, care instituie niște reguli clare izvorâte din Constituție și stabilește garanții puternice pentru persoană supusă evaluării.[8]

În consecință, semnalăm că o asemenea situație reprezintă o derogare clară de la dreptul la un recurs efectiv în față unei instanțe independente și imparțiale.

8. Potrivit alineatului 8 din art.30[1] din proiect, se propune ca „În cazul obținerii calificativului „eșuat”, Consiliul Superior al Procurorilor propune Președintelui Republicii eliberarea din funcție a Procurorului General. Consiliul Superior al Procurorilor poate solicita motivat repetarea procedurii de evaluare a performanțelor dacă consideră că evaluarea efectuată de comisie a avut loc cu încălcarea procedurii,....”.

Prin urmare, în cazul în care comisia acordă calificativul „eșuat”, Consiliul Superior al Procurorilor este lipsit de posibilitatea reală de a se pronunța asupra cazului urmând să propună în mod obligatoriu eliberarea din funcție a Procurorului General și în același timp, are dreptul să solicite repetarea procedurii de evaluare doar invocând motive de procedură, fără a fi în drept să se pronunțe pe fondul cauzei.

Adică, Consiliul Superior al Procurorilor, autoritatea constituțională, împuternicită de lege să organizeze concursul pentru selectarea candidatului la funcția de Procuror General, este limitat la un rol pur formal, să constate, eventual, numai încălcări de procedură în cadrul evaluării performanțelor Procurorului General.

În asemenea circumstanțe se atestă afectarea substanțială a naturii constituționale a atribuțiilor Consiliului Superior al Procurorilor, din moment ce valoarea juridică a

[7] Avizul nr.17(2014) Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni asupra evaluării activității judecătorilor, calității justiției și respectării independenței sistemului judiciar, pct.46

[8] Art.62 alin.(1) din Legea nr.84/2016 privind re-evaluarea tranzitorie a judecătorilor și procurorilor din Albania

judecății unei comisii constituite din 5 membri prevalează asupra hotărârii adoptate de Consiliul Superior al Procurorilor (un organ constituțional, colegial, format din 15 membri).

Considerăm că prin dispozițiile date se anulează, într-un mod deghizat, hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor, care în timp poate să se producă și la câteva luni de la numirea în funcție a Procurorului General, ceea ce este inadmisibil, deoarece prin impactul său poate fi asociat cu o imixtiune și/sau un instrument de intimidare în raport cu Procurorul General.

Cu referire la acest subiect, invocăm practica Curții Constituționale, care în Hotărârea nr.13/2020 §85 a statuat: „Curtea menționează că articolul 125 alin. (2) din Constituție prevede explicit autoritățile cu atribuții decizionale în procesul de demitere din funcție a Procurorului General, acestea fiind Consiliul Superior al Procurorilor și Președintele Republicii Moldova. Comisia de la Veneția observă, în opinia sa *amicus curiae* nr. 972/2019 despre amendamentele la Legea cu privire la Procuratură (CDL-AD(2019)034), § 27, o „diluare" în această situație a competențelor constituționale ale Consiliului Superior al Procurorilor în procesul de demitere a Procurorului General din funcție."

În aceiași ordine de idei, Hotărârea Curții Constituționale nr.32/2017, în §63 statuează: „În jurisprudența sa anterioară, Curtea a statuat că sensul și conţinutul teoriei separării puterilor prezumă un echilibru al puterilor și o independenţă relativă a acestora, un sistem de frâne, de balanţe și contrabalanţe, care ar influenţa reciproc autorităţile, nepermiţându-le depășirea limitelor stabilite de Constituţie în exercitarea atribuţiilor. În acest sens, puterea judecătorească, în sistemul organelor de stat, ocupă un loc distinct și deţine o parte de putere, care nu poate fi nici limitată, nici înlocuită (HCC nr. 3 din 9 februarie 2012, §32 și §33)."

Instituirea principiului separației puterilor statului are drept scop crearea unui sistem de guvernare care ar permite stoparea abuzului din partea unei puteri asupra alteia (Hotărârea Curții Constituționale nr.7/2015, §169).

În Hotărârea nr.23/2011 privind interpretarea articolului 116 alin.(4) din Constituție, Curtea a reținut: „19. Principiul echilibrului instituţional, cunoscut astăzi sub denumirea „checks and balances" (în traducere aproximativă din limba engleză însemnând „sistemul de frâne şi contrabalanţe"), stă la baza democraţiei şi presupune echilibrul puterilor şi controlul lor reciproc, astfel încât puterile statale să aibă aproximativ aceeaşi pondere, adică să fie echilibrate, pentru a se putea limita reciproc, evitând astfel ca puterea statală să fie folosită în mod abuziv. 20. Acest sistem de frâne şi contrabalanţe reprezintă condiţia sine qua non a democraţiei moderne, împiedicând omnipotenţa legislativului, pe cea a executivului sau a judiciarului."

În mod similar, Curtea europeană a drepturilor omului a subliniat, în mod constant, că separarea puterilor are un rol primordial (Stafford v. Regatul Unit [MC], hotărârea din 28.05.200, §78; Oleksandr Volkov v. Ucraina [MC], hotărârea din 09.01.2013, §103, Saghatelyan v. Armenia, hotărârea din 20.10.2045, §43).

În §79 din Hotărârea Curții Constituționale nr.32/2017, Curtea a subliniat că „*în temeiul principiului separaţiei puterilor şi al independenţei justiţiei, aplicarea sancţiunii sau eliberarea unui judecător din funcţie poate fi dispusă doar prin mecanismele de autoadministrare judecătorească."* Considerăm astfel, că aceleași raționamente sunt

aplicabile și în cazul Procurorului General, or în accepțiunea art.124 alin(1) din Constituție, Procuratura este o instituție autonomă în cadrul autorității judecătorești.

În egală măsură, prin analogie rezonabilă pot fi aplicate analizele din hotărârea prenotată, „115. În lumina celor expuse, Curtea constată că prevederile contestate permit intervenţia discreţionară şi necontrolată a unui organ din afara puterii judecătorești în activitatea justiţiei, fapt inadmisibil şi contrar Constituţiei. Astfel, intervenția SIS în cariera judecătorilor este a fortiori în contradicţie directă cu articolele 6 și 116 alin. (1) din Constituţie.

„109. Mai mult, Curtea reţine că SIS, al cărui director este numit şi demis de Parlament, este un organ aflat sub controlul altei puteri şi, prin urmare, nu poate satisface cerinţele privitoare la independenţa sa."

Astfel, constatările Curții sunt aplicabile *mutatis mutandis* și în cazul comisiei de evaluare a performanțelor Procurorului General, instituită de dispozițiile Proiectului examinat.

9. Cu referire la art.52[1] privind normele specifice cu privire la răspunderea disciplinară a Procurorului General, menționăm că argumentele similare își păstrează valabilitatea și raportat la aceste prevederi, care, în esență, ridică aceleași întrebări cu privire la imparțialitate, echitate și recurs efectiv.

Este important a se menționa că, autorii proiectului nu au luat în considerație că o procedură distinctă de demitere a Procurorului General, prin prisma unei comisii externe, a fost deja analizată inclusiv de Curtea Constituțională, care în Hotărârea nr.13/2020, a făcut următoarele constatări:

„78. Într-o Opinie *amicus curiae* privind proiectul de reformă a Curții Supreme și a Procuraturii în Republica Moldova, Comisia de la Veneția a examinat o reformă similară referitoare la Consiliul Superior al Magistraturii (CSM). Potrivit acesteia, dacă articolul 123 din Constituție prevede că CSM „asigură […] aplicarea de măsuri disciplinare față de judecători", proiectul de lege supus examinării acordă competența de luare a deciziilor în materie disciplinară Comisiei de Evaluare, care nu este prevăzută de Constituție (a se vedea Opinia comună a Comisiei de la Veneția și a Directoratului pentru Drepturile Omului și Preeminența Dreptului al Consiliului Europei privind proiectul de reformă a Curții Supreme și a Procuraturii în Republica Moldova nr. 966/2019, adoptată la cea de-a 120-ea sesiune plenară, desfășurată pe 11-12 octombrie 2019, (CDL-AD(2019)020), § 52-56, 61). **Atât timp cât nu este amendată Constituția, Comisia de la Veneția și Directoratul nu au considerat că decizia poate fi delegată altor organisme specializate cum ar fi Comisia de Evaluare** (a se vedea § 61 din Opinie)."

„79. **Curtea relevă că stipularea în Constituţie a procedurii de desemnare a Procurorului General constituie o garanţie a independenţei acestuia şi a exercitării cu imparţialitate a atribuţiilor ce-i revin conform Legii cu privire la Procuratură** (HCC nr. 8 din 20 mai 2013, § 53).

Curtea subliniază că articolul 125 alin. (1) din Constituție prevede explicit subiectele cu atribuții decizionale în procesul de numire a Procurorului General, acestea fiind Consiliul Superior al Procurorilor și Președintele Republicii Moldova. În opinia Comisiei de la Veneția, cadrul constituțional național pare să impună mai curând o regulă strictă privind competențele Consiliului Superior al Procurorilor în procesul de numire a Procurorului General. **Orice redistribuire a competențelor de luare a deciziilor care**

afectează în mod substanțial mandatul constituțional al unei autorități pretinde un amendament constituțional. În sens contrar, va fi compromis scopul creării unei asemenea autorități la nivel constituțional (a se vedea Opinia *amicus curiae* nr. 972/2019 despre amendamentele la Legea cu privire la Procuratură (CDL-AD(2019)034), § 22, 26)."

10. În egală măsură opinăm că autorii proiectului nu au ținut cont de practica Curții Constituționale, care a apreciat că nu pot fi schimbate condițiile de exercitare a mandatului pe parcursul exercitării mandatului. Asemenea proceduri sunt periculoase și atentează direct la ordinea de drept, fiind compromisă grav securitatea raporturilor juridice, care în spiritul principiilor democratice și standardelor europene este sprijinul preeminenței dreptului.

Urmând această logică juridică, Curtea Constituțională a notat că „...potrivit prevederilor articolului 140 alin. (1) din Constituție, legile sau unele părţi ale acestora devin nule din momentul adoptării hotărârii corespunzătoare a Curţii Constituţionale. În jurisprudența sa, Curtea a statuat că textul „din momentul adoptării hotărârii" din norma constituţională citată se referă la efectul *ex nunc* al hotărârilor Curţii Constituţionale, fapt care presupune că acestea produc efecte pentru viitor (HCC nr. 5 din 25 februarie 2020, § 141; HCC nr. 21 din 1 octombrie 2018, §§ 33 și 41). Reieșind din cele menționate, Curtea reține că constatarea din § 82 *supra* **nu afectează procedurile deja desfășurate pentru numirea Procurorului General în funcție și nu se aplică raporturilor *ex ante* momentului intrării în vigoare a Hotărârii.** (Hotărârea Curții Constituționale nr.13/2020, §83).

11.În adresarea sa către Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni din noiembrie 2019, Consiliul Superior al Procurorilor a abordat probleme similare, care țineau de diluarea competențelor Consiliului, ambiguitățile ce derivă din eventualele comisii pentru evaluarea candidaților la funcția de Procuror General, dar și aspecte importante legate de componența acestui organ de autoadministrare.

În avizul său, Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni a consemnat că experiența existenței consiliilor procurorilor este o practică avansată, în spiritul valorilor democratice și competențele acestei autorități publice trebuie respectate.

De asemenea, Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni a indicat că trebuie evitată influența executivului în procese decizionale date în competența unui consiliu al procurorilor, pentru a nu afecta principiul de independență al Procuraturii.

Potrivit constatărilor din aviz Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni a subliniat convergența opiniilor cu Comisia de la Veneția că „*în prezent, nu poate exista o cerință general acceptată pentru o țară de a avea un Consiliu al Procurorilor, cu toate acestea, așa cum a subliniat în mod întemeiat și Comisia de la Veneția, acest model este recomandat pentru a asigura autonomia serviciilor de urmărire penală*"[9], dar totodată a făcut și precizări că:

„14. Într-adevăr, CCPE a recomandat în mod expres, pe baza perspectivei sale de a fi vocea procurorilor în toată Europa, ca „statele membre să garanteze un statut pentru procurori care să le asigure independența externă și internă, preferabil prin dispoziții la

[9] Avizul Biroului Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni CCPE-BU(2020)2, formulat ca urmare a unei cereri adresate de către Consiliul Superior al Procurorilor al Republicii Moldova cu privire la independența procurorilor în contextul modificărilor legislative în ceea ce privește serviciul de urmărire penală, Strasbourg, 20 februarie 2020, pct.13

cel mai înalt nivel legal și care să le garanteze aplicarea lor de către un organ independent, cum ar fi Consiliul Procurorilor, în special pentru numiri, cariere și disciplină."

15. În opinia Biroului CCPE, astfel de standarde legale, chiar dacă nu dispun de forță obligatorie din punct de vedere legal, joacă încă un rol important în conturarea dezvoltării celor mai bune practici europene și în crearea unui mediu care le permite procurorilor să își îndeplinească sarcinile imparțial și eficient. Aceste standarde pot permite, în special, interpretarea dispozițiilor legale și prevenirea cazurilor potențiale de aplicare a acestora în detrimentul independenței procurorilor și al sistemului judiciar în general.

16. În acest sens, Comitetul pentru Drepturile Omului al Organizației Națiunilor Unite a acordat recent o atenție din ce în ce mai sporită independenței procurorilor, ca mijloc de asigurare a independenței judiciare depline.

17. De exemplu, independența și autonomia urmăririi penale reprezintă o componentă cheie pentru asigurarea investigațiilor și a urmăririlor imparțiale cu privire la plângerile legate de ofițerii de poliție și practicarea actelor de tortură , corupție sau protejarea drepturilor omului .

18. Prin urmare, ar trebui evitată orice ingerință nejustificată în activitatea organelor procuraturii de către alte ramuri ale puterii de stat (președinte, executivă sau legislativă), în special în problemele legate de selecția, numirea, numirea repetată, promovarea și demiterea procurorilor, inclusiv a Procurorului General prin utilizarea comisiilor de nominalizare .

19. În plus, interferența nejustificată poate fi exercitată nu numai asupra procurorilor individuali, ci și asupra serviciilor de urmărire penală și chiar asupra Consiliului Procurorilor , de exemplu, pentru a încheia procesul penal .

20. Comitetul ONU pentru Drepturile Omului a subliniat astfel necesitatea de a garanta atât independența și imparțialitatea sistemului judiciar, cât și autonomia Procuraturii."

În opinia noastră, toate aceste analize sunt incidente și situației actuale, deoarece Proiectul de lege inițiat în august 2021 face intervenții pe aceleași subiecte sensibile: mandatul Procurorului General și componența Consiliului Superior al Procurorilor, toate acestea fiind elemente indispensabile ale funcționării independente a Procuraturii.

Conform redacției în vigoare a art.69 alin.(1)-(3) din Legea nr.3/2016, 7 din 15 membri ai Consiliului Superior al Procurorilor sunt procurori, ceea ce deja este considerată o majoritate foarte fragilă, așa după cum a menționat Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni[10], iar după modificările propuse rezultă că doar 5 din cei 12 membri ai Consiliului Superior al Procurorilor vor fi din rândul procurorilor.

Considerăm că prin asemenea modificare a componenței Consiliului Superior al Procurorilor se dezechilibrează și mai mult această majoritate relativă în defavoarea principiului independenței procurorilor.

În acest sens, invocăm precizările Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni vizavi de acest subiect, pe care le considerăm relevante și anume: „Biroul CCPE recunoaște că nu poate exista, până în prezent, o cerință general acceptată pentru o

[10] Avizul Biroului Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni CCPE-BU(2020)2, pct.26

majoritate de procurori-membri în Consiliile Procurorilor. În același timp, dorește să reitereze recomandarea CCPE menționată mai sus în Avizul nr. 13 (2018) privind independența, responsabilitatea și etica procurorilor, și anume **că o majoritate - absolută și nu relativă - în astfel de Consilii ar trebui să fie reprezentată de procurorii aleși de colegii lor. CCPE consideră că acest lucru este esențial pentru a asigura implementarea practică a principiului independenței procurorilor.**"[11]

În aceeași ordine de idei, atragem atenția că Grupul de State Contra Corupţiei (GRECO) în Raportul aferent rundei a patra de evaluare a Republicii Moldova „Prevenirea corupției cu privire la membrii Parlamentului, judecători și procurori", critică în §92 componența Consiliului Superior al Procurorilor, din care continuă să facă parte, *ex officio*, ministrul justiției și președintele Consiliului Superior al Magistraturii, contrar recomandării sale de a se lua măsuri adecvate pentru a se asigura ca componența și funcționarea Consiliului Superior al Procurorilor să fie supuse unor garanții adecvate de obiectivitate, imparțialitate și transparență, inclusiv prin eliminarea participării din oficiu a Ministrului Justiției și Președintele Consiliului Superior al Magistraturii (§89).

În partea ce ține de includerea ca membru de drept al Avocatului Poporului în practică s-a constatat imposibilitatea exercitării atribuțiilor de către acesta.

Pentru argumentare notăm că, Avocat al Poporului, la data de 11.11.2019 a transmis demersul său, prin care înștiințează Consiliul Superior al Procurorilor despre neparticiparea sa la ședințele acestui organ de autoadministrare al procurorilor. Astfel, începând cu data de 16.09.2019, Avocatul Poporului a participat doar la o singură ședință a Consiliului Superior al Procurorilor, la care a prezentat demersul de referință.

În demers se invocă că în conformitate cu prevederile Legii nr.52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul), unul din principiile de bază în activitatea acestuia este independența organizațională, operațională și financiară față de orice autoritate publică, persoană juridică, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, și față de orice persoană cu funcție de răspundere de toate nivelurile.

Tot din demers rezultă că potrivit ultimelor evoluții la nivel european, prin adoptarea de către Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 118-a Sesiuni Plenare din 15-16 martie 2019 a Principiilor cu privire la activitatea instituției Ombudsmanului (Principiile de la Veneția) „Ombudsmanul nu se va implica în timpul mandatului său în activități politice, administrative sau profesionale incompatibile cu independența sau imparțialitatea sa."

Prin urmare, Avocatul Poporului, conchide că în exercitarea mandatului nu poate fi membru al Consiliului Superior al Procurorilor, deoarece implicarea ombudsmanului în activitatea acestui Consiliu ar putea fi apreciată la nivel internațional drept neconformă principiilor unanim recunoscute de care se ghidează acesta în exercitarea atribuțiilor sale.

Recomandări similare privind excluderea unor membri de drept ai Consiliului Superior al Procurorilor se regăsesc într-un raport al experților Comisiei Europene elaborat urmare a analizei cadrului normativ al Republicii Moldova privind funcționalitatea Consiliului Superior al Procurorilor, și anume:

„6.1.2 Ministrul Justiţiei

În ceea ce priveste calitatea de membru al Ministrului Justiţiei în cadrul CSP,

[11] Avizul Biroului Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni CCPE-BU(2020)2, pct.37

Comisia de la Veneţia, în opinia sa amicus curiae pentru Curtea Constituţională, a remarcat absenţa unui standard european strict. Comisia a considerat că, atât timp cât rolul reprezentantului executiv nu este decisiv, o astfel de prezenţă poate chiar facilita dialogul între diferiţii actori ai sistemului. Comisia de la Veneţia a mai menţionat că Ministrul numeste doar unul din ceilalţi membri ai CSP, un reprezentant al societăţii civile, si a concluzionat că participarea Ministrului nu va supune CSP sub controlul Guvernului. În astfel de circumstanţe, „prezenţa Ministrului nu pare a fi criticabilă".

Cu toate acestea, dacă se pune întrebarea dacă este preferabilă calitatea de membru al Ministrului Justiţiei, mai degrabă decât inacceptabilă, întrucât echivalează cu o formă de control din partea Guvernului, poate fi posibil un răspuns diferit. Conform Constituţiei, Procuratura este o instituţie autonomă în cadrul autorităţii judiciare. Prin urmare, Ministrul Justiţiei nu deţine funcţii cu privire la înfăptuirea urmăririi penale. Prezenţa Ministrului Justiţiei în calitate de memrbu de drept în cadrul CSP poate crea percepţia că Procuratura este subordonată puterii executive. Comisia de la Veneţia s-a opus, în mod constant, prezenţei Ministrilor Justiţiei în consiliile judiciare. Este dificil de a constata o justificare clară pentru a aplica un standard diferit unui consiliu de procurori, în special într-o ţară în care Procuratura este considerată parte a puterii judiciare.

6.1.1 Preşedintele CSM

Este dificilă înţelegerea justificării faptului că Preşedintele CSM este membru de drept. Acesta nu este un acord reciproc între cele două Consilii. Pot fi situaţii în care există un caz de cooperare între cele două Consilii, de exemplu, în care o propunere afectează atât judecătorii, cât şi procurorii, cum ar fi o propunere de schimbare a circumscripţiilor judecătoreşti, dar a avea Preşedintele unuia dintre Consilii ca membru de drept al celuilalt nu este, cu adevărat, soluţia pentru modul de abordare a unor astfel de cazuri. În niciuna dintre ţările analizate, Preşedintele CSM nu este membru al Consiliului Procurorilor[12]. Prin urmare, consultanţii internaţionali recomandă ca Preşedintele CSM să nu mai fie membru de drept al CSP.

6.1.2 Avocatul Poporului

După cum s-a menţionat deja, Avocatul Poporului a considerat că participarea sa în cadrul CSP nu ar fi compatibilă cu atribuţiile funcţiei sale din motive enunţate supra.

De exemplu, în **Franţa**, legea prevede, în mod expres, incompatibilitatea dintre calitatea de membru al Consiliului şi funcţia de Ombudsman, în timp ce în Slovacia, Ombudsmanul are dreptul de a solicita iniţierea unei proceduri disciplinare împotriva procurorilor pentru încălcarea drepturilor şi libertăţilor constituţionale. Un astfel de drept pare a fi mai în concordanţă cu natura instituţiei Ombudsmanului decât calitatea de membru al Consiliului.

Prin urmare, consultanţii internaţionali recomandă modificarea legii în scopul excluderii Avocatului Poporului de pe lista membrilor de drept.

6.1.3 Concluzii privind membrii de drept

În concluzie, consultanţii internaţionali recomandă ca Ministrul Justiţiei, Preşedintele CSM, Avocatul Poporului şi Preşedintele Uniunii Avocaţilor să nu mai fie

[12] Singura excepţie este Italia, cu toate acestea, există un Consiliu comun pentru judecători şi procurori şi, astfel, calitatea de membru *ex officio* este acordată atât Preşedintelui Curţii de Casaţie, cât şi Procurorului General de la Curtea de Casaţie.

membri de drept ai CSP, iar membrii sau Consiliul Uniunii Avocaţilor să aleagă un membru în componenţa CSP din rîndul avocaţilor.”

Proiectul de lege pentru modificarea unor acte (nr.180 din 10.08.2021), Art.III și IV:

Din analiza prevederilor Art.III, ce vizează modificarea Legii nr.3/2016 cu privire la Procuratură, atestăm unele divagații conceptuale referitoare la organizarea Adunării Generale a Procurorilor.

1.Astfel, la art.69 alin.(3^2) în partea ce se referă la condițiile stabilite pentru candidații la funcția de membru al Consiliului Superior al Procurorilor, menționăm că restricția privind lipsa sancțiunii disciplinare în ultimii 3 ani este în contradicție cu cele prevăzute de legiuitor la art.69 alin.(7), potrivit cărora nu pot fi membri ai Consiliului Superior al Procurorilor procurorii care au sancțiuni disciplinare nestinse și persoanele care au fost declarate vinovate de comiterea unei infracțiuni. Această incoerență normativă creează premise pentru aplicarea eronată a prevederilor referitoare la termenul de absență a sancțiunii disciplinare după expirarea căruia procurorul poate candida la funcția de membru al Consiliului, în contextul în care conform art.41 alin.(3) termenul de acțiune al sancțiunii disciplinare este de un an de la data aplicării.

2. La art.69 alin.(3^4) se prevede „candidații la funcția de membru al Consiliului Superior al Procurorilor din rândul procurorilor au dreptul **să desfășoare campanie de promovare**.

Semnalăm despre pericolul confuziei de concepte referitoare la „campania de promovare” în măsura în care potrivit art.19 alin.(2) din Legea nr.3/2016, cariera procurorului presupune promovarea într-o funcție superioară de procuror în Procuratura Generală sau procuror în procuratura specializată, numirea în funcția de procuror-șef și adjunct al procurorului-șef, precum și transferul procurorului într-o funcție de același nivel sau de nivel inferior.

Prin urmare, noțiunea de *campani*e *de promovare* utilizată de autorii proiectului este greșit asociată cu noțiunea de campanie electorală cu care operează Codul electoral, or accepțiunea de *promovare* în sensul Legii 3/2016 este una diferită, prin aceasta înțelegându-se accederea într-o funcție superioară de procuror, după cum urmează: de la funcția de procuror în procuratura teritorială la funcția de procuror în procuratura specializată; de la funcția de procuror în procuratura teritorială la funcția de procuror în Procuratura Generală; de la funcția de procuror în procuratura specializată la funcția procuror în Procuratura Generală, precum și numirea în funcția de procuror-șef și adjunct al procurorului-șef.

Deci, conceptual noțiunea *compania de promovare*, în sensul proiectului, nu poate fi aplicată în cazul candidatului la funcția de membru al Consiliului Superior al Procurorilor.

3. În partea ce se referă la obligația Consiliului Superior al Procurorilor de a adopta modificările la Regulamentul Adunării Generale a Procurorilor (Art.IV, alin.(5)), expunem că amendarea Regulamentului în speță este apanajul exclusiv al Adunării Generale a Procurorilor, atribuția respectivă fiind înserată expres în art.67 alin.(1) lit.e) din Legea nr.3/2016.

În acest mod, se creează o coliziune a dispozițiilor legale, întrucât Consiliului Superior al Procurorilor îi sunt atribuite competențe improprii, fără un suport legal

corespunzător.

Din analiza comparativă a prevederilor inițiativelor legislative nr.180 și nr.181 în baza cărora a fost elaborat prezentul aviz, Consiliul Superior al Procurorilor observă că, referitor la componența instituită pentru Consiliul Superior al Magistraturii, autorii proiectului au păstrat o cotă-parte importantă a judecătorilor (7 membri din 12 fiind judecători), pe când în Consiliul Superior al Procurorilor numărul membri din rândul procurorilor este micșorat (5 din 12 membri) într-un mod nejustificat.

În acest fel, este inexplicabilă lipsa de simetrie juridică adecvată pentru aceste două consilii (ambele de rang constituțional) și raționamentul unor asemenea modificări în lumina standardelor internaționale potrivit cărora mandatul judecătorilor și procurorilor sunt similare din perspectiva cerințelor și garanțiilor proprii statutului acestor funcții.

Având în vedere cele menționate, Consiliul Superior al Procurorilor notează că se impune păstrarea în componența sa a unei părți importante a membrilor din rândul procurorilor.

În concluzie, având în vedere sensibilitatea prevederilor normative ce alcătuiesc obiectul acestor modificări (proiectul nr.180 cât și proiectul nr.181), Consiliu Superior al Procurorilor exprimă convingerea că toate aceste concepte înainte de adoptare, trebuie să beneficieze de expertiza forurilor internaționale și europene de specialitate.

Președinte al Consiliului
Superior al Procurorilor **semnat** **Angela MOTUZOC**