

OPINIE SEPARATĂ

formulată de către Inga Furtună, membru al Consiliului Superior al Procurorilor și de către Angela Motuzoc, Președinte al Consiliului Superior al Procurorilor față de hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-177/2023 din 23.10.2023 (art.74 alin.(1) lit.d) din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură)

Prin hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-177/2023 din 23.10.2023, s-a decis inițierea concursului public pentru selectarea candidatului la funcția de Procuror General, soluție adoptată cu votul majorității membrilor prezenți la ședință.

Potrivit constatărilor invocate în hotărâre s-a dedus că *„Având în vedere vacanța funcției de Procuror General și ținând cont de prevederile normative care reglementează situația de referință, Consiliul Superior al Procurorilor reține că se impune demararea procedurilor de concurs, urmare a căruia să fie desemnat titularul acestui mandat”*, ceea ce a servit temei pentru inițierea procedurilor de selecție aferente speței.

Fiind în dezacord cu poziția majorității, care a votat pentru adoptarea acestei hotărâri, formulăm prezenta opinie separată, în vederea expunerii raționamentelor care au condus la concluzii diferite de cele exprimate de către colegii noștri.

Astfel, pentru a se pronunța cu referire la procedura de concurs în speță, majoritatea membrilor Consiliului Superior al Procurorilor prezenți la ședința din 23.10.2023 au concluzionat că urmare a adoptării Decretului Președintelui RM nr.1122 din 26.09.2023, privind eliberarea domnului Alexandr Stoianoglo din funcția de Procuror General, rezultă că a intervenit vacanța funcției de Procuror General și, corespunzător, în baza art.17 din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură, se impune inițierea concursului pentru selectarea candidatului la această funcție.

Desigur, avem respectul cuvenit pentru raționamentul elaborat de către colegii noștri, dar exprimăm o viziune diferită privind acest caz, deoarece considerăm că modul de aplicare în concret a legii trebuia să țină cont de toate aspectele incidente, să analizeze efectele juridice ale tuturor actelor aferente și să se raporteze cu înaltă vigilență la principiile securității juridice și preeminenței dreptului.

În aceeași ordine de idei menționăm ca fiind evident faptul că actul administrativ emis de autoritatea publică se bucură de prezumția legalității, însă atunci când sunt puse în discuție proceduri derivate din acesta, nu este suficient și proporțional să se acționeze abstract sau de o manieră îngustă/birocratică, fără a face referință la toate aspectele fondului subiectului dedus spre soluționare.

Analiza noastră se bazează pe profunzimea și câmpul de acțiune normativă a rolului și misiunii juridice de a fi garant al independenței și imparțialității procurorilor, ce revine Consiliului Superior al Procurorilor prin efectul art.125¹ din Constituția Republicii Moldova.

Această atribuție constituțională are o semnificație majoră pentru ordinea de drept națională și, pe cale de consecință, condiționează prezumția legitimă că toate acțiunile autorității publice trebuie să fie rezultatul unor analize juridice ample, îndreptate spre a confirma la modul practic independența fiecărui procuror și, implicit, a mandatului Procurorului General, ceea ce reclamă necesitatea fundamentală de anticipare sau

excludere a arbitrariului sau a erorilor judiciare rezultate din aplicarea tendențioasă sau superficială a prevederilor normative.

Pentru o descriere completă a perspectivei de analiză ce ar fi fost incidentă prezentei spețe notăm că actul de aplicare a legii trebuie să rezulte nu doar din litera, dar și din spiritul acesteia, or, materializarea practică a principiului de referință poate fi asociată doar cu o conduită administrativă complexă a autorității publice, care să demonstreze interesul și efortul consistent de a stabili toate circumstanțele relevante, precum și să evoce convingerea că anume soluția identificată (pe lângă celelalte versiuni posibile) răspunde în cel mai corect mod situației evaluate.

Vom nota câteva constatări relevante circumstanțelor expuse, după cum urmează:

- „ca o chestiune de principiu, securitatea mandatului fix al membrilor autorităților de rang constituțional servește scopului asigurării independenței lor față de presiunile externe”¹.
- „Procurorul general, prin însăși natura acestei funcții, gestionează activitatea întregului sistem de urmărire penală și a procurorilor individuali. Un astfel de management necesită desigur un anumit grad de interacțiune cu o mulțime de alți procurori la diferite niveluri. Indiferent dacă această interacțiune poate însemna, în unele cazuri „interferențe ilegale”, aceasta depinde de o mare varietate de aspecte și ar putea fi interpretată prea larg”².
- „stipularea în Constituție a procedurii de desemnare a Procurorului General constituie o garanție a independenței acestuia și a exercitării cu imparțialitate a atribuțiilor ce-i revin conform Legii cu privire la Procuratură”³.
- „funcția de Procuror General este de cel mai înalt rang în cadrul organelor Procuraturii. Rolul important al acestei funcții derivă din sarcinile care revin Procuraturii, de a reprezenta interesele generale ale societății și de a apăra ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor, de a conduce și exercita urmărirea penală, de a reprezenta învinuirea în instanțele judecătorești, în condițiile legii”⁴.
- „judecătorii Curții Constituționale, judecătorii Curții Supreme de Justiție, Procurorul General, membrii CEC și alte persoane nu pot fi supuse aceluiași tratament precum persoanele politice. Aceste persoane nu pot fi demise până la expirarea mandatului pentru lipsă de loialitate sau pierderea încrederii din partea grupurilor politice care le-au propus sau le-au numit. Dimpotrivă, de la aceste persoane se cere maximă independentă și respectarea tuturor rigorilor legalității și imparțialității în exercitarea atribuțiilor. Termenul mandatului exercitat de ei nu poate fi redus pentru motivele subiective menționate”⁵.

În reflecția tezelor enunțate convingerea noastră este că în acest caz se impunea o analiză complexă din partea Consiliului Superior al Procurorilor, care să ia în vedere nu doar dimensiunea secvențială ce ține de raportul dintre decretul prezidențial și inițierea procedurii de concurs, dar să țină cont de substanța conduitei administrative și de

¹ Opinia amicus curiae a Comisiei de la Veneția CDL-AD(2020)033 din 11.12.2020

² Avizul CCPE din 20.02.2020,

<http://csp.md/sites/default/files/inlinefiles/CCPE%20Bureau%27s%20Opinion%20%281%29%20eng-rom.pdf>

³ HCC nr.8 din 20.05.2013 pct.53

⁴ Idem, pct.54

⁵ HCC nr.10 din 16.04.2010, pct.5

ansamblul circumstanțelor juridice relevante, datorate inclusiv actelor și acțiunilor aferente.

Astfel, jurisprudența Curții Constituționale deduce 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).

Pornind de la argumentele consemnate, considerăm că omisiunea de a evalua situația complex, inclusiv în raport de aspectele juridice conexe, creează riscul ca soluția adoptată să nu subziste testului de legalitate și, eventual, să vicieze procedurile ulterioare.

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.

Respectiv, considerăm că menționând despre existența vacanței funcției de Procuror General, ar fi fost plauzibile concretizări ale circumstanțelor ce derivă din coliziunile juridice ale prevederilor art.17 alin.(15) și alin.(17) din Legea cu privire la Procuratură, pentru a nu prejudicia parcursul consecvent al activităților aferente competențelor instituționale.

Mai mult de atât, subliniem că în sensul principiului securității juridice, este evidentă necesitatea ca în procesul de aplicare a legii, autoritățile publice să răspundă preocupării de a asigura garanțiile pentru stabilitatea raporturilor juridice legal create și, în acest sens, să efectueze analize factologice și normative de substanță pentru fiecare situație examinată.

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: „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**”⁶.

În lumina constatărilor enunțate considerăm că, pentru a se pronunța, Consiliul Superior al Procurorilor urma să facă precizările corespunzătoare în sensul stabilirii rezultatelor/răspunsului la cererea prealabilă a domnului Alexandr Stoianoglo adresată autorității emitente referitoare la anularea sau, după caz, suspendarea decretului Președintelui RM nr.1122 din 26.09.2023, dat fiind faptul că organul colegial de autoadministrare a fost informat despre depunerea acestora.

De asemenea, considerăm relevant că, pentru constituirea soluției, Consiliul Superior al Procurorilor urma să clarifice și să administreze informații confirmative despre etapa desfășurării procedurilor pendinte la instanța de judecată privind contestațiile

⁶ HCC nr.5 din 06.03.2018

depusă în raport cu Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr. 1-92/2023 din 23 mai 2022 prin care s-a acordat calificativul „nesatisfăcător” activității desfășurate de domnul Alexandr Stoianoglo și s-a propus Președintelui Republicii Moldova eliberarea acestuia în funcția de Procuror General sau, după caz, să se fi concretizat informații despre adoptarea soluțiilor judecătorești, ceea ce ar fi contribuit la garantarea efectuării tuturor măsurilor adecvate pentru respectarea principiului certitudinii juridice. Am subliniat că ar fi fost adecvată și corespunzătoare o asemenea analiză a situației, deoarece poate fi dedus un raport de cauzalitate între toate circumstanțele/procedurile/actele menționate, iar efectele juridice ale acestora se află într-o conexitate ce nu poate fi omisă.

De asemenea, din informațiile disponibile inclusiv din circuitul instituțional al corespondenței și activităților Consiliului Superior al Procurorilor, rezultă că la Curtea Constituțională este pendinte excepția de neconstituționalitate ridicată de către Alexandr Stoianoglo în raport cu art.31¹ din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură, în contextul examinării contestației împotriva hotărârii de evaluare a performanțelor, circumstanță care impunea exigență cuprinzătoare în analiza speței.

Deși s-a constatat un fapt juridic aferent situației examinate și anume – adoptarea decretului de demitere a lui Alexandr Stoianoglo din funcția de Procuror General, totuși aspectul nominalizat nu putea fi rupt din contextul normativ și factologic, fiind necesară o abordare complexă, pentru a asigura aprecierea din perspectiva tuturor principiilor de drept concurente (legalitatea, echitatea procedurilor, respectarea hotărârilor judecătorești definitive, etc).

Aplicarea previzibilă și corectă a legii ține nu doar de litera legii, dar și de spiritul acesteia, or, reunirea acestora asigură calificarea juridică cea mai adecvată a situației deduse spre examinare, obligând, astfel, funcționarii din autoritățile publice să manifeste responsabilitate de nivel înalt.

Deopotrivă este important a menționa că urma a se lua în considerație și principiul stabilității mandatului de Procuror General, care este de rang constituțional și care, impune o simetrie cu mandatul Consiliului Superior al Procurorilor, or, tocmai această paritate juridică din perspectiva dimensiunii constituționale trebuie să garanteze și să protejeze efectiv valoarea funcției de referință. Pe cale de consecință, sensul și substanța tuturor acestor obligații condiționa expres necesitatea ca toate situațiile juridice care ar putea impacta procedura concursului pentru funcția de Procuror General să fie luate în calcul și analizate până la adoptarea soluției în prezenta speță, pentru a evita riscul unei eventuale vicieri a rezultatelor constatate.

În opinia noastră, pentru a asigura principiul bunei credințe a soluției adoptate Consiliul Superior al Procurorilor urma să analizeze situația inclusiv din perspectiva oportunității și, pe acest considerent, să evalueze întreg lanțul logico-juridic al contextului, procedurilor judiciare aferente și a actelor conexe situației, dar nu să se limiteze la o stabilire formalistă a întrunirii condițiilor pentru inițierea concursului de selectare a candidatului la funcția de Procuror General.

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 arbitrare.

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).

Reiterăm viziunea noastră potrivit căreia 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).

Pentru a asigura fermitatea poziției invocate de către o autoritate publică în hotărârile sale, este necesară evitarea analizelor eminentemente tehnice, 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).

Nu putem să fim de acord cu opțiunea aleasă de către colegii noștri pentru că nu s-a procedat la analiza eficientă a tuturor aspectelor factologice și juridice relevante și, astfel, s-a diminuat 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, în opinia noastră, ar putea conduce la afectarea iremediabilă însăși a naturii actului emis.

Inga FURTUNĂ

semnat

Angela MOTUZOC

semnat