

CONSILIUL SUPERIOR AL
PROCURORILOR



THE SUPERIOR COUNCIL
OF PROSECUTORS

*mun. Chișinău,
bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, 73
tel.022-828501 e-mail:aparat@csp.md*

*Chisinau city,
73, Ștefan cel Mare și Sfânt
tel.022-828501 e-mail:aparat@csp.md*

6 aprilie 2020 nr.5/1-01d/20-640
La nr.03/2779 din 24.03.2020

Domnului Radu FOLTEA
Secretar de stat al Ministerului Justiției

Stimate domnule Foltea,

Consiliul Superior al Procurorilor a examinat proiectul Legii pentru modificarea unor acte normative, obiectivul căruia vizează stabilirea regulilor pentru acțiunea de regres în contextul încălcărilor constatate de către Curtea europeană a drepturilor omului și se expune *infra* poziția instituțională cu referire la mecanismul de referință.

Vom nota, complementar, că anterior, la prima avizare a acestui proiect de lege, opinia Consiliului Superior al Procurorilor nu a fost cooptată și, pe cale de consecință, expunem viziunea doar în contextul actualei redacții a modificărilor.

Poziția Consiliului Superior al Procurorilor se bazează pe raționamentul că mandatul judecătorilor și cel al procurorilor este prevăzut nemijlocit în Constituție, fiind, astfel, garanția independenței autorității judecătorești.

Concomitent, se reiterează viziunea reflectată anterior, potrivit căreia mecanismele europene au subliniat că tocmai **caracterul apropiat și complementar al misiunilor judecătorilor și procurorilor, creează cerințe și garanții similare** în ceea ce privește statutul și condițiile desfășurării serviciului¹.

Respectiv, orice abordare, reglementare sau modificare a statutului acestor categorii profesionale trebuie să țină cont de standardele fundamentale privind independența și imparțialitatea activității lor, astfel după cum a fost definită inclusiv de standardele legale internaționale.

Evident, Consiliul Superior al Procurorilor nu promovează ideea că standardul de independență ar presupune o imunitate absolută și, cu respectarea prevederilor legale, răspunderea judecătorilor și a procurorilor poate fi angajată atunci când sunt îndeplinite condițiile corespunzătoare pentru aceasta.

Este definitoriu, totuși, ca legea să decurgă din conceptul constituțional, să fie clară și previzibilă și să asigure echilibrul necesar între independență și răspundere, dat fiind

¹ Avizul nr.9(2014) al CCPE "Carta de la Roma", pct.53 din nota explicativă; Avizul CCPE nr.13(2018) „Independența, responsabilitatea și etica procurorilor” pct.14.

faptul că toate standardele în sectorul justiției optează pentru reglementarea practică și eficientă a garanțiilor pentru judecători și procurori de exercitare a atribuțiilor în lipsa oricăror presiuni.

Respectiv, legiuitorul are sarcina de a identifica limitele răspunderii judecătorilor/procurorilor, ținând cont de statutul special al acestor categorii profesionale și rolul care le revine într-un stat de drept.

În opinia Comisiei de la Veneția, într-un stat guvernat de preeminența dreptului, principiul independenței judecătorești este însoțit de mai multe garanții, vitale pentru independența judiciară instituțională și individuală și fără de care ar fi imposibilă funcționarea efectivă și imparțială a instanțelor (Opinia *amicus curiae* pentru Curtea Constituțională a Republicii Moldova privind dreptul de regres al statului împotriva judecătorilor, Veneția, 10-11 iunie 2016, CDL-AD(2016)015, § 47).

Rezumând conținutul proiectului de lege, vom evidenția că, în esență, acesta își propune să introducă unele elemente de noutate legate de instituția regresului:

1. sancționarea (răspunderea) disciplinară a judecătorilor și procurorilor să fie prevăzută ca temei de introducere a acțiunii de regres în privința lor;
2. tragerea la răspundere patrimonială a judecătorilor/procurorilor pentru fapte ce au dus la condamnarea statului de către CtEDO (inclusiv soluționări amiabile, declarații unilaterale), care a generat acordarea mijloacelor financiare din bugetul public.

Pentru o imagine complexă asupra situației analizate vom sublinia că însăși instituția regresului împotriva judecătorilor/procurorilor prezintă mai multe particularități sensibile, deoarece interferează foarte strâns cu principiul independenței funcționale a acestora.

Vom reitera că este esențială asigurarea posibilității exercitării funcțiilor în mod corespunzător de către judecători, fără ca independența acestora să fie compromisă de teama începerii urmăririi penale sau inițierii unei acțiuni civile de către partea vătămată, inclusiv de autoritățile statelor (Opinia comună a Comisiei de la Veneția și OSCE/ODIHR privind proiectul modificărilor cadrului legal privind responsabilitatea disciplinară a judecătorilor în Republica Kârgâză, Veneția, 13-14 iunie 2014, CDL-AD(2014)018, § 37)².

I. Referințe privind instituția regresului.

În opinia noastră, studiul acestei probleme trebuie să se fundamenteze pe prevederile constituționale aferente subiectului, deoarece conceptul general promovat de autorii proiectului ridică mai multe probleme de ne-constituționalitate.

Astfel, art.53 alin.(2) din Constituție stabilește expres că: „Statul răspunde patrimonial, potrivit legii, pentru prejudiciile cauzate prin erorile săvârșite în procesele penale de către organele de anchetă și instanțele judecătorești”.

Textul constituțional de referință este rigid, iar conținutul econom al acestuia nu lasă loc de interpretări sau presupuneri.

² Hotărârea Curții Constituționale nr.9 din 26.03.2020, pct.37.

Mai mult de atât, principiile tehnicii legislative nu permit ca din tăcerea legii să deducem careva reguli, în special pentru că raporturile juridice stat-persoană sau stat-funcționar public sunt elemente de drept public, iar în interiorul acestuia normele se aplică în practică expres și cu strictețea de rigoare (nu ca în dreptul privat unde se poate face uz de principiul – este permis ceea ce legea nu interzice).

Respectiv, norma constituțională vizată prevede răspunderea directă a statului pentru erorile din procesele penale.

Constituția nu consemnează în nici un fel răspunderea subsidiară (facultativă) a judecătorilor/procurorilor.

Potrivit spiritului textului constituțional pe această dimensiune, pentru erorile în procesele penale răspunde direct și nemijlocit doar statul.

Având în vedere norma constituțională constatăm că:

- este prevăzută doar răspunderea directă a statului;
- este prevăzută răspunderea doar pentru erorile săvârșite în procesele penale (la nivel constituțional nu au fost făcute mențiuni privind erorile izvorâte din alte procese).

Vom nota că reieșind din caracterul fundamental (constituțional) al aspectelor invocate – dreptul persoanei la repararea prejudiciilor cauzate urmare a erorilor judiciare și statutul special al judecătorilor/procurorilor – pentru a fi păstrat echilibrul și acuratețea de reglementare, este de importanță definitorie ca regresul față de acești agenți publici să fie permis de asemenea la nivel constituțional.

Pentru comparație invocăm soluția legislativă adoptată în Constituția României, care la art.52 stabilește următoarele:

(3) Statul răspunde patrimonial pentru prejudiciile cauzate prin erorile judiciare. Răspunderea statului este stabilită în condițiile legii și nu înlătură răspunderea magistraților care și-au exercitat funcția cu rea-credință sau gravă neglijență.

Redacția textului constituțional românesc, deși prevede răspunderea directă a statului pentru erorile judiciare (fără să se limiteze doar la erorile din procesul penal), reglementează inclusiv și posibilitatea intervenirii, în anumite condiții, a răspunderii subsidiare a magistratului (judecător sau procuror).

Având un izvor constituțional, existența răspunderii subsidiare a magistraților nu mai poate fi pusă în discuție, în afară decât din perspectiva limitelor acesteia și cazurilor când intervine. Pentru că este relevant să notăm că chiar și în ipoteza normei românești statul răspunde patrimonial, în condițiile legii, pentru toate erorile judiciare, iar magistratul răspunde patrimonial doar pentru erorile comise cu rea-credință sau gravă neglijență.

Concomitent, notăm cu titlu de plus-valoare faptul că în legislația românească relevantă au fost clar definite noțiunile de eroare judiciară, rea-credință și gravă neglijență, circumstanță care este în măsură să excludă (sau, cel puțin să reducă) riscul interpretărilor arbitrare sau abuzive din partea subiecților de aplicare în concret a legii (a se vedea art.96, 99¹ din Legea nr.303 privind statutul judecătorilor și procurorilor).

La nivel național, Curtea Constituțională din Moldova a analizat subiectul regresului în privința judecătorilor, iar concluziile deduse au evășuat detaliat aspectele aferente. În această ordine de idei Curtea a subliniat că judecătorii nu pot fi constrânși să-și exercite atribuțiile sub amenințarea unei sancțiuni, fapt care poate influența în mod nefavorabil hotărârile ce urmează a fi adoptate. Or, în exercitarea atribuțiilor ce le revin,

judecătorii trebuie să beneficieze de libertatea neîngrădită de a soluționa cauzele în mod imparțial, în conformitate cu prevederile legale în vigoare și propriile aprecieri, neafectate de rea-credință. Din aceste raționamente, aprecierile judecătorului care au determinat adoptarea unei hotărâri într-o anumită cauză, hotărâre judecătorească care a fost anulată sau modificată, nu poate servi în calitate de temei determinant pentru sancționarea materială a judecătorului³.

În opinia Curții Constituționale instituția regresului în sine nu este contrară principiilor constituționale, atât timp cât prin mecanismul de atragere la răspundere materială sunt respectate garanțiile inerente independenței judecătorilor⁴.

Urmând concluziile sale, Curtea Constituțională a stabilit că reglementările în materia regresului sunt constituționale în măsura în care acțiunea în regres **se bazează pe o sentință** pronunțată în cadrul unei proceduri judiciare separate la nivel național⁵.

Pe cale de consecință, după cum a notat și Curtea Constituțională, doar vinovăția penală, stabilită prin sentință, poate să justifice depunerea acțiunii de regres, care urmează a fi examinată în condițiile legii pentru a se stabili dacă se întrunesc condițiile pentru angajarea răspunderii judecătorului/procurorului.

În aceste condiții, prevederile normative care ar permite includerea sancționării disciplinare ca temei de formulare a acțiunii de regres pot genera vicii de constituționalitate, motiv din care se propune excluderea acestora.

II. Referințe privind răspunderea patrimonială a judecătorilor/procurorilor pentru încălcările constatate prin hotărârile CtEDO.

Consiliul Superior al Procurorilor se aliniază eforturilor privind asigurarea, la nivel național, a unui cadru normativ clar, precis și în concordanță cu standardele internaționale, care să răspundă principiilor fundamentale ale ordinii de drept și așteptărilor societății privind respectarea reală și eficientă a drepturilor omului.

Este evident că judecătorii/procurorii urmează să suporte consecințele sancționării corespunzătoare în cazul în care nu își îndeplinesc atribuțiile de serviciu în conformitate cu regulile stabilite și standardele funcției deținute sau atunci când comit fapte ilicite.

Totuși, legea trebuie să prevadă clar și cu multă atenție limitele răspunderii juridice a judecătorilor/procurorilor reieșind în primul rând din statutul lor special, definit la nivel constituțional, precum și bazându-se pe rolul care le revine într-o societate, raportat la criteriul firesc că aceste categorii profesionale își vor realiza obiectivul „de a face dreptate” doar în condițiile lipsei presiunilor asupra lor.

După cum am notat anterior, aspectele privind demararea acțiunii de regres în baza unei hotărâri CtEDO (eventual, reglementare amiabilă sau tranzacție unilaterală) au fost detaliat analizate de către Curtea Constituțională în hotărârea nr.23 din 25.07.2016, fiind expuse expres concluziile asupra problemele deduse evaluării.

Respectiv, considerăm irelevant să transpunem în prezentul aviz concluziile integrale formulate de Curtea Constituțională, dar vom sublinia că este definitorie importanța lor pentru clarificarea conceptului din prezentul proiect de lege, nefiind posibil

³ Hotărârea Curții Constituționale nr.23 din 25.07.2016 pct.94

⁴ Idem pct.102

⁵ Idem pct.2 din partea dispozitivă.

ca în procesul legiferării domeniului în cauză să fie admise detașări de substanță de la consemnările din hotărârea vizată.

Vom specifica constatarea privind faptul că a fost recunoscut constituțional articolul 27 din Legea cu privire la Agentul guvernamental nr. 151 din 30 iulie 2015, în măsura în care **acțiunea în regres se bazează pe o sentință pronunțată în cadrul unei proceduri judiciare separate la nivel național**, prin care se constată că judecătorul sau o altă persoană a comis sau a admis, intenționat sau din neglijență gravă, acțiuni sau inacțiuni care au determinat ori au contribuit semnificativ la încălcarea prevederilor Convenției europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, care a fost constatată printr-o hotărâre a Curții Europene, sau a impus soluționarea amiabilă a cauzei aflate pe rolul Curții Europene ori formularea unei declarații unilaterale.

Pe aceeași linie de argumentare menționăm și viziunea Comisiei de la Veneția, care a arătat că „Trebuie să se menționeze că, în privința tragerii la răspundere a judecătorilor, inițiate ca urmare a pronunțării unei hotărâri a Curții, ținerea pasului cu jurisprudența Curții se poate dovedi o sarcină dificilă. Curtea susține în mod constant caracterul de instrument viu al Convenției, care trebuie interpretată în lumina condițiilor actuale de viață. Modul în care operează Curtea periodic cu doctrina instrumentului viu face dificil, pentru instanțele naționale, să prezică cum va hotărî aceasta în cazurile pe care le are pe rol. Problema juridică contestată poate fi una nouă sau specifică unei anumite jurisdicții, astfel încât jurisprudența existentă a Curții să nu ofere indicii sigure de interpretare pentru judecătorul național. Jurisprudența Curții poate fi mai mult sau mai puțin fixată sau în evoluție, în dependență de problemă și de drepturile vizate”⁶.

De asemenea din jurisprudența Curții Europene se desprinde ideea că rațiunea constatării unei erori judiciare nu constă în tragerea la răspundere civilă, penală sau disciplinară a unui judecător, ci în acordarea dreptului persoanei vătămate la despăgubirile aferente. În special, Curtea acordă importanță faptului dacă eroarea judiciară comisă de către instanțele inferioare, adică greșelile din administrarea justiției, pot fi neutralizate sau corectate într-un alt mod (a se vedea *Giuran c. României*, din 21 iunie 2011, §§ 32, 40). Astfel, procedurile în fața Curții Europene nu urmăresc stabilirea gradului de vinovăție (abuz criminal sau neglijență gravă) a judecătorilor ale căror decizii adoptate la nivel național au determinat ulterior examinarea cererilor de către Curtea Europeană.

Adițional, jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului dezvoltată pe marginea noțiunii de „eroare judiciară”, menționată în art.3 din Protocolul nr.7 la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, relevă faptul că aceasta este, ca regulă generală, asociată materiei penale și decurge din ideea de eroare de fapt săvârșită de instanța care, fiind chemată să se pronunțe asupra temeiului unei acuzații penale, pronunță condamnarea unei persoane nevinovate. Referindu-se la noțiunea de „eroare judiciară”, instanța europeană a statuat că simpla considerare a faptului că investigația în cazul reclamantului era „incompletă și părtinitoare” nu poate, prin ea însăși, în absența erorilor judiciare sau a unor încălcări serioase ale procedurilor judecătorești, a unor abuzuri de putere ori a unor erori evidente în aplicarea dreptului material sau a oricărui alt motiv important ce rezultă din interesul justiției, să indice prezența unei erori judiciare în procedura anterioară; de aceea, s-a statuat că ceea ce

⁶ Opinia *Amicus Curiae* nr.847 din 13.06.2016, CDL-AD(2016)015, pct.19

prevalează cu privire la eroarea judiciară comisă de către instanțele inferioare, adică a greșelilor din administrarea justiției, constă în imposibilitatea neutralizării sau corectării sale în alt fel ⁷.

Urmând aceleași raționamente, considerăm că inclusiv pentru situația condamnării statului prin hotărârile CtEDO, judecătorul/procurorul poate fi acționat în regres numai după ce la nivel național s-a stabilit, prin sentință, vinovăția lui de fapte ilicite, care, la rândul lor, au determinat încălcarea constatată.

Vom remarca, în context, că în legislația națională aferentă statutului procurorilor lipsește definirea termenilor de „eroare judiciară”, „abatere disciplinară” și „neglijență gravă”, situație care poate lăsa loc de interpretări eronate sau chiar abuzive și care nu respectă standardul de claritate și precizie a normei.

Mai mult de atât, proiectul operează cu noțiunea de „neglijență gravă” ca formă de vinovăție a abaterii disciplinare, fără să existe o claritate în acest sens.

Astfel, fără a face teorie cu privire la definiție, ne vom reduce la mențiunea că abaterea disciplinară, fiind o faptă prejudiciabilă cu un grad mai redus decât infracțiun⁷ urmează să întrunească elementele constitutive – obiect, subiect, latură obiectivă și latură subiectivă (vinovăție).

Oprindu-ne, în speță, la vinovăție, vom remarca că aceasta are două forme de manifestare – intenția și imprudența și anume cu aceste termene operează legiuitorul național.

La rândul său, imprudența îmbracă formele încrederii exagerate și, respectiv, a neglijenței, care se deosebesc între ele după atitudinea făptuitorului față de urmările prejudiciabile ale acțiunii/inacțiunii sale.

În aceste condiții nu este clar de ce autorii proiectului au preluat din jurisprudența internațională termenul de neglijență gravă, care putea fi, eventual, distorsionat în timpul traducerilor efectuate, dar care, în esență, definește – imprudența.

Optând doar pentru „neglijență gravă” autorii proiectului nu au explicat din ce cauză încrederea exagerată este mai puțin prejudiciabilă și nu este în măsură să determine tragerea la răspundere juridică pentru fapta comisă.

Concomitent, fiind folosit termenul de „neglijență gravă”, nu au fost consemnate criteriile în baza cărora se măsoară gradul de gravitate a acestei neglijențe. În context, atragem atenția că în lipsa unor criterii clare și expres stabilite, legea poate să nu corespundă standardelor de previzibilitate.

III. Referințe privind textul modificărilor propuse.

La art.III pct.1 din proiect, care vizează modificarea art.6 din Legea nr.151/2015, notăm următoarele:

- la redacția pentru litera g), conținutul este lacunar și nu asigură realizarea sensului pentru care a fost instituit.

Astfel, redacția stabilește că Agentul Guvernamental va avea împuternicirea „să înainteze sesizări.....cu privire la toate hotărârile Curții Europene”, fără să fie clar

⁷ Giuran c. României, hotărârea din 21.06.2011, pct.32, 40

înțelesul acestor sesizări. Ar rezulta că sesizările de referință vor avea doar scop de informare a autorităților de stat vizate (PG, CSM, CSP, MJ), fără să se solicite întreprinderea măsurilor potrivit competențelor.

De asemenea, nu este clar sub ce aspect vor fi înaintate sesizările, or asemenea adresări sunt prevăzute atât pe dimensiunea penală, cât și pe cea administrativă sau disciplinară.

Respectiv, această atribuție a Agentului Guvernamental deviază spre o zonă incertă, nefiind clar ce anume urmează să se realizeze în practică – pur și simplu vor fi informate autoritățile despre pronunțarea hotărârilor CtEDO?

Dacă intenția autorilor proiectului urmărește să instituie o regulă (un mecanism) de informare, atunci actul depus în acest sens de Agentul Guvernamental nu trebuie denumit „sesizare” pentru a evita suprapunerea cu noțiunile aferente proceselor penale, contravenționale sau disciplinare.

Mai mult de atât, atragem atenția că redacția propusă pentru litera g) nu întru totul asigură regulile stilistice și de exprimare. O analiză atentă a textului propus pentru litera g) generează mai multe întrebări de interpretare – la ce subiect raportăm soluționarea amiabilă sau formularea unei declarații unilaterale?

Partea de frază „sau instanțele judecătorești naționale ca urmare a condamnării statului de către Curtea.....” pare ruptă din context, nefiind posibil să fie raportată în această construcție sintactică la propoziția regentă.

Propunem reformularea textului după cum urmează:

„g) **să informeze** Procurorul General, Consiliul Superior al Magistraturii, Consiliul Superior al Procurorilor, Ministerul Justiției și, după caz, alte organe publice competente, cu privire la încălcarea drepturilor sau libertăților fundamentale, care a fost constatată prin hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului, sau care a impus soluționarea amiabilă ori formularea declarației unilaterale în privința cauzei aflate pe rolul Curții Europene a Drepturilor Omului, precum și cu privire la cazurile când instanțele judecătorești naționale ca urmare a condamnării Republicii Moldova de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului au pronunțat o hotărâre soldată cu acordarea mijloacelor financiare din bugetul de stat, și, în limita atribuțiilor sale, să pună la dispoziția acestora toate actele relevante”.

sau, în dependență de obiectivul urmărit de către autorii proiectului:

„g) **să înainteze sesizări de luare a măsurilor conform competenței** către Procurorul General, Consiliul Superior al Magistraturii, Consiliul Superior al Procurorilor, Ministerul Justiției și, după caz, alte organe publice competente, cu privire la încălcarea drepturilor sau libertăților fundamentale, care a fost constatată prin hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului, sau care a impus soluționarea amiabilă ori formularea declarației unilaterale în privința cauzei aflate pe rolul Curții Europene a Drepturilor Omului, precum și cu privire la cazurile când instanțele judecătorești naționale ca urmare a condamnării Republicii Moldova de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului au pronunțat o hotărâre soldată cu

acordarea mijloacelor financiare din bugetul de stat, și, în limita atribuțiilor sale, să pună la dispoziția acestora toate actele relevante”.

- pentru litera h) autorii proiectului propun de a fi atribuită Agentului Guvernamental următoarea competență: „verifică rezultatele recepționate de la autoritățile sesizate și comunică Ministerului Justiției cazurile în care s-a stabilit în acțiunile judecătorului, după caz, a procurorului.....”, prevedere care nu se aliniază principiilor legalității.

Vom nota că Agentul Guvernamental este eminamente exponent al puterii executive, asociat politicului, ceea ce exclude *per se* orice posibilitate ca acesta să verifice activitatea organelor de drept.

O asemenea abordare încalcă flagrant principiul separării puterilor în stat și oferă puterii executive un instrument de a controla puterea judecătorească, ceea ce este inadmisibil.

Concomitent, analiza de rigoare implică și conotații ce decurg din independența judecătorilor/procurorilor, din obligația statului de a sigura că aceștia își exercită atribuțiile profesionale în absența oricăror influențe.

Nu vom invoca aici toate raționamentele ce se impun, dat fiind faptul că acestea sunt firești și decurg din regulile teoriei statului și dreptului, fiind analizate profund inclusiv în hotărârile Curții Constituționale menționate în prezentul aviz.

De asemenea este confuză și sintagma „rezultatele recepționate de la autoritățile sesizate”, fără să se stabilească condițiile de formă pentru aceste „rezultate”.

Este important să reiterăm că suntem pe terenul dreptului public, sunt reglementate raporturi juridice de o importanță majoră pentru sistemul de drept, motiv din care expunerile urmează să fie clare și explicite, pentru a exclude ambiguități și marje foarte largi de apreciere.

Propunem să fie reconsiderat conceptul promovat la litera h) deoarece, prin definiție, nu poate fi susținută o așa abordare prin care Agentul Guvernamental să verifice sau să dea careva aprecieri soluțiilor pronunțate de autoritatea judecătorească.

Totodată, considerăm necesar să fie exclusă partea ce ține de procedura disciplinară, dar și să fie efectuate corectările necesare în sensul racordării stilistice a frazei de referință.

La art.IV pct.1 proiectul propune completarea art.11 alin.(1) din Legea nr.3/2016 cu includerea unei atribuții suplimentare în competența Procurorului General.

Potrivit redacției propuse lit.g¹) va avea următorul cuprins: „la sesizarea Agentului Guvernamental verifică dacă la înfăptuirea justiției judecătorul, după caz, procurorul, a admis acțiuni/inacțiuni de abuz criminal care.....”.

Consiliul Superior al Procurorilor împărtășește viziunea potrivit căreia judecătorul/procurorul urmează să fie tras la răspundere pentru încălcările comise, însă acest domeniu este unul extrem de sensibil și se impune o prudență calificată pentru fiecare regulă stabilită, astfel încât să nu fie compromis echilibrul cu principiul independenței justiției.

Evident, legea trebuie să reflecte realitățile juridice actuale, să fie expresia celor mai înalte standarde acceptate la nivel internațional, dar ea trebuie să dețină și valoare

practică, să transmită, prin spiritul său, obiectivul instituirii ordinii juste în domeniul reglementat.

În această ipoteză, menționăm că verificarea acțiunilor judecătorului/procurorului în contextul îndeplinirii justiției se realizează potrivit normelor stabilite – în ordinea controlului ierarhic și, corespunzător, prin gradele de jurisdicție la instanțele judecătorești superioare.

Instituirea unei asemenea verificări, precum se propune pentru litera g¹), ar putea fi interpretată că deschide calea unui control administrativ al soluției adoptate într-un proces finalizat, fiind pusă în pericol securitatea raporturilor juridice.

În altă ordine de idei raționamentul logico-juridic, tactica și metodică investigației, plenitudinea cercetării judecătorești, conduita judecătorului/procurorului, temeinicia hotărârii într-un proces sunt aspecte ce se supun verificării în ordinea stabilită, iar posibilitatea revenirii asupra acestor aspecte reprezintă o formă deghizată de dublare a controlului.

Propunem să fie revăzută redacția pentru lit.g¹), astfel încât să fie excluse echivocurile de interpretare aferent principiului autorității lucrului judecat.

La art.IV pct.2 și pct.4 proiectul propune completarea art.34 cu alineatul (3¹), însă redacția acestuia conține o serie de elemente care nu pot co-exista din punct de vedere juridic, fiind lipsite de argumentarea necesară.

În primul rând, textul propune următoarele: „(3¹) Procurorul **poate fi tras la răspundere juridică dacă s-a stabilit, prin sentință definitivă, vinovăția lui de abuz criminal**, sau dacă în cadrul unei proceduri disciplinare s-a constatat intenția ori neglijența gravă în acțiunile sau inacțiunile sale care au dus la.....”

Sintagma „poate fi tras la răspundere juridică dacă s-a stabilit, prin sentință definitivă, vinovăția lui de abuz criminal” nu poate fi acceptată deoarece este un non-sens juridic și, în varianta expusă lezează valorile principiului *non bis in idem*, fiind o denaturare vădită.

Notăm că odată ce a fost stabilită vinovăția de abuz criminal este de la sine înțeles că persoana a fost trasă la răspundere juridică (la una dintre formele acesteia - penală), respectiv prin folosirea formulei generale „poate fi tras la răspundere juridică” legea ar admite că procurorul să fie sancționat de două ori pentru aceeași faptă.

Potrivit spiritului conceptului promovat de autorii proiectului am putea deduce că, probabil, s-a dorit introducerea unei prevederi exprese despre răspunderea patrimonială (care este și aceasta o formă a răspunderii juridice) a procurorului, însă pleonasmul juridic vizat a creat o stare de confuzie, care poate da temelie pentru multe interpretări.

Totuși considerăm inoportună această intervenție la art.34, deoarece scopul pe care îl au autorii proiectului este de a face mențiunile de rigoare privind cazurile când poate fi angajată răspunderea patrimonială a procurorului, iar norma face parte din capitolul privind garantarea independenței procurorului și aria de reglementare nu trebuie confundată.

De o manieră similară, nu se justifică nici completarea propusă pentru art.39, deoarece în acest articol se reglementează și se definește o altă dimensiune – sancțiunile disciplinare, iar răspunderea patrimonială este o formă a răspunderii juridice și nicidecum nu poate fi catalogată ca o sancțiune disciplinară.

Respectiv, considerăm incorectă și nepotrivită completarea art.39 cu textul propus, deoarece distorsionează sensul normei existente, așa după cum stabilește titlul acesteia.

Pe cale de consecință propunem excluderea totală din proiect a modificărilor propuse la art.IV pct.2 și pct.4 (completarea art.34 și a art.39 din Legea nr.3/2016).

La art.IV pct.5 proiectul propune completarea art.40 alin.(2) din Legea nr.3/2016 cu includerea unei excepții suplimentare (pe lângă cea existentă) pentru prescripția tragerii la răspundere disciplinară a procurorului.

Totuși, redacția propusă este confuză și generează o interpretare ambiguă. Analizând textul propus „*Dacă dintr-o hotărâre irevocabilă a unei instanțe judecătorești naționale sau internaționale rezultă comiterea de către procuror a unei abateri disciplinare, acest poate fi tras la răspundere disciplinară.....*”, menționăm că a fost admis un echivoc juridic.

Astfel, în ipoteza în care există o hotărâre irevocabilă a unei instanțe judecătorești din care „rezultă comiterea de către procuror a unei abateri disciplinare”, deja e de la sine înțeles că procurorul a fost tras la răspundere disciplinară, fapt care exclude sancționare disciplinară repetată a acestuia pentru aceleași fapte. Respectiv, în asemenea condiții procurorul nu mai poate fi tras la răspundere disciplinară, altfel încălcându-se principiul interdicției dublei incriminări.

În altă ordine de idei, nu poate fi reținută o eventuală explicație că în sensul redat norma va reglementa cazurile când hotărârea judecătorească vizează, de exemplu, constatarea unor încălcări a drepturilor sau libertăților fundamentale. Este exclusă o asemenea abordare, deoarece în așa situație instanța, având spre examinare un caz concret, nu este în drept să se expună asupra vinovăției disciplinare a procurorului, așa că dintr-o asemenea hotărâre nu poate să rezulte *comiterea de către procuror a unei abateri disciplinare*. Concluziile privind eventuala vinovăție a procurorului trebuie să fie obiect de examinare într-un proces distinct.

Respectiv, aceste două situații nu pot să se suprapună și urmează a fi schimbată redacția modificării propuse.

Propunem ca alineatul (2) să nu fie completat cu o propoziție suplimentară, dar enunțul existent să fie extins. În așa condiții se va păstra inclusiv și continuitatea poziției de excepție a regulii instituite.

Pe cale de consecință propunem o următoare redacție, pornind de la prevederile actuale:

„(2) Prin excepție de la prevederile alin.(1), în cazul comiterii unei abateri disciplinare în activitatea procesuală, termenul de tragere la răspundere disciplinară este de 3 ani de la data comiterii abaterii respective, iar în cazul abaterii disciplinare prevăzute la art.38 lit.e¹), termenul de tragere la răspundere disciplinară este de 1 an de la data devenirii irevocabile a hotărârii instanței naționale sau internaționale, dar nu mai târziu de 5 ani de la data comiterii abaterii respective.”

La art.IV pct.5 proiectul propune completarea art.53 alin.(3) din Legea nr.3/2016 cu prevederea referitoare la posibilitatea angajării răspunderii patrimoniale a procurorului în baza vinovăției acestuia constatată în procedura disciplinară.

Consiliul Superior al Procurorilor nu susține această modificare și, concomitent, o asemenea abordare, în temeiul argumentelor expuse mai sus în prezentul aviz, date fiind concluziile Curții Constituționale, care a menționat că acțiunea de regres este realizabilă doar în situația când vinovăția judecătorului/procurorului este stabilită prin sentință.

Totodată, în ideea că se insistă asupra unor prevederi speciale privind acțiunea de regres pentru fapte ce au dus la încălcări constatate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului (inclusiv pentru a transpune viziunea autorilor proiectului din art.IV pct.2 și pct.4), poate fi analizată posibilitatea completării art.53 cu art.(3¹) în următoarea redacție:

„(3¹) Procurorul poate fi tras la răspundere patrimonială, în baza acțiunii de regres înaintate în condițiile legii, dacă s-a stabilit, prin sentință definitivă, vinovăția lui de abuz penal, ce a dus la încălcarea drepturilor sau libertăților fundamentale, care a fost constatată prin hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului sau care a impus soluționarea amiabilă ori formularea declarației unilaterale în privința cauzei aflate pe rolul Curții Europene a Drepturilor Omului, sau a dus la pronunțarea de către instanțele judecătorești naționale a hotărârii soldate cu acordarea mijloacelor financiare din bugetul de stat ca urmare a condamnării Republicii Moldova de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului”.

IV. Referințe privind adresa Curții Constituționale urmare a hotărârii nr.23 din 25.07.2016.

Autorii proiectului au invocat, în nota informativă, adresa expediată Parlamentului de către Curtea Constituțională urmare a hotărârii nr.23 din 25.07.2016, pe care au menționat-o în sensul susținerii poziției de introducere a modificărilor propuse, inclusiv a conceptului referitor la întemeierea acțiunii de regres pe răspunderea disciplinară a judecătorului/procurorului.

Consiliul Superior al Procurorilor reține că din conținutul adresei de referință nu se deduce posibilitatea formulării acțiunii de regres pe răspunderea disciplinară a judecătorului/procurorului, din contra Curtea Constituțională insistă pe existența în acest sens a unei sentințe privind vinovăția judecătorului/procurorului.

Obiectivul adresei de referință constă în necesitatea existenței, la nivelul legilor speciale, a prevederilor exprese care să exprime clar și previzibil constatările Curții privind limitele acțiunii de regres în cazul când au fost constatate încălcări ale drepturilor omului în hotărârile Curții europene.

Raționamentul promovat de Curtea Constituțională este importanța reglementării exprese, într-un cadru normativ comprehensiv, a mecanismului de aplicare a instituției regresului în contextul condamnării Republicii Moldova în fața Curții Europene, ținând cont de constatările expuse în hotărârea nr. 23 din 25 iulie 2016.

Interpretarea extinctivă a concluziilor Curții Constituționale, prin includerea formulării acțiunii de regres inclusiv și în baza procedurii disciplinare în privința judecătorului/procurorului, nu este în spiritul principiilor enunțate în hotărâre.

Respectiv, Consiliul Superior al Procurorilor se aliniază aprecierilor instanței de jurisdicție constituțională privind limitele acțiunii de regres în privința

judecătorilor/procurorilor, care au enunțat că temei al acesteia este sentința de constatare a vinovăției.

V. Referințe privind cadrul normativ conex proiectului de referință.

Consiliul Superior al Procurorilor observă că în legislația actuală este deja reglementat mecanismul de înaintare a acțiunii de regres al statutului în situații similare cu cele abordate în proiect.

Astfel, conform art.2007 din Codul civil: „(1) *Prejudiciul cauzat persoanei prin condamnare ilegală, atragere ilegală la răspundere penală, aplicare ilegală a măsurii preventive sub forma arestului preventiv sau sub forma declarației scrise de a nu părăsi localitatea, prin aplicarea ilegală în calitate de sancțiune administrativă a arestului, muncii neremunerate în folosul comunității se repară de către stat integral, indiferent de vinovăția persoanelor de răspundere ale organelor de urmărire penală, ale procuraturii sau ale instanțelor de judecată.*

În același timp, art.2024 din codul menționat, prevede că: (2) *Statul, în caz ' reparării prejudiciului în temeiul art.2007, are drept de regres față de persoana cu funcție de răspundere din organele de urmărire penală, procuratură sau instanță judecătorească dacă vinovăția lor este constatată prin sentință judecătorească.*

După cum remarcăm, legiuitorul deja a reglementat dreptul de regres în situațiile de condamnare ilegală, atragere ilegală la răspundere penală, aplicare ilegală a măsurii preventive sub forma arestului preventiv sau sub forma declarației scrise de a nu părăsi localitatea, prin aplicarea ilegală în calitate de sancțiune administrativă a arestului, muncii neremunerate în folosul comunității, situații care după caracterul lor pot fi asimilate cazurilor de constare de către Curtea europeană a drepturilor omului sau de către Guvern la nivel național a încălcării drepturilor sau libertăților fundamentale. Respectiv, propunem analizarea posibilității amendării prevederilor în cauză din Codul civil, astfel încât să fie reglementate expres și situațiile ce constituie obiect al proiectului examinat.

Pe altă dimensiune, Consiliul Superior al Procurorilor propune, pentru eventuala analiză și ideea introducerii în legislație a normelor care ar prevedea asigurarea răspundere civilă profesională obligatorie a procurorilor, în sensul, asigurării pentru riscurile rezultate ca urmare neglijenței grave în exercitarea funcției.

În susținerea acestei inițiative notăm că reglementarea răspunderii materiale a procurorului în ordine de regres este, după cum am notat mai sus, o instituție care urmează a fi tratată complex și cu mare prudență, deoarece are potențialul unui impact major asupra echilibrului între independență și responsabilitate. Pe de altă parte, asigurarea de răspundere civilă profesională poate fi o pârghie care proporțional să reducă riscul ca prevederile referitoare la acțiunea de regres să nu influențeze luarea deciziilor de către procuror, dat fiind faptul că acesta va ține cont de modul cum deciziile adoptate îi pot afecta patrimoniul. Totodată nu trebuie omis faptul că, subsidiar, regresul va genera situații când procurorii vor fi atrași în procese civile, iar apariția lor ca părți în instanțele de judecată poate produce efecte negative asupra imaginii Procuraturii.

Considerăm că prevederile privind asigurarea de răspundere civilă profesională ar constitui o garanție a independenței funcționale a procurorilor în a interpreta legea, a analiza faptele și a aprecia probele în fiecare caz în parte.

Menționăm că mecanismul de asigurare de răspundere civilă profesională obligatorie a magistraților nu este o noutate, fiind un instrument deja instituit în unele sisteme de drept - spre exemplu acesta este reglementat în Spania și Italia, iar mai recent din 2019 și în România.

**Președinte al Consiliului
Superior al Procurorilor**



Angela MOTUZOC