

**CONSILIUL SUPERIOR AL
PROCURORILOR**

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



**THE SUPERIOR COUNCIL
OF PROSECUTORS**

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

10 septembrie 2020 nr. 5/1-01d/20-1380
La nr.03/5247 din 17.07.2020

Domnului Radu FOLTEA
Secretar de stat al Ministerului Justiției

Stimate domnule Foltea,

Consiliul Superior al Procurorilor apreciază în mod deosebit inițiativa Ministerului Justiției privind elaborarea unui proiect de lege pentru revizuirea cadrului legal aferent activității organelor de autoadministrare a Procuraturii.

Respectiv, urmare a studierii prevederilor legale în această materie, au fost identificate unele aspecte care, în opinia noastră, ar putea fi revizuite și prezentăm propunerile privind ajustările considerate relevante.

Anexă: opinia privind necesitatea modificărilor în Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură pe 8 file.

Cu respect,

**Președinte al Consiliului
Superior al Procurorilor**

Angela MOTUZOC

OPINIE

privind necesitatea modificărilor în Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură

I. Componenta Consiliului Superior al Procurorilor

Consiliul Superior al Procurorilor propune excluderea din componența organului de autoadministrare a Procuraturii a membrilor de drept: ministrul justiției, președintele Consiliului Superior al Magistraturii și Avocatul Poporului.

În acest sens, atragem atenția că Grupul de State Contra Corupției (GRECO) în Raportul aferent runde 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 Președintelui 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 domnul Mihail Cotorobai, 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.

II. Consolidarea garanțiilor mandatului membrilor Consiliului Superior al Procurorilor

Cadrul normativ aferent mandatului membrului Consiliului Superior al Procurorilor ales din rândul procurorilor nu conține suficiente garanții care să asigure independența acestuia la realizarea atribuțiilor funcționale.

În acest sens menționăm că există îngrijorări serioase sub următoarele aspecte:

- funcția în care va reveni membrul la încheierea mandatului;
- imposibilitatea stabilită prin lege de a participa la concursuri pentru ocuparea unei funcții de conducere;
- nivelul de salarizare.

Notăm că, potrivit prevederilor legislative, procurorul care obține, prin alegere, calitatea de membru al Consiliului Superior al Procurorilor, este detașat din funcție pentru perioada exercitării mandatului (a se vedea art.54 alin.(4), art.69 alin.(8) din Legea nr.3/2016).

Legea nu conține prevederi speciale care să reglementeze în vreun fel condițiile detașării din funcție a procurorilor care devin membri ai Consiliului Superior al procurorilor.

Astfel, detașarea acestora și revenirea în funcția de procuror se efectuează în condiții generale, care însă nu oferă garanții adecvate în sensul consolidării independenței în realizarea mandatului.

Pentru concretizare notăm, că potrivit condițiilor generale stabilite în art.54 alin.(7) din Legea nr.3/2016 este prevăzut că „*La expirarea termenului pentru care a fost detașat, procurorului i se acordă o funcție de procuror vacantă, cu excepția funcției de procuror-șef*”.

Având în vedere că Legea nr.3/2016 nu conține specificări la acest compartiment pentru membrii Consiliului Superior al Procurorilor aleși din rândul procurorilor, ceea ce înseamnă că funcția care se va acorda este la discreția conducerii Procuraturii, situație care ar putea fi expresia unei poziții subiective sau, într-o ipoteză mai categorică, ar putea fi folosită ca o pârgă de influență în privința acestora.

Abordarea conceptuală a acestui subiect trebuie bazată pe accepțiunea că legiuitorul a atribuit Consiliului Superior al Procurorilor statut de organ de nivel constituțional, stabilindu-i rolul fundamental de garant al independenței și imparțialității procurorilor (a se vedea art.125¹ din Constituție).

Existența consiliilor judiciare este văzută ca o evoluție substanțială în tradiția juridică europeană, indispensabilă în condițiile necesității asigurării nivelului înalt al calității actului de justiție.

Pentru Republica Moldova a fost o modificare importantă și faptul că prin Legea nr.3/2016 s-a stabilit detașarea din funcție a membrilor Consiliului Superior al Procurorilor aleși din rândul procurorilor, înțelegându-se clar profunzimea acestor atribuții și oferindu-se, astfel, substanță autoadministrării organelor Procuraturii.

În aceste condiții, detașarea membrilor aleși din rândul procurorilor are vocația de a crea platforma practică necesară pentru ca aceștia să activeze exclusiv pe palierul autoadministrării (pentru informare – în mandatele anterioare membrii aleși din rândul procurorilor continuau să își exercite atribuțiile funcționale directe de procurori).

De asemenea, este indispensabilă asigurarea independenței acestor membri, care urmează să ia decizii referitoare la cariera procurorilor (în sens larg aceasta cuprinzând numire în funcție, promovare, proceduri disciplinare, etc).

Pe cale de consecință, este imperios ca, prin lege, să se asigure prevederile necesare ca atunci când aplică pentru calitatea de membru al Consiliului Superior al Procurorilor, procurorul să dețină certitudinea referitoare la funcția pe care o va exercita la încheierea mandatului.

În practică, instituția detașării la alte instituții nu se aplică foarte frecvent în sistemul Procuraturii. Cu titlu de exemplu notăm că la acest moment sunt detașați 5 procurori în Consiliul Superior al Procurorilor și un procuror – la Institutul Național al Justiției.

Această analiză ne oferă clarificarea că numărul detașărilor nu este excesiv, nu condiționează dificultăți organizatorice în activitatea Procuraturii și, în această ipoteză, este proporțional să se păstreze procurorului detașat funcția pe care o deține, pentru ca la încheierea termenului de detașare să o poată prelua de drept, fără condiționalități și fără să existe riscul discreției în acest sens, care poate o pârghe de influență.

Astfel, funcția dată nu se va vacanta, dar va fi temporar liberă, iar pentru asigurarea continuității activității pe această funcție este posibilă aplicarea instituitului delegării.

Consiliul Superior al Procurorilor apreciază că această situație poate fi extinsă inclusiv și pentru funcțiile de conducere, adică pentru cei care sunt procurori-șefi.

Pentru argumentare menționăm că pentru ocuparea funcției de procuror-șef sunt parcurse câteva etape de evaluare și selecție, dat fiind faptul că promovările se bazează pe concursuri.

Respectiv, obținând funcția de procuror-șef, la momentul alegerilor în Consiliul Superior al Procurorilor acest procuror se va afla în situația de a nu aplica pentru această calitate pentru a nu-și pierde mandatul de conducător.

Considerăm că legea nu trebuie să creeze pentru procuror o concurență a aspirațiilor, mai ales că este necesară încurajarea accederii în Consiliul Superior al Procurorilor a celor mai buni reprezentanți ai profesiei, iar prevederile actuale pun o povară prea mare și nejustificată în sensul gestionării carierei atunci când este vizată alegerea între continuarea mandatului de procuror-șef sau aplicarea pentru calitatea de membru al Consiliului Superior al Procurorilor.

În opinia noastră se prezintă a fi echitabilă, corectă și justificată păstrarea funcției pentru procurorii care sunt detașați, indiferent de nivelul acesteia și menținerea posibilității pentru aceștia de a-și continua activitatea în aceeași funcție (chiar și de nivel de conducere) la încheierea detașării.

Menționăm că inclusiv și din optica meritocrației, detașarea la alte instituții este aferentă procurorilor care dispun de un palmares profesional foarte bun, au aptitudinile necesare pentru promovarea imaginii Procuraturii și consolidarea statutului acesteia, motiv din care legea urmează să le asigure garanții adecvate și suficiente pentru extinderea potențialului profesional, astfel încât ei să dispună de posibilitatea ca la încheierea detașării să revină în funcția deținută anterior sau, cu consimțământul lor, să fie numiți în altă funcție.

Revenirea în funcția deținută anterior detașării sau acordarea, în baza consimțământului, a unei alte funcții, este o garanție fundamentală, care va susține plenar independența membrilor Consiliului Superior al Procurorilor aleși din rândul procurorilor.

Totodată, este necesar a se menționa că în cazul acceptării conceptului descris și includerii în Legea nr.3/2016 a acestei garanții pentru detașare, apare problema reglementării modului în care se va asigura continuitatea mandatului de procuror-șef în perioada deținerii calității de membru al Consiliului Superior al Procurorilor.

Propunem ca în lege să fie reglementate aceste aspecte în sensul că durata mandatului de procuror-șef se suspendă pentru perioada mandatului în Consiliul Superior al Procurorilor și se reia, pentru exercitarea părții rămase la expirarea acestei calități.

Pentru asigurarea modului de realizare a atribuțiilor de procuror-șef în perioada cât titularul funcției este membru al Consiliului Superior al Procurorilor, propunem ca în acest sens să fie delegat un procuror, iar delegarea în acest caz să se facă cu avizul Consiliului Superior al Procurorilor și durata acesteia să fie până la 4 ani, ca să acopere durata mandatului în Consiliu.

Adițional celor relatate, pentru susținerea poziției exprimate notăm că în Avizul nr.9 (2014) al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni privind normele și principiile europene referitoare la procurori, se stabilește că *„Numirea în funcție și încheierea mandatului procurorilor ar trebui cuprinse în reglementări la cel mai înalt nivel, și să aibă loc într-un cadru și conform unor proceduri clare și bine înțelese.”* (§52).

Mai mult, tot Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni în Avizul nr. 4 (2009) privind relațiile dintre judecători și procurori într-o societate democratică, la § 37 statuează că *„Misiunile de judecător și procuror sunt similare și complementare în ceea ce privește cerințele și garanțiile referitor la statutul și condițiile de muncă, inclusiv recrutarea, formarea, evoluția în carieră, salariul, măsurile disciplinare și transferul (care se poate face numai în conformitate cu legea sau cu acordul lor).”*

În acest context, atragem atenția asupra prevederilor naționale ce reglementează detașarea judecătorului. Astfel, potrivit art.24¹ alin.(2) și (5) din Legea nr.544/1995 cu privire la statutul judecătorului, pentru asigurarea activității Consiliului Superior al Magistraturii, judecătorii aleși în calitate de membri ai consiliului și în funcția de inspector-judecător în inspecția judiciară se detașează din funcție pentru toată perioada mandatului.

La expirarea termenului pentru care judecătorul a fost detașat din funcție prin hotărâre a Consiliului Superior al Magistraturii, acestuia i se acordă funcția anterioară de judecător pe care a deținut-o până la detașare sau, cu consimțământul său, i se acordă o altă funcție de judecător echivalentă.

În altă ordine de idei, considerăm oportună necesitatea excluderii interdicției participării timp de 6 luni de la încetarea mandatului de membru al Consiliului la concursuri pentru numire sau promovare în funcții de procuror, inclusiv în funcția de Procuror General, interdicție instituită de dispozițiile art.75 alin.(2) din Legea nr.3/2016, care restrânge nejustificat garanțiile mandatului în cadrul Consiliului Superior al Procurorilor.

Totodată, un reper substanțial în sensul garanțiilor mandatului de membru în Consiliul Superior al Procurorilor se circumscrie salarizării pentru această activitate.

Astfel, în prezent, potrivit Notei la tabelul nr.1 din Anexa nr.4 la Legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar nr. 270 din 23.11.2018 se reglementează - *Clasele de salarizare și coeficienții de salarizare pentru membrii Consiliului Superior al Procurorilor, aleși din rândul procurorilor în funcție, se stabilesc la nivelul claselor de salarizare și al coeficienților de salarizare pentru procurori în raport cu vechimea în muncă în funcția de procuror în cadrul Procuraturii Generale, procuraturilor specializate sau al procuraturii teritoriale, după caz, din care au fost detașați pentru exercitarea mandatului.*

Menționăm că în tabelul nr.1 din Anexa nr.4 este prevăzută grila de salarizare doar pentru președintele Consiliului Superior al Procurorilor, circumstanță care generează riscul unei ingerințe nejustificate în drepturile patrimoniale aferente salarizării a membrilor Consiliului aleși din rândul procurorilor.

Introducerea unei asemenea formule pentru salarizarea membrilor Consiliului aleși din rândul procurorilor restrânge nejustificat drepturile acestora și garanțiile mandatului și, pe cale de consecință, demotivează procurorii să aplice pentru alegeri în cadrul acestui for de autoadministrare.

Ținând cont de argumentele prezentate *supra*, Consiliul Superior al Procurorilor înaintează următoarele propuneri pentru modificarea prevederilor Legii nr.3/2016 cu privire la Procuratură, după cum urmează:

1. Completarea **art.25** cu **alin.(5)** cu următorul cuprins:

„(5) Curgerea termenului mandatului indicat la alin.(4) se suspendă în cazul în care procurorul ales de Adunarea Generală din rândul procurorilor, obține calitatea de membru al Consiliului Superior al Procurorilor și se reia, pentru exercitarea părții rămase, la expirarea acestei calități.”

2. La **art.54**:

Completarea cu **alin.(2¹)** cu următorul cuprins:

„(2¹) Pentru exercitarea vacanței funcției intervenită în condițiile art.25 alin.(5), procurorul poate fi delegat prin ordinul Procurorului General cu avizul Consiliului Superior al Procurorilor, pe un termen de până la 4 ani .”

Reformularea **alin.(7)** după cum urmează:

„(7) La expirarea termenului pentru care a fost detașat, procurorului i se acordă funcția deținută anterior până la detașare sau, cu consimțământul său, i se acordă o altă funcție de procuror vacantă, în condițiile ca aceasta să nu constituie o promovare în raport cu funcția deținută până la detașare.”

3. La **art.73 alin.(1)** cifra „4” se substituie cu cifra „6”.

4. La **art.75 alin.(2)**, textul „precum și timp de 6 luni după încetarea acestuia,” se exclude.

5. Completarea **art.76** cu **alin.(3)** cu următorul cuprins:

„(3) La încetarea mandatului membrului Consiliului Superior al Procurorilor ales din rândul procurorilor, prevăzută în condițiile lit.a), b), c), e) și h), acestuia i se acordă funcția anterioară de procuror pe care a deținut-o până la detașare sau, cu consimțământul său, i se acordă o altă funcție de procuror vacantă.”

De asemenea propunem efectuarea modificărilor de rigoare în textul Legii privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar nr. 270 din 23.11.2018, astfel încât salarizarea membrilor Consiliului aleși din rândul procurorilor să fie efectuată de nivelul procurorilor din Procuratura Generală, în corespundere cu vechimea de muncă, indiferent de funcția din care au fost detașați.

Această propunere se bazează pe necesitatea asigurării unei motivări adecvate și suficiente la accederea procurorilor în calitatea de membru al Consiliului Superior al Procurorilor.

III. Durata mandatului membrilor Consiliului Superior al Procurorilor

Analizând recomandările internaționale și cadrul normativ național considerăm indispensabil revizuirea termenului mandatului membrului Consiliului Superior al Procurorilor, având drept punct de reper perioada mandatului Procurorului General de 7 ani, întrucât acestea sunt comensurabile, însă nu trebuie să coincidă.

Propunem instituirea perioadei mandatului de membru al Consiliului Superior al

Procurorilor, similar celei prevăzute în proiectul legii pentru modificarea Constituției, privind mandatul membrului Consiliului Superior al Magistraturii pentru 6 ani, ca fiind unul oportun pentru asigurarea independenței și imparțialității statutului de membru al Consiliului.

IV. Statutul Colegiilor din subordinea Consiliului Superior al Procurorilor

În scopul fortificării statutului Colegiilor din subordinea Consiliului și a exclude potențiala influențare, de către procurorii conducători de cel mai înalt nivel, a deciziilor asumate de către aceste entități, considerăm imperioasă instituirea interdicției de obținere a mandatului de membru al Colegiului de evaluare a performanțelor procurorilor, Colegiului pentru selecția și cariera procurorilor și Colegiului de disciplină și etică, de către Procurorul General, adjuncții acestuia și persoanele asimilate adjuncților Procurorului General în sensul art.9 alin.(3) din Legea nr.3/2016.

Propunem la **art.83** completarea cu **alin.(1¹)** cu următorul cuprins:

„(1¹) Din componența colegiilor nu pot face parte Procurorul General, adjuncții Procurorului General și persoanele asimilate adjuncților Procurorului General în sensul art.9 alin.(3).”

La **alin.(7)**, după textul „încetează în condițiile art.76” se completează cu textul „sau la numirea în una din funcțiile menționate la alin.(1¹) inclusiv în cazul vacanței funcției.”

V. Fortificarea statutului Inspecției procurorilor.

Consiliul Superior al Procurorilor consideră relevantă următoarea redacție pentru art.52:

„**Articolul 52.** Inspecția procurorilor

(1) Inspecția procurorilor este o subdiviziune independentă, constituită pe lângă Consiliul Superior al Procurorilor, care dispune de autonomie funcțională.

(2) Durata mandatului de inspector este de 6 ani. Inspectorul poate fi numit doar pentru un singur mandat.

(3) În funcția de inspector este numită persoana, aleasă prin concurs public, care întrunește următoarele condiții:

- a) deține diplomă de licențiat în drept sau echivalentul acesteia;
- b) are o vechime în specialitatea juridică de cel puțin 7 ani;
- c) nu i-a fost, anterior, constatată vinovăția pentru săvârșirea unei infracțiuni;
- d) se bucură de o reputație ireproșabilă în condițiile stabilite la art.20 alin.(2).

(4) Concursul pentru selectarea inspectorilor este organizat de Consiliul Superior al Procurorilor.

(5) Inspecția procurorilor este condusă de către un inspector-șef desemnat de Consiliul Superior al Procurorilor din rândul inspectorilor angajați.

(6) Structura și atribuțiile Inspecției procurorilor sînt stabilite prin regulament aprobat de Consiliul Superior al Procurorilor, care se publică pe pagina web oficială a Consiliului Superior al Procurorilor.

(7) În exercițiul atribuțiilor sale, inspectorii beneficiază de garanțiile de independență și inviolabilitate similare cu cele ale procurorilor.

(8) Inspecția procurorilor are următoarele competențe:

- a) efectuează verificarea activității organizatorice a procurorilor și procuraturilor;

b) examinează sesizările cu privire la faptele ce pot constitui abateri disciplinare, solicitând în mod obligatoriu explicația scrisă a procurorului vizat în sesizare;

c) participă la examinarea cauzelor disciplinare în fața Colegiului de disciplină și etică, a Consiliului Superior al Procurorilor și a instanțelor de judecată cu dreptul de a contesta în condițiile legii hotărârile pronunțate;

c) efectuează verificările pe marginea cererilor procurorilor privind apărarea independenței și a reputației, rezultatele cărora le prezintă Consiliului Superior al Procurorilor;

d) pregătește informații pentru evaluarea performanțelor procurorului și promovarea acestuia în alte funcții;

e) studiază temeiurile respingerii de către Președintele Republicii Moldova a candidaturii propuse de Consiliul Superior al Procurorilor pentru numirea în funcția de Procuror General, cu prezentarea unei note informative Consiliului Superior al Procurorilor.

f) pregătește raportul anual cu privire la activitatea sa și îl prezintă Consiliului Superior al Procurorilor;

g) are alte atribuții prevăzute de legislație sau regulamentele de activitate.

(9) Salariul inspectorilor și al inspectorului principal se stabilește conform legislației privind sistemul de salarizare în sectorul bugetar.

(10) Asigurarea tehnico-materială a activității inspecției procurorilor se efectuează de Consiliul Superior al Procurorilor în conformitate cu legea bugetului.”

VI. Aspecte privind semnarea hotărârilor Consiliului Superior al Procurorilor

Consiliul Superior al Procurorilor propune modificarea modului de semnare a hotărârilor Consiliului, astfel încât acestea să fie semnate doar de către președinte.

În opinia noastră prezența doar a unei semnături nu diluează în niciun fel soluția adoptată și nu subminează sub niciun aspect autoritatea instituției, în condițiile în care hotărârile se adoptă în ședință publică, cu votul deschis al majorității membrilor prezenți ai Consiliului Superior al Procurorilor.

Actualmente, potrivit dispoziției art.77 alin.(7) „*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.*”

Pe cale de consecință, din interpretarea coroborată *stricto sensu* a prevederilor precitate, se constată situația că în cazul în care un membru votează contra, nu este clar dacă acest membru este sau nu este obligat să semneze hotărârea, ceea ce în practică ar putea crea potențiale dificultăți în realizarea acestui exercițiu.

În concluzie, conchidem despre oportunitatea modificării procedurii de semnare a hotărârilor Consiliului în scopul evitării circumstanțelor nefavorabile menționate *supra*, care ar putea influența activitatea per ansamblu a Consiliului.

Soluția înaintată este susținută și de prevederi similare referitoare la semnarea hotărârilor Consiliului Superior al Magistraturii doar de către președintele ședinței (art.24 alin.(3) din Legea nr.947/1996).

De asemenea, un exemplu elocvent în acest sens este practica similară de semnare a hotărârilor secțiilor Consiliului Superior al Magistraturii din România de către judecătorul

sau procurorul care prezidează lucrările secției respective (art.26 alin.(2) din Legea nr.317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii).

Folosind acest prilej, Consiliul Superior al Procurorilor exprimă deschiderea pentru continuarea dialogului interinstituțional în vederea asigurării nivelului înalt al calității cadrului normativ național.

Cu respect,

**Președinte al Consiliului
Superior al Procurorilor**



Angela MOTUZOC