

OPINIE SEPARATĂ

expusă în temeiul art.74 alin.(1) lit.d) din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură
față de decizia protocolară adoptată în ședința CSP din 15.03.2023
(adresarea A.Stoianoglo)

La data de 15.03.2023, în ședința Consiliului Superior al Procurorilor a fost examinată adresarea Procurorului General Alexandr Stoianoglo (suspendat de drept din funcție) în care au fost invocate mai multe probleme de drept ce rezultă din practicile circumscrise urmăririlor penale pentru infracțiunea de „îmbogățire ilicită”.

În rezultat, a fost emisă o decizie protocolară potrivit căreia s-a luat act de adresarea domnului Alexandr Stoianoglo, soluție pe care nu am susținut-o și, corespunzător, nu am votat-o, motiv din care am considerat relevantă formularea unei opinii separate, în care să reflectăm raționamentele pe care ne-am bazat.

Astfel, în opinia noastră, a fost nejustificat ca, în considerarea rolului său constituțional, CSP să se limiteze doar la mențiunea că s-a luat act de această adresare, ceea ce, în sine, nu constituie o soluție și nu este în măsură să răspundă obligației de exercitare a competențelor instituționale în substanța lor.

Emiterea acestei decizii protocolare trebuie să respecte nu doar condițiile de formă, care confirmă că autoritatea cunoaște (a luat act) despre existența adresării, dar urmează să reflecte și conduita instituțională asupra soluției față de cerințele înaintate (cum anume s-a procedat după ce s-a luat act), pentru a confirma că argumentele expuse au fost, cel puțin, lecturate și raportate la competențele stabilite de lege.

Dreptul discreționar al unei autorități publice nu este absolut și se întemeiază pe activitatea efectuată în sensul aplicării prevederilor legii, motiv din care utilizarea în abstract a formulărilor generale (cum ar fi – „a lua act”) ar putea echivala cu o lipsă de reacție din partea autorității publice sau s-ar putea considera că, *per se*, nici nu a existat o examinare (care să arate, de exemplu, motivele că adresarea este inadmisibilă sau neîntemeiată, sau că nu ține de competența autorității publice).

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”.

De asemenea, considerăm necesar să reiterăm și faptul că 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”.

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).

Este, de asemenea, important a se sublinia că aplicând nemijlocit legea, pornind de la rolul său constituțional de garant al independenței și imparțialității procurorilor, Consiliul Superior al Procurorilor are obligația de a analiza ferm și exigent respectarea tuturor condițiilor stabilite de normele juridice, aspecte care urmează să fie reflectate și în conținutul hotărârilor adoptate.

Legea trebuie aplicată în practică fără echivocuri, fiind relevante în acest sens concluziile reiterate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, care a notat că interpretarea extensivă defavorabilă constituie o încălcare a art.7 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (a se vedea *Prigală c.Republicii Moldova*, 13.02.2018, §§ 38-40).

Raportând aceste principii și concepte juridice la circumstanțele cazului în speță, notăm că prin prezenta adresare au fost ridicate mai multe probleme de drept, soluționarea cărora ține concret de actul aplicării legii și, implicit, au incidență și în activitatea profesională a procurorilor, reieșind din scopul și cadrul stabilit în art.3 alin.(7) din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură.

Ordinea juridică și aspectele asociate acesteia sunt, prin excelență, filonul central care asigură preeminența dreptului și supremația legii și, din perspectiva competențelor atribuite, procurorii au obligația ca prin întreaga lor activitate să asigure încrederea întregii societăți în respectarea principiilor de referință.

Astfel, abordarea problemelor de drept reprezintă, în esență, un cadru teoretic de discuție și analiză juridică, necesitând, deopotrivă și viziunea mediului academic, pentru a se asigura că actul de aplicare a legii se realizează corect și în corespundere cu cele mai înalte standarde de specialitate.

Vom remarca și faptul că din adresare pot fi deduse două aspecte – descrierea problemelor de drept și riscurile pe care acestea le generează pentru corecta investigare a cazurilor individuale.

Evident, Consiliul Superior al Procurorilor nu are competențe să se expună nemijlocit asupra cazurilor/dosarelor penale individuale, însă nici nu a fost menționată o asemenea solicitare.

Problemele de drept invocate se circumscriu specificului cercetărilor penale pe cazurile de îmbogățire ilicită, infracțiune a cărei tipologie și analiză juridică trebuie să fie clarificate în vederea asigurării unității de aplicare a legii. Solicitățile din adresare au fost expuse în lumina constatărilor, pe subiect, din deciziile Curții Constituționale și necesității existenței unor instrucțiuni metodologice, care să ofere procurorilor repere juridice în exercitarea atribuțiilor funcționale.

Existența metodologiilor, ghidurilor și/sau liniilor directorii reprezintă, *ipso facto*, o plus-valoare pentru activitatea procurorilor, care pot apela la acestea pentru a-și forma/capacita propria convingere atunci când analizează o speță individuală, circumstanță

care, implicit, consolidează și exprimarea eficientă în practică a principiului independenței funcționale.

Mai mult de atât, problematica descrisă este tangențială și cu aspectul dihotomic al principiului independenței procurorilor, care se referă în paralel atât la situațiile când au în exercitare asemenea cazuri, cât și la situațiile când sunt vizați de asemenea dosare (implicit, riscuri să le fie afectată independența procesuală prin pornirea în privința lor a dosarelor penale).

Pe cale de consecință, subiectul este de o sensibilitate juridică înaltă și comportă incidența principiului independenței procurorilor, care, potrivit misiunii lor constituționale, sunt chemați să asigure protecția juridică efectivă a drepturilor persoanelor, or, parte componentă a acestor atribuții se formează inclusiv și pe baza practicii unitare de aplicare a legii, în acord cu realitățile juridice, evoluția dreptului și exigențele impuse de standardele profesionale.

Este adevărat că elaborarea liniilor directorii/metodologiilor/ghidurilor reprezintă o atribuție a Procuraturii Generale și se circumscrie funcției de participare la implementarea unitară a politicii naționale și internaționale a statului în materie penală¹, or, Consiliul Superior al Procurorilor urma să pună în evidență tocmai această competență și să sublinieze importanța asigurării instrumentelor metodologice pentru procurori.

Raportând toate aceste aspecte la prezenta speță, notăm că rolul fundamental al Consiliului Superior al Procurorilor este să acționeze în sensul de garant al independenței procurorilor, or anume această misiune i-a fost delegată de Constituție. Respectiv, Consiliul Superior al Procurorilor trebuie să aibă preocuparea constantă de a pune în aplicare eficient această misiune, dar nu să se limiteze doar la proceduri de numire în funcție sau la cazuri disciplinare, dat fiind faptul că acestea trebuie privite pe picior de egalitate.

Vom menționa că și standardele europene de specialitate menționează că sunt fundamentale garanțiile pentru procurori împotriva arbitrariului: *”în vederea asigurării independenței procurorilor, trebuie stabilite mecanisme clare în ceea ce privește inițierea urmăririi penale sau a procedurilor disciplinare împotriva procurorilor; de exemplu, în unele state membre există o procedură specială stabilită prin lege care permite inițierea procedurilor pentru infracțiuni administrative și/sau penale despre care se presupune că au fost comise de procurori. Aceste dispoziții trebuie, totodată, să vizeze prevenirea și soluționarea eventualelor conflicte de interese, posibile sau reale, și să permită procurorilor să asigure aplicarea corespunzătoare a legii fără a fi expuși la presiuni sau măsuri contrare misiunii lor.*

Trebuie prevăzută o pregătire adecvată a procurorilor în ceea ce privește administrarea serviciului și gestionarea resurselor lor, în caz contrar independența lor putând fi în mod semnificativ afectată.

Structura ierarhică este un aspect comun al majorității serviciilor de urmărire penală/ministerelor publice. Independența internă nu exclude o organizare ierarhică a serviciului de urmărire penală/ministerului public și emiterea de recomandări sau orientări generale privind aplicarea legii pentru a asigura coerența dreptului și a jurisprudenței sau a priorităților în materie de urmărire penală. Acest lucru este necesar în special în acele state membre în care se aplică principiul oportunității urmăririi penale. Toate instrucțiunile interne din cadrul serviciului public de urmărire penală/ministerului public trebuie să fie

¹ Art.5 lit.g) din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură

furnizate în scris, să fie transparente și să urmărească găsirea adevărului și asigurarea bunei administrări a justiției”²

De asemenea, mecanismele de monitorizare atenționează că „urmăririle penale ar trebui să fie conduse ferm, dar echitabil. Procurorii contribuie la activitatea instanțelor de a ajunge la soluții corecte și ar trebui să contribuie la funcționarea efectivă, promptă și eficientă a sistemului de justiție.

Pentru a asigura coerența și echitatea în luarea deciziilor discreționare în procesul de urmărire penală și în fața instanței, ar trebui publicate linii directoare clare, în special în ceea ce privește deciziile de a începe sau nu urmărirea penală. Acolo unde este cazul și în concordanță cu legea, procurorii ar trebui să ia în considerare alternativele la urmărirea penală.

Procurorii ar trebui să dispună de toate mijloacele necesare și adecvate, inclusiv utilizarea noilor tehnologii, pentru exercitarea efectivă a atribuțiilor lor, lucru fundamental în statul de drept”³

În pofida acestor standarde, soluția adoptată de către colegii noștri s-a bazat pe o analiză eminentă tehnică a situației, fapt care a golit de conținut exprimarea în practică, pe această speță, a rolului constituțional al Consiliului Superior al Procurorilor. Atitudinea pur formală față de elaborarea raționamentelor care stau la baza actelor autorităților publice nu este compatibilă cu cerințele privind analiza *in concreto* a împrejurărilor și nu poate fi acceptată, deoarece condiționează suspiciuni rezonabile față de credibilitatea și relevanța soluției în ansamblu, lipsind-o de elementele fundamentale – integritatea logică și consecvența factologică.

Notăm că este important a se sublinia că aplicând nemijlocit legea, pornind de la rolul său constituțional de garant al independenței și imparțialității procurorilor, Consiliul Superior al Procurorilor are obligația de a analiza ferm și exigent respectarea tuturor condițiilor stabilite de normele juridice, aspecte care urmează să fie reflectate și în conținutul soluțiilor adoptate.

În opinia noastră era necesară o poziție pro-activă a Consiliului Superior al Procurorilor, care trebuia să remită o adresare Procurorului General în care să reflecte rolul și importanța existenței ghidurilor metodologice, precum și necesitatea soluționării problemelor de drept identificate în practica aplicării legii inclusiv în spiritul principiului independenței procurorului (despre care, eventual, să se facă mențiuni în preambulul ghidului metodologic), cooptându-se opinia mediului academic pentru a asigura contribuție eficientă la parcursul coerent al ordinii juridice naționale.

Ținând cont de cumulul circumstanțelor expuse *supra* am fost în imposibilitate de a susține soluția adoptată de colegii noștri prin decizi protocolară adoptată în ședința CSP din 15.03.2023, față de care am formulat prezenta opinie separată.

Inga FURTUNĂ
/semnat/

Angela MOTUZOC
/semnat/

² Avizul CCPE nr. 13(2018): "Independența, responsabilitatea și etica procurorilor"

³Avizul nr. 9 (2014) al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE) **privind normele și principiile europene referitoare la procurori**