

H O T Ă R Ă R E A nr. 1-165/2021
cu privire la demersul despre eliberarea acordului
în vederea suspendării din funcție a unui procuror

28 decembrie 2021

municipiul Chișinău

Examinând demersul despre eliberarea acordului în vederea suspendării din funcție a unui procuror, Consiliul Superior al Procurorilor –

C O N S T A T Ă :

Prin demersul Procurorului General interimar din data de 17.11.2021 a fost solicitat acordul Consiliului Superior al Procurorilor în vederea suspendării din funcție a procurorului Igor Popa, măsură considerată necesară în contextul derulării urmăririi penale pe dosarul nr. xxxxxxxx, pornit în baza art.330² alin.(2) din Codul penal.

Potrivit datelor din demersul prezentat și conform argumentelor invocate, se deduce că în cauza penală de referință, pornită la 25.10.2021, sunt investigate acțiuni pretins ilegale, comise de către procurorul Igor Popa în perioada exercitării atribuțiilor de procuror conducător în diferite subdiviziuni ale Procuraturii.

În acest sens s-a menționat despre existența bănuielii rezonabile în comiterea de către procurorul Igor Popa a infracțiunii prevăzute de art. 330² alin.(2) din Codul penal - deținerea de către o persoană cu funcție de demnitate publică, personal sau prin intermediul unor terți, a bunurilor în cazul în care valoarea acestora depășește substanțial mijloacele dobândite și s-a constatat, în baza probelor, că acestea nu aveau cum să fie obținute licit.

Respectiv, în opinia autorului demersului, suspendarea lui Igor Popa din funcția de procuror este necesară, în vederea evitării oricăror suspiciuni privind folosirea funcției deținute pentru periclitarea procesului de administrare a probelor și în scopul garantării fără echivoc a ordinii stabilite de Codul de procedură penală privind urmărirea penală și judecarea cauzei.

Consiliul Superior al Procurorilor notează că, în contextul atribuțiilor sale constituționale, este obligat să garanteze independența și imparțialitatea procurorilor, circumstanță care impune condiția verificării dacă măsurile respective aplicate în privința acestora nu sunt disproporționate, se conformează cadrului legal și sunt bazate pe garanții adecvate, aferente respectării drepturilor omului și standardelor procesului echitabil.

Pe această dimensiune, reiterăm viziunea Consiliului Superior al Procurorilor, expusă și anterior, că activitatea procurorilor este o componentă esențială a autorității judecătorești și, din această perspectivă, contribuția la realizarea actului de justiție trebuie să denote, fără nici un dubiu, angajamentul ferm de respectare a legii. Astfel, investigațiile efectuate în privința procurorilor trebuie să deruleze în afara oricărei suspiciuni privind obiectivitatea, motiv din care se impun toate măsurile ca să fie exclusă orice presupusă intervenție sau interpretare eronată din partea unui observator terț. Existența pe acest segment de analiză a unor standarde rigide este justificată obiectiv și rațional prin necesitatea de a asigura respectarea strictă a valorilor profesionale stabilite de lege și normele interne pentru statutul de procuror.

În opinia Consiliului Superior al Procurorilor, confirmată în practica sa anterioară, s-a consemnat că nu este potrivită exercitarea funcției de către un procuror față de care se desfășoară o urmărire penală, deoarece o asemenea situație poate afecta încrederea în corectitudinea acțiunilor sale, nefiind asigurată nici aparența de imparțialitate.

Consiliul Superior al Procurorilor se aliniază concluziei că regula aparenței de imparțialitate este un atribut indispensabil realizării propice a principiului imparțialității. Aceasta presupune că funcționarii publici sunt chemați să adopte chiar și un comportament din care să rezulte aparența imparțialității, tocmai pentru a înlătura orice îndoială cu privire la îndeplinirea corectă a îndatoririlor profesionale. Și asta, pentru că imparțialitatea nu este doar o chestiune de substanță, ci și de aparență, deoarece nu e suficient să fii imparțial, ci trebuie ca acest lucru să se și vadă.

În egală măsură și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului notează, cu valoare de principiu, că nu este suficient ca autoritățile publice să asigure respectarea drepturilor persoanei, dar trebuie ca acest lucru să se și vadă, astfel încât un terț care analizează situația să fie convins de onestitatea acțiunilor agenților statului.

Examinând prezentul demers, Consiliul Superior al Procurorilor reiterează că măsura suspendării din funcție a procurorului în privința căruia se efectuează urmărirea penală are ca scop principal protejarea prestigiului profesiei și a funcției exercitate, dar și menținerea încrederii cetățenilor în actul jurisdicțional. Pornind de la această ipoteză, este necesar să se clarifice că măsura vizată nu afectează principiul prezumției nevinovăției, care își păstrează valabilitatea pe toată durata procesului penal, dar este justificat ca procurorul să fie îndepărtat temporar de la exercitarea atribuțiilor funcționale, pentru a nu vicia probitatea morală a imaginii instituției Procuraturii, precum și pentru a exclude orice fel de suspiciuni referitoare la onestitatea procedurilor desfășurate în privința procurorului pus sub acuzare pentru comiterea unei infracțiuni.

Subiectul invocat în prezenta speță a fost analizat și în jurisprudența Curții Constituționale, care a constatat că suspendarea din funcție este o măsură necesară pentru desfășurarea procesului penal și o măsură de protejare a intereselor instituției. În egală măsură, suspendarea din funcție, deși limitează exercitarea unor drepturi și libertăți, nu poate fi considerată ca fiind contrară prezumției nevinovăției (*Hotărârea Curții Constituționale nr.6 din 03.03.2016, §47 și §52*).

Concomitent, pornind de la interpretările date de Curtea Constituțională într-un context similar, reținem că îndepărtarea temporară a procurorului din exercițiul funcției sale, atunci când în privința acestuia se începe urmărirea penală, este justificată din considerentul protejării imaginii instituției, eliminându-se astfel orice fel de suspiciuni care ar putea să umbrească prestația procurorilor (*Decizia Curții Constituționale nr.23 din 25.02.2019*).

Aceași linie de argumente se regăsește și în constatările Curții Europene a Drepturilor Omului, care a consemnat că autoritatea publică ce dispune măsura suspendării din funcție nu pretinde că reclamantul a comis vreun act ilegal și nu se pronunță asupra vinovăției persoanei vizate, iar scopul măsurii suspendării nu este unul punitiv, dar de precauție și provizoriu, în măsura în care privește apărarea interesului public prin îndepărtarea temporară de la exercitarea funcției a persoanei acuzate de comiterea unei infracțiuni de serviciu, și astfel de prevenire a altor posibile acte similare sau consecințe ale unor asemenea acte (*Țehanciuc v.România, 22 noiembrie 2011, § 19*).

În lumina jurisprudenței menționate *supra*, ținând cont de competențele atribuite, Consiliul Superior al Procurorilor se raportează în prezenta hotărâre exclusiv la necesitatea suspendării din funcție, fără a analiza fondul speței, care face obiect al procedurii penale desfășurate în privința procurorului Igor Popa.

Din perspectiva cadrului normativ, Consiliul Superior al Procurorilor reține că, potrivit art.55 alin.(1) din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură „*Procurorul în privința căruia este pornită o urmărire penală poate fi suspendat din funcție de către Procurorul General, cu acordul scris al Consiliului Superior al Procurorilor*”.

Mecanismul de aplicare a acestei norme este reglementat de pct.12.11 din Regulamentul Consiliului Superior al Procurorilor, care stipulează că procurorul în privința căruia este pornită o urmărire penală poate fi suspendat din funcție prin ordin al Procurorului General. În prealabil, Procurorul General sau, după caz, procurorul care exercită urmărirea penală sesizează Consiliul cu solicitarea de eliberare a acordului scris, în vederea suspendării din funcție a procurorului.

Pe cale de consecință, Consiliul Superior al Procurorilor concluzionează că demersul formulat pe acest caz de către Procurorul General interimar este întemeiat și pentru a exclude eventualele suspiciuni privind buna desfășurare a procesului penal, precum și în vederea protejării prestigiului profesiei de procuror, se justifică eliberarea acordului în vederea dispunerii suspendării din funcție a procurorului Igor Popa.

Concomitent, Consiliul Superior al Procurorilor observă necesitatea clarificării aspectelor ce țin de calitatea de membru al Colegiului pentru selecția și cariera procurorilor, pe care o deține procurorul Igor Popa.

Potrivit art.83 alin.(7) coroborat cu art.76 alin.(1) lit.d) din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură, calitatea de membru al Colegiului încetează în cazul suspendării sau eliberării din funcția de procuror, normă care a fost preluată și în pct.2.1 din Regulamentul cu privire la Colegiul pentru selecția și cariera procurorilor și procedura de selecție și carieră a procurorilor, aprobat prin Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr.12-14/17 din 23.02.2017.

Prin urmare, conchidem că suspendarea din funcție a procurorului Igor Popa condiționează, de drept, încetarea calității acestuia de membru al Colegiului pentru selecția și cariera procurorilor

În temeiul prevederilor art.55 alin.(1), art.70 alin.(1) lit.g), art.76 alin.(1) lit.d), art.77, art.83 alin.(7) din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură; pct.12.10-12.15 din Regulamentul Consiliului Superior al Procurorilor, aprobat prin Hotărârea nr.12-225/16 din 14.09.2016; pct.2.1 din Regulamentul cu privire la Colegiul pentru selecția și cariera procurorilor și procedura de selecția și carieră a procurorilor, aprobat prin Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr.12-14/17 din 23.02.2017, Consiliul Superior al Procurorilor –

HOTĂRĂȘTE:

1. A admite demersul Procurorului General interimar și a elibera acordul în vederea suspendării din funcția de procuror, adjunct al procurorului-șef al Procuraturii municipiului Chișinău, șef al Oficiului Ciocana a domnului Igor Popa.

2. A remite prezenta hotărâre Procurorului General interimar, pentru organizarea procedurilor administrative corespunzătoare.

3. A remite copia de pe prezenta hotărâre procurorului care exercită urmărirea penală pentru anexare la cauza penală, iar domnului Igor Popa pentru informare.

4. A constata încetarea calității de membru al Colegiului pentru selecția și cariera procurorilor al domnului Igor Popa.

5. Hotărârea se publică pe pagina web oficială a Consiliului Superior al Procurorilor, *www.csp.md*, directoriul *Hotărâri*.

6. Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor poate fi contestată în temeiul art.191 din Codul administrativ, la Curtea de Apel Chișinău, în termen de 30 de zile de la comunicarea sau notificarea acesteia.

Membrii Consiliului Superior al Procurorilor:

№	Prenume și Nume	Semnătura
1.	Dorel MUSTEAȚĂ	<i>semnat</i>
2.	Sergiu LITVINENCO	<i>semnat</i>
3.	Inga FURTUNĂ	<i>semnat</i> <i>(opinie separată)</i>
4.	Andrei ROȘCA	<i>semnat</i>
5.	Constantin ȘUȘU	<i>semnat</i>
6.	Eduard VARZAR	<i>semnat</i>
7.	Ion GUCEAC	<i>absent</i>
8.	Lilia POTÎNG	<i>absentă</i>
9.	Svetlana BALMUȘ	<i>semnat</i>

**Președinte al Consiliului
Superior al Procurorilor**

semnat (opinie separată)

Angela MOTUZOC

OPINIE SEPARATĂ

formată de către Angela Motuzoc, Președinte al Consiliului Superior al Procurorilor și Inga Furtună, membru al Consiliului Superior al Procurorilor față de hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-165/2021 din 28.12.2021 (art.74 alin.(1) lit.d) din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură)

Prin hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-165/2021 din 28.12.2021, s-a decis „a admite demersul Procurorului General interimar și a elibera acordul în vederea suspendării din funcția de procuror, adjunct al procurorului-șef al Procuraturii municipiului Chișinău, șef al Oficiului Ciocana a domnului Igor Popa” și „a constata încetarea calității de membru al Colegiului pentru selecția și cariera procurorilor al domnului Igor Popa”, soluție adoptată cu votul majorității membrilor prezenți la ședință.

Nu susținem hotărârea vizată a Consiliului Superior al Procurorilor și, fiind în dezacord cu poziția majorității, care a votat pentru adoptarea acesteia, formulăm prezenta opinie separată, în vederea expunerii raționamentelor de care ne-am condus.

Pentru concretizare notăm că noi am semnat hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-165/2021 din 28.12.2021, însă acest fapt nu reprezintă acordul nostru cu soluția adoptată de majoritatea membrilor prezenți în ședință, ci rezultă din obligația stabilită prin prevederile art.77 alin.(7) din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură, potrivit căreia „*Hotărârile Consiliului Superior al Procurorilor sînt motivate, sînt semnate de toți membrii prezenți în ședință și se publică, în termen de 10 zile lucrătoare de la data emiterii, pe pagina web oficială a Consiliului Superior al Procurorilor. Hotărârile Consiliului Superior al Procurorilor sînt semnate olograf sau, după caz, prin aplicarea semnăturii electronice.*”, circumstanță care ne-a determinat ca, alături de semnătură, să facem consemnarea despre formularea opiniei separate.

Astfel, potrivit mențiunilor din partea motivatoare a hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-165/2021 din 28.12.2021, majoritatea membrilor prezenți la ședință a concluzionat că "demersul formulat pe acest caz de către Procurorul General interimar este întemeiat și pentru a exclude eventualele suspiciuni privind buna desfășurare a procesului penal, precum și în vederea protejării prestigiului profesiei de procuror, se justifică eliberarea acordului în vederea dispunerii suspendării din funcție a procurorului Igor Popa", fără, însă, a descrie argumentele care i-au determinat să aprecieze temeinicia solicitării formulate.

De asemenea, s-a notat că este necesară clarificarea „aspectelor ce țin de calitatea de membru al Colegiului pentru selecția și cariera procurorilor, pe care o deține procurorul Igor Popa” și, în acest sens, s-a concluzionat că „suspendarea din funcție a procurorului Igor Popa condiționează, de drept, încetarea calității acestuia de membru al Colegiului pentru selecția și cariera procurorilor”.

Constatăm că, la adoptarea hotărârii de referință, colegii noștri, majoritatea membrilor din Consiliul Superior al Procurorilor, nu au luat în considerație prevederile normative care se circumscriu procedurii de apreciere și soluționare a raportului juridic dedus pentru examinare.

I. Considerații generale

Analiza solicitării de suspendare din funcție a unui procuror se întemeiază pe raționamentul că toate deciziile ce au efecte juridice asupra carierei acestuia trebuie să corespundă, fără echivoc, celor mai exigente standarde de motivare și să țină cont de garanțiile prevăzute de lege referitoare la exercitarea funcției de procuror, pentru a asigura caracterul imparțial și obiectiv al concluziilor.

Prin impactul său substanțial (e.g. înlăturarea de la exercitarea atribuțiilor de serviciu, sistarea retribuirii salariale), măsura suspendării din funcție a procurorului generează consecințe restrictive aferent drepturilor sale, circumstanță care validează necesitatea unei motivări serioase și adecvate pentru justificarea acesteia, pentru a exclude riscurile inclusiv și a aparenței de arbitrar.

Deși nu are scop punitiv și este temporară, măsura suspendării din funcție, restrânge drepturi și libertăți, precum și condiționează limitări pe dimensiunea activității profesionale, motiv din care aplicarea acesteia trebuie să corespundă condițiilor ce pot convinge un observator rezonabil că nu are un caracter arbitrar.

Pentru situațiile ce îi vizează pe procurori, această perspectivă de analiză derivă din însăși natura mandatului constituțional de garant al independenței și imparțialității procurorilor. În sensul vizat, Consiliului Superior al Procurorilor îi revine rolul fundamental de a asigura că dispunerea măsurilor cu consecințe ample asupra drepturilor procurorilor, este însoțită de garanția unei decizii obiective și temeinic argumentate.

Bazându-ne pe aceste raționamente, precum și în lumina concluziilor din Hotărârea Curții Constituționale nr.23 din 27.06.2017, considerăm că, în speță, se impunea o analiză corespunzătoare, pentru a asigura îndeplinirea de către Consiliul Superior al Procurorilor a obligației „să motiveze hotărârea sa, ținând cont de circumstanțele particulare ale fiecărui caz în parte, fără a se limita la formulări generale și abstracte” (pct.76).

Pe dimensiunea administrativă vizată hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor are natura juridică de act-condiție și, astfel, trebuie prin conținutul său să facă dovada că îndeplinește rolul de garanție reală, care „diminuează riscul abuzurilor, acțiunilor arbitrare” în ipoteza cerută de standardele constituționale (HCC nr.23 din 27.06.2017 pct.62, 72).

În aceeași ordine de idei, potrivit constatărilor Înaltei Curți, asemenea situație (eliberarea acordului de către organul de autoadministrare) constituie o exigență specială prevăzută de lege și, respectiv, efectuarea *quasi-automată* a încuviințării nu poate fi considerată adecvată, iar aprecierile *trebuie să fie însoțite „de o motivare corespunzătoare, astfel încât să se depășească orice suspiciune de arbitrar”* (HCC nr.23 din 27.06.2017 pct.77).

De asemenea, considerăm incidentă prezentei spețe și constatarea Curții Constituționale care a stabilit că deciziile adoptate în asemenea situații „trebuie să rezulte din premise, ceea ce implică necesarmente o examinare factologică a materialelor prezentate. Altminteri, concluzia nu va reprezenta altceva decât un non sequitur” (HCC nr.23 din 27.06.2017 pct.75), condiții care, în opinia noastră, nu au fost întrunite la adoptarea Hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-165/2021 din 28.12.2021.

Per a contrario, în pofida acestor standarde, hotărârea colegilor noștri s-a bazat pe o analiză eminamente tehnică de eliberare a acordului pentru suspendarea din funcție a domnului Igor Popa, fapt care, în primul rând, nu întrunește condițiile necesare pentru a

considera că hotărârea este motivată și, în al doilea rând, a golit de conținut exprimarea în practică, pe această speță, a rolului constituțional al Consiliului Superior al Procurorilor.

Nu putem să fim de acord cu opinia colegilor noștri care, în prezenta speță, au omis necesitatea de a analiza eficient toate aspectele factologice și juridice relevante și, astfel, au redus substanțial semnificația sarcinii ce revine Consiliului Superior al Procurorilor, ceea ce a determinat ca rolul acestei autorități publice de autoadministrare să fie doar unul strict formal, circumstanțe care pot conduce la afectarea iremediabilă însăși a naturii actului emis.

Insistăm pe această concluzie deoarece inclusiv și mecanismele internaționale de monitorizare sugerează, în recomandările sale, că trebuie de evitat manifestarea unei atitudini strict formale în exercitarea atribuțiilor de către autoritățile publice. Astfel, Comisia de la Veneția a consemnat că respectarea doar a standardelor minime procedurale afectează calitatea actelor adoptate și ar putea vicia esența acestora (CDL-AD(2021)047, 13.12.2021, pct.33).

Necesitatea intervenției cu o analiză amplă a speței deduse spre examinare își are originea nemijlocit în textul normativ, reglementat în art.55 din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură, care notează că „Procurorul în privința căruia este pornită o urmărire penală poate fi suspendat din funcție de către Procurorul General, cu acordul scris al Consiliului Superior al Procurorilor”.

În acest context, sintagma „poate fi” arată că suspendarea din funcție a procurorului nu este nici obligatorie, nici automată, fiind necesar ca pentru aplicarea *in concreto* a acesteia Consiliul Superior al Procurorilor să procedeze, în fiecare caz, la testul de analiză a condițiilor factologice și juridice în care se solicită și se dispune măsura de referință.

Urmând logica juridică a acestei prevederi de lege, rezultă că pentru a se pronunța asupra unei asemenea situații, Consiliul Superior al Procurorilor dispune inclusiv și de posibilitatea de a nu elibera acordul pentru suspendarea din funcție a unui procuror.

Pentru constituirea soluției, sunt incidente, concomitent, prevederile art.16 din Codul administrativ, care stabilește că dreptul discreționar al autorității publice reprezintă posibilitatea acesteia de a opta între mai multe soluții posibile corespunzătoare scopului legii atunci când aplică o dispoziție legală, fiind prevăzut că nu este permisă desfășurarea unei activități administrative arbitrară.

Exercitarea dreptului discreționar al autorității publice nu poate să fie arbitrară, fiind stabilite condiții imperative în acest sens. Astfel, potrivit art.137 alin.(1) din Codul Administrativ – „În exercitarea dreptului discreționar atribuit, autoritățile publice trebuie să acționeze cu bună-credință în limitele legal stabilite și cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul”.

Pe această dimensiune, limitele legal stabilite instituie cerințe cu privire la:

- îndeplinirea de către autoritatea publică a sarcinii de probare a faptelor atribuite exclusiv sferei sale (art.93 din Codul administrativ);
- efectuarea, de fiecare dată, a analizei testului de proporționalitate a măsurii efectuate de către autoritatea publică (art.29 din Codul administrativ);
- respectarea condiției de motivare a hotărârii adoptate (art.118 din Codul administrativ).

Respectiv, pentru a asigura îndeplinirea obiectivă a competenței de aplicare nemijlocită a legii, precum și pentru a conferi valoare concretă și efectivă rolului constituțional al Consiliului Superior al Procurorilor de garant al independenței și

imparțialității procurorilor, era indispensabil ca procedura derulată în această speță să se realizeze în acord și în spiritul raționamentelor enunțate *supra*, ceea ce, însă, nu s-a făcut.

II. Considerații procedurale

Potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului și în acord cu constatările Curții Constituționale, se notează că scopul măsurii suspendării nu este unul punitiv, ci de precauție și provizoriu, iar dispozițiile legale privind suspendarea din funcție pot avea un caracter necesar atunci când sunt determinate de situații cu caracter temporar care fac imposibilă exercitarea funcției (DCC nr.142 din 22.11.2018, § 29; cauza Țehanciuc v. România, 22.11.2011).

De asemenea, Curtea Constituțională a menționat că „prin suspendarea din funcție nu se încalcă *per se* prezumția de nevinovăție, întrucât aceste dispoziții legale pot avea un caracter necesar atunci când sunt determinate de situații cu caracter temporar ce fac imposibilă exercitarea funcției”(HCC nr.6 din 03.03.2016, § 56). De fapt, suspendarea din funcție ar putea fi dictată de necesitatea de a asigura protecția instituției publice față de pericolul continuării activității ilicite și al extinderii consecințelor periculoase ale faptei penale (a se vedea DCC nr. 89 din 6 septembrie 2017, § 40).

Evident, la examinarea demersurilor de eliberare a acordului pentru suspendarea din funcție a procurorului, Consiliul Superior al Procurorilor este ținut de obligația să asigure protejarea prestigiului profesiei și, colateral, prin deciziile adoptate, să mențină încrederea publică privind respectarea standardelor înalte ale probității autorității judecătorești.

Totodată, așa cum am arătat *supra*, Consiliul Superior al Procurorilor are și obligația concurentă de a asigura că măsura suspendării din funcție nu se aplică subiectiv sau arbitrar, iar aceasta se raportează la prevederile legale incidente, la circumstanțele particulare ale fiecărui caz și se bazează pe raționamente serioase și concludente.

Analiza concurenței dintre aceste două interese (asigurarea prestigiului profesiei și respectarea garanțiilor drepturilor procurorului) trebuie să constituie preocuparea centrală a Consiliului Superior al Procurorilor atunci când decide asupra relevanței eliberării acordului pentru suspendarea din funcție a procurorului.

Aceste raționamente sunt importante pentru a sublinia valoarea egală a acestor două interese, care trebuie respectate la același nivel, iar Consiliul Superior al Procurorilor trebuie să le aplice în paralel. Respectiv, deși este absolut legitim interesul public major pentru existența încrederii în autoritatea instituțională a Procuraturii, totuși acesta nu poate fi invocat pentru a justifica încălcări a garanțiilor procedurale prevăzute de lege în protejarea drepturilor procurorilor, care trebuie să își păstreze natura juridică reală și eficientă, dar nu să fie teoretice și iluzorii.

Raportând aceste principii la circumstanțele particulare ale procedurii de eliberare a acordului Consiliului Superior al Procurorilor pentru suspendarea din funcție a domnului Igor Popa, considerăm că există mai multe prevederi normative, care nu au fost respectate, ceea ce creează riscul afectării drepturilor procurorului vizat.

Astfel, acționând în regim de putere publică (art.8 din Codul administrativ) și exercitând, pe caz, o procedură administrativă (art.6 din Codul administrativ), Consiliul Superior al Procurorilor avea obligația să respecte cerințele imperative stabilite în desfășurarea acesteia.

2.1 cerințe privind respectarea termenului

Notăm că potrivit art.60 alin.(1) din Codul administrativ termenul general în care o procedură administrativă trebuie finalizată este de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel.

Totodată, conform art.64 alin.(2) din Codul administrativ refuzul de a primi sau a examina o cerere se consideră drept respingere a cererii. Aceeași regulă se aplică și în cazul nesoluționării unei cereri în termen legal.

Aplicând prevederile respective la circumstanțele particulare ale cazului, menționăm că demersul Procurorului General interimar, Dumitru Robu, prin care s-a solicitat eliberarea acordului pentru suspendarea provizorie din funcție a procurorului Igor Popa a fost înregistrat la data de 17.11.2021 la Consiliul Superior al Procurorilor.

Efectuarea calculului termenului de examinare a acestui demers denotă clar că Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-165/2021 din 28.12.2021 a fost adoptată încălcându-se termenul stabilit de art.60 alin.(1) din Codul administrativ, deoarece nu există prevederi normative care să justifice careva derogări de la acesta în condițiile speței vizate.

Codul administrativ instituie cerințe clare și ferme privind posibilitatea și condițiile prelungirii termenului de 30 zile pentru desfășurarea procedurii administrative, precum și cazurile când se admit derogări de la acesta, însă respectivele situații nu sunt incidente în cazul dat.

Respectiv, având în vedere că demersul Procurorului General interimar, Dumitru Robu, din 17.11.2021, prin care s-a solicitat eliberarea acordului pentru suspendarea provizorie din funcție a procurorului Igor Popa nu a fost soluționat în termenul de 30 de zile stabilit de lege, se impunea, de drept, adoptarea de către Consiliul Superior al Procurorilor a soluției de respingere a acestui demers, așa cum prevede imperativ art.64 alin.(2) din Codul administrativ.

Fixarea, de către legiuitor, a termenilor de examinare derivă din acțiunea principiului securității juridice și din obligația de a garanta standardele de calitate a normei juridice, care trebuie să fie clară, accesibilă și previzibilă.

Concomitent, potrivit art.137 din Codul administrativ se stabilește că în exercitarea dreptului discreționar atribuit, autoritățile publice trebuie să acționeze cu bună-credință în limitele legal stabilite și cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul. **Dacă autoritatea publică poate decide discreționar și doar una din mai multe consecințe juridice este legală, atunci dreptul discreționar al autorității publice se reduce la alegerea consecinței juridice/soluției legale.**

Mai mult, din jurisprudența Curții Constituționale deducem că „o dispoziție legală nu poate fi ruptă din sistemul normativ din care face parte și nu poate acționa în mod izolat. Dimpotrivă, ea trebuie citită în coroborare cu celelalte dispoziții legale incidente” (DCC nr.23 din 29.03.2018).

În acest sens, toate aprecierile juridice trebuie să se bazeze pe raționamentul că garanțiile consacrate de lege ar fi iluzorii dacă ordinea juridică sau administrativă internă a unui stat ar permite ca acestea să rămână inoperante în detrimentul unei părți.

Respectarea termenilor de către autoritățile publice este o componentă fundamentală în activitatea lor de aplicare nemijlocită a legii și reprezintă unul dintre elementele de bază a ordinii de drept, iar Consiliul Superior al Procurorilor era obligat să analizeze situația în speță, pornind de la constatarea că la data adoptării Hotărârii nr.1-165/2021 din 28.12.2021

deja expirase termenul de 30 de zile stabilit pentru soluționarea demersului de referință, ceea ce impunea soluția de respingere.

2.2 cerințe privind audierea participanților

În cazul procedurii administrative, regula generală stabilește că persoanele vizate urmează a fi audiate, iar analiza sistemică a prevederilor incidente demonstrează că autorității publice îi revine sarcina de a asigura respectarea acestei cerințe.

Pentru realizarea acestor garanții, Codul administrativ notează:

Articolul 94. Audierea participanților

(1) *Înainte de emiterea unui act administrativ individual defavorabil pentru un participant sau înainte de respingerea unui act administrativ individual favorabil, participantul are dreptul să fie audiat în legătură cu faptele și circumstanțele relevante pentru actul ce urmează a fi emis.*

(2) *Audierea poate fi făcută verbal sau în scris.*

Articolul 95. Renunțarea la audiere

(1) *Autoritatea publică poate renunța la audiere în cazul în care actul este exclusiv avantajos pentru participant și nu există participanți cu interese opuse care să fie afectați prin actul respectiv.*

(2) *Audierea nu este necesară în cazul emiterii unui act de urgență datorită interesului public și riscului major ce l-ar presupune neemiterea. În acest caz, audierea trebuie realizată și consemnată într-un proces-verbal în cel mult 5 zile de la emiterea actului. Dacă în urma audierii se consideră că actul trebuie modificat și acest lucru este posibil, actul se modifică cu luarea în considerare a audierii sau declarației participantului. Audierea ulterioară poate fi realizată și cu ocazia soluționării cererii prealabile, dacă aceasta a fost înaintată.*

(3) *Se renunță la audiere și în cazul în care trebuie emise acte de executare silită.*

Pe cale de consecință, este imperativ ca persoana vizată de procedura administrativă să fie audiată, iar cazurile în care se permite derogarea de la această cerință sunt exhaustiv stabilite de lege.

Respectiv, posibilitatea Consiliului Superior al Procurorilor de a adopta hotărârea în prezenta speță fără a-l audia pe procurorul Igor Popa urma să se raporteze strict la prevederile art.95 din Codul administrativ, condiții care nu s-au întrunit în prezenta speță.

Potrivit materialelor acumulate în prezenta procedură administrativă, rezultă că în conformitate cu Decizia Curții de Apel Chișinău din 06.12.2021 procurorul Igor Popa a fost plasat în arest la domiciliu, măsură preventivă stabilită până la data de 29.12.2021.

De asemenea, s-a stabilit că la data de 27.12.2021, procurorul Igor Popa a adresat o scrisoare Consiliului Superior al Procurorilor prin care a informat că la data de 28.12.2021 urmează să se desfășoare ședința de judecată pentru examinarea demersului privind prelungirea acestei măsuri preventive, circumstanțe care exclud posibilitatea participării lui la ședința Consiliului Superior al Procurorilor.

În atare situație, nu putem susține opinia colegilor noștri de renunțare la audierea procurorului Igor Popa, dat fiind faptul că nu s-au întrunit condițiile prescrise de lege care permit adoptarea hotărârii în absența poziției acestuia.

Considerăm că sunt plauzibile motivele invocate de către procurorul Igor Popa pentru a justifica absența de la ședința Consiliului Superior al Procurorilor, or, în asemenea

condiții, îngrădirea dreptului acestuia de a-și expune poziția asupra demersului de suspendare din funcție nu este justificată și îi afectează dreptul la apărare efectivă, mai ales în situația în care se solicita emiterea în privința sa a unui act administrativ individual defavorabil.

Potrivit principiilor fundamentale, dreptul la apărare este esențial în asigurarea caracterului echitabil al hotărârilor adoptate în privința persoanei și autoritățile publice au obligația să întreprindă toate măsurile pentru a garanta că acesta este aplicat în practică la modul real și eficient.

Neasigurarea posibilității reale ca persoana să își exprime poziția într-o procedură în care sunt vizate drepturile sale, conduce la limitarea dreptului la apărare și conduce la consecința ca exercitarea acestui drept să fie iluzorie, ceea ce nu este în spiritul principiilor statului de drept.

Având în vedere faptul că suntem în prezența unui raport juridic de drept public, este iminentă obligația autorității publice de a analiza temeinic cererile înaintate de o persoană în sensul exercitării dreptului său la apărare și de a asigura că sunt respectate toate garanțiile în acest sens.

După cum rezultă din cererea depusă de către procurorul Igor Popa este clar că absența acestuia de la ședința Consiliului Superior al Procurorilor este justificată de o manieră obiectivă, iar neglijarea acestei situații nu a fost motivată de către membrii Consiliului Superior al Procurorilor care au adoptat hotărârea nr.1-165/2021 din 28.12.2021.

Pentru susținerea opiniei separate pe care o formulăm, ne-am condus inclusiv și de raționamentele reflectate în Încheierea Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție din 29.09.2021 (dosarul nr.3ra-861/21), potrivit căroră „*era imperioasă și obligatorie respectarea procedurii de desfășurare a procedurii administrative și adoptarea actului administrativ individual defavorabil*”.

Conform concluziilor din încheierea vizată „*reclamantul avea dreptul de a fi audiat și colateral Consiliul Superior al Magistraturii avea obligația de audiere a reclamantului înaintea adoptării actului administrativ individual, iar nerespectarea acestei obligații legale a viciat iremediabil procedura administrativă, în tot întregul ei. Prin prisma normelor enunțate, prima instanță a conchis că, în speță a fost afectat caracterul echitabil al procedurilor în fața Consiliului Superior al Magistraturii, prin desfășurarea ședinței din data de 28 mai 2019, fără a fi înștiințat reclamantul, acestuia nefiindu-i asigurate mijloacele legale pentru a depune explicații și obiecții cu privire la chestiunile care au fost examinate în ședință. Or, interpretarea legii în detrimentul drepturilor reclamantului, contrar exigențelor de previzibilitate a „legii” sau conduitei prescrise de lege, este inadmisibilă în circumstanțele speței. La fel, prima instanță a subliniat că procedura de examinare a sesizării [...] la ședința Plenului Consiliului Superior al Magistraturii, în calitate de autoritate investită cu exercitarea de atribuții judiciare, în sensul articolului 6 CEDO, fără înștiințarea lui [...] a fost contrară exigențelor articolului 6 CEDO, fiindu-i încălcat dreptul reclamantului la un proces echitabil, aducându-se restrângeri arbitrare acestui drept garantat de Convenția Europeană a Drepturilor Omului*”.

Suplimentar, în opinia noastră, sunt relevante și raționamentele din Încheierea nominalizată *supra* referitoare la faptul că „*motivarea actelor administrative defavorabile*

trebuie să conțină obligatoriu o descriere succintă a procedurii administrative, care a stat la baza emiterii actului: investigații, probe, audieri, opinii ale participanților contrare conținutului final al actului etc.”, care confirmă necesitatea îndeplinirii de către autoritatea publică a obligației de a obține poziția persoanei în privința căreia se desfășoară procedura administrativă.

Analizând prevederile Codului administrativ în coroborare cu raționamentele expuse de către Curtea Supremă de Justiție, considerăm că atitudinea Consiliului Superior al Procurorilor, de a nu audia poziția persoanei vizate direct de procedura administrativă înainte de adoptarea Hotărârii nr.1-165/2021 din 28.12.2021, derivă dintr-o abordare pur mecanică față de speța aflată pe rolul său, precum și nu corespunde principiului legalității și echității, motiv din care nu putem să fim de acord cu aceasta.

Evident, nu poate fi pusă în discuție valența scopului instituit de lege pentru aplicarea măsurii de suspendare din funcție a procurorului și a exigențelor înalte stabilite pentru standardele de integritate profesională, totuși considerăm că, de fiecare dată, Consiliul Superior al Procurorilor urmează să analizeze minuțios circumstanțele de fapt și de drept, deoarece după cum a indicat și Curtea Supremă de Justiție „oportunitatea actului administrativ nu justifică încălcările de procedură prevăzute de lege, admise la emiterea acestuia” (Încheierea CSJ din 29.09.2021, dosar nr.3ra-861/21).

În concluzie considerăm că, în acest caz, având în vedere că nu au fost întrunite condițiile procedurale imperative stabilite (termenul de 30 zile prevăzut pentru examinare; caracterul obligatoriu al audierii participanților), se impune *de jure* soluția de respingere a demersului de suspendare provizorie din funcție a procurorului Igor Popa, circumstanțe care, însă, nu au fost analizate.

Astfel, în opinia noastră, la examinarea acestui caz au fost admise mai multe încălcări procedurale și nu a fost realizat un control efectiv al circumstanțelor, ceea ce determină riscul ca hotărârea adoptată să fie afectată de mai multe vicii fundamentale.

III. Considerații privind analiza de substanță

Notăm că după cum am demonstrat *supra*, eliberarea acordului pentru suspendarea din funcție a unui procuror reprezintă un drept discreționar al Consiliului Superior al Procurorilor, care, pentru a fi exercitat cu legitimitate urmează să întrunească mai multe cerințe.

Astfel, în lumina art.93, 118 din Codul administrativ, Consiliului Superior al Procurorilor (reieșind din art.44 din Codul administrativ – autoritatea publică est participant la procedura administrativă) îi revenea sarcina imperativă de a argumenta în concret rațiunea concluziilor sale privind necesitatea eliberării acordului de suspendare în privința procurorului Igor Popa și de a analiza demersul vizat din perspectiva testului de proporționalitate.

Pe această dimensiune sunt incidente prevederile art.29 din Codul administrativ:

Articolul 29. Proporționalitatea

(1) *Orice măsură întreprinsă de autoritățile publice prin care se afectează drepturile sau libertățile prevăzute de lege trebuie să corespundă principiului proporționalității.*

(2) *O măsură întreprinsă de autoritățile publice este proporțională dacă:*

a) este potrivită pentru atingerea scopului urmărit în temeiul împuternicirii atribuite prin lege;

b) este necesară pentru atingerea scopului;

c) este rezonabilă.

(3) Măsura întreprinsă de autoritățile publice este una rezonabilă dacă ingerința produsă prin ea nu este disproporțională în raport cu scopul urmărit.

Respectiv, în hotărârea adoptată Consiliul Superior al Procurorilor nu a analizat dacă măsura aplicată corespunde testului proporționalității și nu a adus argumente pentru a arăta dacă măsura vizată de suspendare din funcție a lui Igor Popa răspunde condițiilor acestui test: un scop legitim, caracter adecvat, necesitatea aplicării și caracterul rezonabil.

În opinia noastră, argumentele generice invocate în hotărârea nr.1-165/2021 din 28.12.2021 nu răspund condițiilor respectării principiului proporționalității, deși în lumina prevederilor menționate din Codul administrativ, autoritățile publice au obligația ca pentru fiecare caz concret, prin care se intervine în drepturile persoanei, să demonstreze și să justifice faptic respectarea fiecărui element al acestui test.

Potrivit regulilor ordinii juridice, încălcarea cerinței de argumentare chiar și a unui element din cele stabilite de lege, eșuează proporționalitatea măsurii și legalitatea activității administrative, astfel după cum aceasta este consfințită în art.21 din Codul administrativ.

De asemenea, considerăm că, în acest caz, nu a fost îndeplinită nici condiția motivării actului administrativ individual defavorabil.

În corespundere cu prevederile art.118 din Codul administrativ:

(1) Motivarea este operațiunea administrativă prin care se expun considerentele care justifică emiterea unui act administrativ individual. În motivare se indică temeiurile esențiale de drept și de fapt pe care le-a luat în considerare autoritatea publică pentru decizia sa. Din motivarea deciziilor discreționare trebuie să poată fi recunoscute și punctele de vedere din care autoritatea publică a reieșit la exercitarea dreptului discreționar. Motivarea trebuie să se refere și la argumentele expuse în cadrul audierii.

(2) Motivarea completă a unui act administrativ individual cuprinde:

a) motivarea în drept – temeiul legal pentru emiterea actului administrativ, inclusiv formele procedurale obligatorii pe care se bazează actul;

b) motivarea în fapt – oportunitatea emiterii actului administrativ, inclusiv modul de exercitare a dreptului discreționar, dacă este cazul;

c) în cazul actelor administrative defavorabile – o descriere succintă a procedurii administrative care a stat la baza emiterii actului: investigații, probe, audieri, opinii ale participanților contrare conținutului final al actului etc.

(3) Motivarea completă este obligatorie, este parte integrantă a actului administrativ individual și condiționează legalitatea acestuia.

Reieșind din omisiunile pe care le-am descris în prezenta opinie separată, care au fost admise la examinarea cazului de referință, considerăm că a fost compromisă cerința motivării în fapt a hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor de eliberare a acordului pentru suspendarea din funcție a procurorului Igor Popa.

De principiu, după cum s-a stabilit în jurisprudența constituțională, „dispozițiile legale privind suspendarea din funcție pot avea un caracter necesar atunci când sunt determinate de situații cu caracter temporar care fac imposibilă exercitarea funcției. De fapt,

suspendarea din funcție ar putea fi dictată de necesitatea de a asigura protecția instituției publice față de pericolul continuării activității ilicite și al extinderii consecințelor periculoase ale faptei penale” (DCC nr.142 din 22.11.2018, § 30).

Totodată, solicitarea și aplicarea măsurii de suspendare din funcție sunt acțiuni care trebuie să întrunească condițiile stabilite de lege, care sunt, prin definiție, garanții de respectare a drepturilor persoanelor vizate împotriva abuzurilor sau deciziilor arbitrare.

Previzibilitatea textului de lege și caracterul obligatoriu al aplicării acestuia nemijlocit în sensul în care a fost stabilit, reprezintă elemente de temelie a certitudinii dreptului și a securității juridice a persoanei și rezultă din principiile fundamentale ale statului de drept, subliniate constant în jurisprudența consacrată a Curții Constituționale și în hotărârile Curții europene a drepturilor omului.

Vom nota, în acest sens, constatările din HCC nr.5 din 06.03.2018:

„45. Curtea menționează că **exigențele statului de drept presupun inter alia asigurarea legalității și a certitudinii juridice** (Raportul privind preeminența dreptului, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 86 sesiune plenară, 2011, §41).

46. În acest context, Curtea reține că **principiul legalității și al certitudinii juridice este esențial pentru garantarea încrederii în statul de drept și constituie o protecție împotriva arbitrarului**. Așadar, asigurarea și respectarea acestor principii obligă statul să edicteze într-o manieră clară și previzibilă normele adoptate.

[...]

50. Astfel, Curtea Europeană a menționat că nu poate fi considerată „lege” decât o normă enunțată cu suficientă precizie, **pentru a permite individului să-și corecteze conduita. În special, o normă este previzibilă atunci când oferă o anume garanție contra atingerilor arbitrare ale puterii publice** (cauza Amann v. Elveția, hotărârea din 16 februarie 2000, §56). **Testul preciziei legii impune ca legea, în situațiile în care oferă o anumită marjă de discreție, să indice cu suficientă claritate limitele acesteia** (a Silver și alții v. Regatul Unit, hotărârea din 25 martie 1983, §80).

51. În acest sens, în Hotărârea nr. 26 din 27 septembrie 2016, Curtea a reținut că la elaborarea unui act normativ legiuitorul trebuie să respecte normele de tehnică legislativă pentru ca acesta să corespundă exigențelor de calitate. De asemenea, textul legislativ trebuie să corespundă principiului unității materiei legislative sau corelației între textele regulatorii, **pentru ca persoanele să-și poată adapta comportamentul la reglementările existente, ce exclud interpretările contradictorii sau concurența între normele de drept aplicabile**”.

În același sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că legea trebuie să fie accesibilă și previzibilă în ceea ce privește efectele sale. Pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, **ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv**, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrarului (a se vedea Rotaru vs România, 04.05.2000, §52; Sissanis vs. România, 25.01.2007, § 66).

Pornind de la premisa că autoritățile publice sunt obligate să mențină un just echilibru între protejarea interesului public și respectarea drepturilor persoanei, să acționeze în strictă conformitate cu cerințele de respectare a drepturilor persoanei și având în vedere valența

securității juridice a persoanei, considerăm că la examinarea demersului Procurorului General interimar D.Robu privind eliberarea acordului scris pentru suspendarea provizorie din funcție a procurorului Igor Popa, nu au fost întrunite condițiile cerute de lege pentru admiterea acestei solicitări.

Ținând cont de cumulul circumstanțelor expuse *supra* am fost în imposibilitate de a susține soluția adoptată de colegii noștri prin Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-165/2021 din 28.12.2021, față de care am formulat prezenta opinie separată.

Angela MOTUZOC *semnat*

Inga FURTUNĂ *semnat*