



*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*

OPINIE

exprimată de către membrii

Consiliului Superior al Procurorilor aferent

proiectului de lege (nr.359 din 21.09.2022)

pentru modificarea Legii nr.3/2016 cu privire la Procuratură

Membrii Consiliului Superior al Procurorilor, procurori detașați, au analizat Proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.3/2016 cu privire la Procuratură, înregistrat cu nr.359 din 21.09.2022 (în continuare – *proiect de lege nr.359*) și nota informativă la acesta (în continuare – *nota informativă*), iar urmare a studiului efectuat consideră necesară prezentarea opiniei scrise cu referire la această inițiativă legislativă a unui deputat în Parlament, în vederea examinării în contextul derulării procedurilor de legiferare.

Notăm că obiectivul central declarat al modificărilor din Proiectul nr. 359 este ajustarea prevederilor Legii nr.3/2016 cu privire la Procuratură la recomandările Comisiei de la Veneția din Avizul nr.1058 / 2021.

În acest sens reiterăm că anterior a fost deja elaborat un Proiect de lege care viza același obiectiv – îndeplinirea recomandărilor Comisei de la Veneția, titular al modificărilor fiind Ministerul Justiției (numărul unic 305/MJ/2022).

Respectiv, cu prilejul analizei Proiectului de la MJ, promovat pentru un scop identic, membrii Consiliului Superior al Procurorilor și-au exprimat opinia și au remis obiecțiile identificate în adresa autorilor (*scrisoarea CSP nr.5/1-01d/22-1431 din 18.05.2022*).

Trebuie de subliniat că avizul Comisiei de la Veneția nr.1058/2021 se referea, la rândul său, la conținutul Legii nr.102/2021, care a adus multiple modificări Legii cu privire la Procuratură și s-a referit la componența Consiliului Superior al Procurorilor și la plafonul de vârstă pentru membrii Consiliului Superior al Procurorilor, la introducerea unui mecanism de evaluare a performanțelor Procurorului General și la posibilitatea eliberării din funcție a acestuia în cazul obținerii unui calificativ nesatisfăcător. Prevederile legii nominalizate au modificat și unele aspecte referitoare la răspunderea disciplinară a Procurorului General și la încetarea mandatelor adjuncților Procurorului General.

Semnalăm că proiectul de lege nr.305/MJ/2022 nu a avut o finalitate legislativă, acesta fiind doar anunțat la ședința secretarilor generali din 28.04.2022, iar potrivit procesului-verbal al acestei ședințe, autorul urma să consulte în mod independent, în procesul de consultări publice, asociațiile obștești indicate în cerere (A.O. „Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM), A.O. „Institutul pentru Politici și Reforme Europene (IPRE), A.O. „Asociația pentru Democrație Participativă (ADEPT)), cu

completarea notei informative, la etapa de definitivare a proiectului, despre consultările organizate.¹

Până în momentul întocmirii prezentei opinii, proiectul de lege nr.305/MJ/2022 nu a fost înaintat, de către autor, Guvernului pentru aprobare și nici nu a fost publicate sinteza propunerilor și obiecțiilor formulate de către autorități și asociațiile obștești în procesul de avizare și consultare publică a acestuia.

Astfel, analizând conținutul normativ al proiectului de lege nr.359 – autor deputat în Parlament și proiectul de lege nr.305/MJ/2022 – autor Ministerul Justiției, constatăm că acestea reprezintă un corp comun, nefiind clar prin ce procedeu legislativ a avut loc această preluare / transformare.

După cum rezultă din compararea textelor proiectelor, au fost introduse obiecțiile formulate de Consiliul Superior al Procurorilor, deși nu există un document care să ateste că acestea au fost admise.

Totodată, în proiectul de lege nr.359 au fost introduse și alte prevederi decât cele ce se conțineau în proiectul de lege nr.305/MJ/2022, ce vizează nemijlocit competențele constituționale ale Consiliului Superior al Procurorilor (art.17 alin.(17) și art.25² din proiect), astfel încât se propun modificări de substanță importante cu referire la exercitarea competențelor de organul de autoadministrare al procurorilor.

În contextul celor expuse, remarcăm că proiectul de lege nr.359 a fost înregistrat la Secretariatul Parlamentului în data de 21.09.2022 și votat în lectura I în ședința Parlamentului din data de 22.09.2022, fără asigurarea consultărilor publice a proiectului de act legislativ cu părțile interesate prin organizarea de dezbateri și audieri publice, fie prin intermediul altor proceduri de consultare stabilite de legislația cu privire la transparența în procesul decizional și în lipsa avizului Direcției juridice a Secretariatului Parlamentului. Toate aceste omisiuni determină încălcarea procedurii legislative stabilite în art.49¹ alin.(1) și art.54 din Regulamentul Parlamentului (*în ziua ședinței – 22.09.2022, pe pagina web oficială a Parlamentului, la proiectul de lege nr.359, nu erau afișate vreun aviz al entităților și autorităților publice interesate și doar avizul comisiei juridice, numiri și imunități, sesizate în fond, a fost prezentat în cadrul ședinței plenare*).

Mai mult ca atât, suntem în prezența încălcării prevederilor art.28 alin.(2) din Legea integrității nr.82/2017, potrivit căroră: „(2) *Agenții publici și entitățile publice cu drept de inițiativă legislativă, alte entități publice care elaborează și promovează proiecte de acte legislative și normative (în continuare în acest articol – autori), precum și Secretariatul Parlamentului, în cazul inițiativelor legislative ale deputaților, au obligația de a supune expertizei anticorupție proiectele de acte, /.../*”.

În același timp, potrivit alin.(4) din același articol, expertiza anticorupție poate fi efectuată de către Centrul Național Anticorupție doar asupra unui proiect definitivat în baza propunerilor și obiecțiilor expuse în procesul de avizare și/sau de consultare a părților interesate. Prevederi similare, care instituie obligativitatea efectuării expertizei anticorupție pentru un act normativ, se conțin în art.35 alin.(1) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, potrivit căruia expertiza anticorupție este obligatorie pentru toate proiectele actelor normative, inclusiv pentru proiectele actelor normative elaborate de deputații în Parlament. În speță, proiectul de lege nr.359 nu a fost supus procesului de avizare și/sau de consultare a părților interesate, care să genereze din partea acestora propuneri și obiecții.

¹ https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/04.28.semnat_0.pdf

Urgența înregistrării proiectului nr.359 și votării acestuia în prima lectură în Parlament, fără organizarea unor consultări veridice cu autoritățile interesate, inclusiv cu Consiliul Superior al Procurorilor, denotă caracterul formal și declarativ al respectării procedurii legislative prescrise de lege, în pofida recomandărilor Comisiei de la Veneția, care în Avizul nr.1058/2021² a consemnat că:

„32. Cu toate acestea, urgența nu trebuie confundată cu graba. Deși nu există standarde internaționale cu privire la durata procedurii în Parlament, aceasta trebuie să garanteze o discuție politică semnificativă atât în cadrul Parlamentului, cât și în alte foruri politice. După cum a subliniat în repetate rânduri Comisia de la Veneția, democrația guvernată de statul de drept, înseamnă, deliberare și un schimb semnificativ de opinii între majoritate, opoziție și societate. [...]”.

„33. Este regretabil că proiectul de amendamente a fost introdus în luna august, în plină perioadă de concediu și că această inițiativă nu a fost precedată de o dezbatere publică transparentă și aprofundată care să implice părțile interesate – în special CSP – și experți. Într-adevăr, așa cum rezultă din decizia CCRM și din explicațiile autorităților, cerințele procedurale minime au fost respectate în mod formal, iar între cele două lecturi au avut loc unele discuții, atât în cadrul comisiilor relevante, cât și în ședință plenară. Cu toate acestea, pentru o reformă care implică restructurarea unei instituții-cheie a statului, esențială pentru menirea statului de drept și a unui sistem judiciar de încredere, este întotdeauna recomandabil un proces deliberativ mai aprofundat. Respectarea doar a reperelor procedurale minime afectează calitatea legislației adoptate și ar fi putut fi motivul pentru multe dintre deficiențele legii identificate mai jos.”.

Inclusiv și în lumina recomandărilor pre-citate, sesizăm continuarea practicilor de sfidare a procedurii de consultare publică a proiectelor de acte normative ce vizează reformarea instituției Procuraturii, chiar dacă Comisia de Veneția a accentuat încă o dată despre importanța organizării consultărilor autentice și transparente a amendamentelor legislative ce vizează sistemul Procuraturii, în particular menționând în Avizul nr.1086/2022³ următoarele:

„9. [...] În plus, Comisia de la Veneția încurajează autoritățile să distribuie pe scară largă proiectele de amendamente și să organizeze consultări semnificative cu societatea civilă și cu principalele părți interesate, inclusiv Consiliul Superior al Procurorilor și asociațiile de procurori, înainte ca acestea să fie votate în Parlament.”

Acțiunile realizate aferent promovării proiectului de Lege nr.305/MJ/2022 și a celui cu nr.359 din 21.09.2022 reprezintă o formă de ocolire a caracterului eficient și practic al dezbaterilor publice. Condițiile *de facto* arată că nu poate fi considerat că actualul Proiect nr.359 este un succesor al Proiectului nr.305, deoarece diferențele sunt semnificative, vizează substanța constituțională a atribuțiilor CSP asupra cărora nu au existat consultări publice.

Observăm că prin proiectul nr.359 se introduce un nou mecanism de numire a adjuncților procurorului-șef al procuraturii specializate, similar celui referitor la adjuncții Procurorului General. Astfel, se propune ca numirea în funcție a candidatului la funcția de adjunct al procurorului-șef al procuraturii specializate să se facă prin ordinul Procurorului General, la propunerea conducătorului procuraturii în speță, fără un concurs, cu acordul scris al Consiliului Superior al Procurorilor.

² Opinie cu privire la modificările din 24 august 2021 la Legea cu privire la Procuratură, adoptată de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 129-a sesiuni plenare (Veneția, on-line, 10-11 decembrie 2021, CDL-AD(2021)047)

³ Opinie cu privire la proiectul de modificare a Legii nr.3/2016 cu privire la Procuratură, adoptată de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 131-a sesiune plenară (Veneția, 17-18 iunie 2022), CDL-AD(2022)018)

Cu referire la acest aspect, invocăm prevederile art.19 alin.(1) din Legea nr.3/2016, potrivit căreia selecția candidaților la funcția de procuror și cariera procurorilor se fac prin concurs, având drept scop asigurarea unui proces de selecție obiectiv, imparțial și transparent, care să garanteze alegerea celor mai buni candidați pentru funcția respectivă.

Numirea în funcția de adjunct al procurorului – șef al procuraturii specializate reprezintă prin definiție o formă de promovare, care potrivit art.54 alin.(1¹) din Legea nr.3/2016 se realizează obligatoriu prin concurs.

Prin amendamentul înaintat de autor, *de facto*, se compromite esența și conținutul juridic al desfășurării unui concurs pentru ocuparea funcției de procuror conducător bazat pe principiul meritocrației și profesionalismului.

Chiar dacă noul mecanism de numire a adjuncților procuraturilor specializate pare a fi inspirat din modele de drept în care acesta este unul viabil, aceasta se datorează faptului că în acele jurisdicții instituția Procuraturii se află în sfera de influență a puterii executive. Această paradigmă juridică nicidecum nu poate fi aplicată sistemului național, unde, prin constituție, Procuratura este independentă de puterile legislativă, executivă și judecătorească, de orice partid politic sau organizație social-politică, precum și de oricare alte instituții, organizații sau persoane, iar imixtiunea în activitatea Procuraturii este interzisă.

În egală măsură reținem că, în nota informativă a proiectului nu există argumente referitoare la necesitatea noului mecanism de numire în funcție a adjuncților conducătorilor procuraturilor specializate, nu este redat, eventual, un studiu comparativ, totodată nefiind evidențiate deficiențele sau lacunele aferent actualului mecanism de selectare a candidaților pentru funcțiile respective. Concomitent nu sunt redată raționamentele care să arate, eventual, impactul negativ al actualelor prevederi ce reglementează desfășurarea concursului pentru ocuparea funcției de adjunct al procurorului-șef al procuraturii specializate.

Astfel, în lipsa unor analize veridice și de substanță ce ar evidenția aspectele lacunare ale procedurii de selecție a candidatului pentru funcția de adjunct al procuraturii specializate, desfășurate de Consiliul Superior al Procurorilor și organele din subordinea sa, se constată caracterul discreționar al puterii legislative în procesul de selecție a procurorilor ce ar putea afecta grav realizarea competențelor constituționale ale Consiliului Superior al Procurorilor pe această dimensiune.

Relevante în acest sens sunt inclusiv și concluziile expertului Uniunii Europene, Kari Lamberg, care analizând procedura de selecție a adjuncților Procurorului General, a făcut o paralelă între acesta și procedura de selectare a personalului din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică, expunând că: *„Selecția și numirea adjuncților Procurorului General sunt singurele proceduri în care Consiliul Superior al Procurorilor nu are rol dominant. Sistemul actual este similar cu unele numiri politice unde, de exemplu, ministrul își numește membrii departamentelor fără concurență publică.”*

De asemenea, expertul expert recomandă ca *„Selecția și numirea adjuncților Procurorului General ar trebui să fie efectuate după aceeași procedură ca și selecția și numirea procurorilor șefi. Aceste posturi vacante trebuie anunțate ca și celelalte funcții vacante ale procurorilor șefi și să treacă prin procedura de selecție a Consiliului Superior al Procurorilor. Toți ceilalți procurori, inclusiv Procurorul General vor trece print-o procedură de selecție, astfel de ce și adjuncții Procurorului,*

care se află în ierarhia funcțiilor de conducere a sistemului Procuraturii, să nu treacă prin-o procedură similară de selecție.⁴”.

Prin introducerea art.25² în Legea nr.3/2016 a fost exclus mecanismul de efectuare a concursului pentru selecția candidatului la funcția de adjunct al procurorului-șef al procuraturii specializate, fiind, *de facto*, minimizat într-o proporție substanțială rolul Consiliului Superior al Procurorilor și fiind distorsionată competența pe această dimensiune instituită de Constituție, astfel încât Consiliul Superior al Procurorilor este privat de posibilitatea reală și eficientă de a-și exercita atribuția constituțională.

Considerăm criticabil mecanismul propus de autorul proiectului aferent numirii adjunctilor procuraturii specializate, deoarece candidaturile înaintate de procurorul-șef pentru funcția în speță, nu trec procedurile de evaluare și selecție prealabile aplicate procurorilor în cadrul concursurilor, astfel sfidându-se însăși esența desfășurării unor concursuri de numire pe post.

Complementar, menționăm că respectivul proiect de Lege reclamă un șir de neclarități și deficiențe în partea ce reglementează prelungirea termenului de Procuror General interimar, acesta urma a constitui obiect al unui palier de discuții publice ample.

Adițional, menționăm că deși scopul elaborării proiectului de lege nr.359, anunțat de autor, este ajustarea Legii cu privire la Procuratură la unele recomandări ale Comisiei de la Veneția, observăm că amendamentele referitoare la art.17 alin.(17) și art.25² din proiect nu derivă, sub nici un mod, din recomandările acestui for specializat.

Totodată, este de neînțeles ignorarea de către autoritățile naționale a deficiențelor constatate și recomandărilor formulate de către mecanismele internaționale și europene aferent componenței Consiliului Superior al Procurorilor, și anume cele expuse în:

- **Avizul Biroului Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni** cu privire la independența procurorilor în contextul modificărilor legislative în ceea ce privește sistemul procuraturii, CCPE-BU(2020)2 din 20.02.2020, (§37-39)⁵ – aferent deținerii unei majorități absolute de către procurorii aleși de colegii lor în componența Consiliilor Procurorilor;

- **Raportul pilot în cadrul celei de-a 5 rundă de monitorizare elaborat în cadrul Planului de acțiune anticorupție de la Istanbul (IAP)**, din 17.01.2022, (§6.4.3)⁶ – în care se reiterează numărul excesiv al membrilor din oficiu ai Consiliului Superior al Procurorilor;

- **Documentul tehnic *Revizuirea componenței și funcționalității Consiliului Superior al Procurorilor din Republica Moldova* elaborat de experți ai Consiliului Europei**, în cadrul proiectului „Acțiune împotriva corupției în Republica Moldova” – cu referire la membrii de drept din componența Consiliului Superior al Procurorilor: pct.6.1.2 – Ministrul justiției, pct.6.1.4 – președintele CSM, pct.6.1.6 – Avocatul poporului, pct.6.1.7 – Concluzii privind membrii de drept)⁷;

- **Raportul Grupului de State Contra Corupției (GRECO) aferent rundeii a patra de evaluare a Republicii Moldova „Prevenirea corupției cu privire la**

⁴ Raport de evaluare a Legii cu privire la Procuratură pentru îmbunătățirea selecției, numirea, evaluarea și promovarea procurorilor realizat în cadrul proiectului finanțat de UE „Suport pentru prevenirea eficientă și lupta împotriva corupției în sectorul justiției” (traducere neoficială)

⁵ https://csp.md/sites/default/files/inline-files/CCPE%20Bureau%27s%20Opinion%20%281%29%20eng-rom_0.pdf

⁶ [Anti-Corruption Reforms in Moldova \(oecd-ilibrary.org\)](https://anti-corruption.reforms.in.moldova.org)

⁷ <https://rm.coe.int/eccd-ml-d-tp1-scp-composition-and-operation-ro/1680a2b15c>

membrii Parlamentului, judecători și procurori, adoptat la 01.07.2016, (§§148, 189 – Rec.XV)⁸ și cele trei rapoarte de conformitate ce au urmat, adoptate, respectiv, la 07.12.2018 (§§89, 92-93)⁹, 25.09.2020 (§§90-91, 93-94)¹⁰ și 03.12.2021 (§§59-63)¹¹ – aferent excluderii membrilor *ex officio* ministrului justiției și președintelui CSM.

Cu referire la documentul menționat *supra*, se relevă caracterul obligatoriu al recomandărilor formulate față de țările membre¹², obligație ce rezidă din actele de constituire și de reglementare a activității organismului internațional respectiv, care, potrivit regulilor de procedură, pretinde că evaluările efectuate nu au caracter orientativ și/sau opțional, ele fiind obligatorii (*GRECO este un corp de monitorizare, nu un corp consultativ al Consiliului Europei*).

Suplimentar, reiterăm îngrijorarea privind modificările excesive și într-un termen restrâns a prevederilor Legii nr.3/2016 cu privire la Procuratură în lipsa unei fundamentări de ansamblu aferentă necesității de amendare a cadrului normativ ce reglementează sistemul Procuraturii, astfel fiind pus în pericol principiul stabilității și predictibilității cadrului normativ. Aceste principii interzic autorităților modificarea excesivă a actelor normative într-un interval scurt, or asemenea acțiuni generează insecuritatea raporturilor juridice, fiind relevante în acest sens inclusiv și constatările Curții europene a drepturilor omului expuse în hotărârile pronunțate în cauza Burghilea împotriva României din 27.01.2009 (§36), cauza Kaya împotriva României din 12.10.2006 (§19), etc.

Respectiv, propunem ca în acest context de modificare a Legii nr.3/2016, autorii proiectului să identifice posibilitatea elaborării unui document mai cuprinzător, care să includă domeniile de intervenție indicate în Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2022–2025¹³ (spre exemplu: excluderea Inspecției procurorilor din subordinea Procuraturii Generale prin atribuirea statutului de organ specializat autonom pe lângă Consiliul Superior al Procurorilor, consolidarea colegiilor de selecție și evaluare a performanțelor procurorilor, etc.), care să fie consultat în mod corect și eficient, astfel ca să fie evitate modificări cu caracter îngust și cu o frecvență necorespunzătoare tehnicii legislative.

Cu respect,

Eduard Varzar - *semnat*

Inga Furtună - *semnat*

Andrei Roșca - *semnat*

Angela Motuzoc - *semnat*

⁸ <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/168075bb45>

⁹ <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/168096812d>

¹⁰ <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/16809fec2b>

¹¹ <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680a5722f>

¹² [Regula nr. 30 din Regulamentul de procedură GRECO](#)

¹³ Adoptat prin Legea nr.211/2021