

OPINIE SEPARATĂ

formulată de către Inga Furtună, membru al Consiliului Superior al Procurorilor și Angela Motuzoc, Președinte al Consiliului Superior al Procurorilor
față de hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-200/2023 din 24.11.2023
(art.74 alin.(1) lit.d) din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură)

Prin hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-200/2023 din 24.11.2023, s-a decis *„A respinge cererea domnului Alexandr Stoianoglo privind suspendarea concursului anunțat de Consiliul Superior al Procurorilor pentru selectarea candidatului la funcția de Procuror General”*, soluție adoptată cu votul majorității membrilor prezenți la ședință.

Suntem în imposibilitate de a susține poziția majorității din cadrul Consiliului Superior al Procurorilor și în considerarea viziunii pe care o avem în raport cu exigențele actului de aplicare a legii, formulăm prezenta opinie separată, în vederea expunerii raționamentelor de care ne-am condus.

Astfel, potrivit mențiunilor din partea motivatoare a hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-200/2023 din 24.11.2023 se deduce că *„Din conținutul cererii de suspendare a procedurii administrative nu rezultă justificarea acesteia, ci doar dezacordul domnului Alexandr Stoianoglo cu decretul Președintelui Republicii Moldova nr.1122- IX din 26.09.2023, și în acest sens nu s-au constatat obiectiv suspiciuni serioase și rezonabile privind ilegalitatea decretului Președintelui Republicii Moldova nr.1122-IX din 26.09.2023, privind eliberarea lui Alexandr Stoianoglo din funcția de Procuror General”*, însă nu a fost invocate indicii care să arate legătura de cauzalitate între aceste argumente și substanța cererii depuse.

Din punctul nostru de vedere, expunerile invocate pentru adoptarea hotărârii de referință nu întrunesc gradul necesar de suficiență pentru motivarea unei asemenea soluții în privința raportului juridic dedus pentru examinare.

Adresarea în speță s-a întemeiat pe faptul că *„art. 81 alin. (1) din Codul administrativ prevede că, în cazul în care actul administrativ individual al autorității publice depinde de un act, o operațiune preliminară sau de un raport juridic care trebuie constatat de o altă autoritate publică ori formează obiectul unei alte proceduri administrative sau judiciare pendinte, autoritatea publică suspendă procedura administrativă până la emiterea actului administrativ respectiv, efectuarea operațiunii administrative respective sau până la emiterea unei hotărâri judecătorești definitive.*

Prin urmare, procedura de numire a concursului de ocupare a postului vacant de Procuror General, care este o procedură administrative, trebuie să fie suspendată, fără careva formalități, până la adoptarea de către instanța de judecată competentă a unei hotărâri judecătorești definitive (irevocabile)”.

Rezultă așadar, din conținutul cererii adresate, că a fost solicitat Consiliului Superior al Procurorilor aplicarea unui procedeu normativ, prescris de art.81 din Codul administrativ, care instituie o anumită conduită instituțională autorităților publice într-un context juridic concret.

Pe cale de consecință, în opinia noastră, recurgerea la argumente privind existența unui drept vătămat și aspectele privind modul în care legea specială reglementează procedura de concurs au incidență secundară pentru soluționarea prezentei spețe, dat fiind

faptul că, pentru cazul dat, prevalează conținutul normativ al art.81 din Codul administrativ și tocmai analiza din această perspectivă urma să fie nucleul dur al prezentei hotărâri.

Pentru a motiva respingerea cererii depuse de către A.Stoianoglo s-a menționat că „suspendarea procedurii administrative are menirea de a oferi protecție juridică persoanei împotriva activității administrative ilegale a autorităților publice, dar nu este un mijloc legal prin care să se urmărească blocajul activității autorităților publice sau antrenarea fără motiv a terților pentru motive de insatisfacție generală”, precum și că „legea specială nu prevede sub nici o formă posibilitatea suspendării acestei proceduri de desfășurare a concursului anunțat”, însă, după cum considerăm noi, aceste raționamente nu sunt în legătură de cauzalitate directă cu substanța raportului juridic dedus spre examinare.

Este necesar să menționăm că, în opinia noastră, partea centrală a exercițiului de analiză pe subiectul de referință ține de existența contextului pentru aplicarea prevederilor art.81 din Codul administrativ și modul în care urma a fi pusă în practică substanța normativă a principiului care derivă din conținutul acestuia.

În aceeași ordine de idei, în opinia noastră invocarea, în hotărâre, a faptului că nu poate fi suspendat concursul la funcția de Procuror General deoarece această procedură deja a fost inițiată, nu corespunde întru totul profilului juridic pe care îl reclamă actul de aplicare a legii pentru situația vizată.

Evident, vacanța funcției de Procuror General a intervenit după adoptarea Decretului Președintelui Republicii Moldova nr.1122-IX din 26.09.2023 privind eliberarea din funcție a domnului Alexandr Stoianoglo și, corespunzător, contestarea în instanța de judecată a acestui act individual determină existența consecințelor juridice asupra procedurilor ulterioare. Rezultatul examinării acestei spețe în instanța de judecată poate genera, prin ricoșeul juridic, intervenții în măsură să re-considere întreg parcursul procedurilor și/sau, eventual, să creeze riscuri pentru vicierea actului de numire a candidatului selectat urmare a desfășurării concursului în condiții de coliziune juridică între soluțiile adoptate.

Trebuie notat că norma de referință din Codul administrativ prevede următoarele:

Articolul 81. Suspendarea procedurii administrative

(1) În cazul în care actul administrativ individual al autorității publice depinde de un act, o operațiune preliminară sau de un raport juridic care trebuie constatat de o altă autoritate publică ori formează obiectul unei alte proceduri administrative sau judiciare pendinte, **autoritatea publică suspendă** procedura administrativă pînă la emiterea actului administrativ respectiv, efectuarea operațiunii administrative respective sau pînă la emiterea unei hotărâri judecătorești definitive.

(2) Dacă în cadrul unei proceduri administrative actul administrativ individual depinde de un act sau o operațiune a unui participant, autoritatea publică suspendă procedura administrativă pentru un termen rezonabil. Suspendarea repetată se admite numai dacă are la bază un motiv care nu putea fi prevăzut la prima suspendare.

(3) Suspendarea se comunică participantului de către autoritatea publică/ persoana care conduce procedura.

(4) Pe perioada suspendării procedurii administrative termenul prevăzut la art. 60 alin. (1) nu curge.

Având în vedere conținutul normei indicate trebuie subliniat faptul că, în substanță, la intervenirea condițiilor descrise ale raportului juridic autorității publice îi este prescrisă o conduită administrativă obligatorie, deoarece nu sunt indicate careva alternative la

aceasta. În sensul dat, forma exhaustivă a verbului, care a fost folosită de către legiuitor – „autoritatea publică suspendă” prescrie o conduită obligatorie și nu prezumă o marjă de apreciere din partea autorității publice, mai ales că examinarea acestor situații ține de domeniul dreptului public, ale cărui exigențe sunt rigide și nu pot fi condiționate de careva temeiuri de oportunitate.

Reiterăm că, în opinia noastră, este inadmisibil ca un argument bazat pe „oportunitate” să contrabalanseze condițiile stabilite de lege, mai ales că activitatea Consiliului Superior al Procurorilor ca autoritate publică se circumscrie reglementărilor dreptului public, rigiditatea căruia este o axiomă fundamentală, ce prescrie că e posibil să se acționeze strict cum prevede legea și să se adopte doar soluțiile care au fost reglementate de legiuitor. În caz contrar este afectată valența principiului „**ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus**”, care reprezintă unul dintre pilonii dreptului public, fiind, concomitent, garanția fermă a persoanelor împotriva arbitrariului autorităților publice.

Pentru fundamentarea prezentei opinii separate am reținut că, prin misiunea sa constituțională, Consiliul Superior al Procurorilor este garantul independenței și imparțialității procurorilor, circumstanță care determină un nivel înalt de responsabilitate pentru aplicarea legii în exercitarea competențelor ce îi revin.

În reflecția acestor raționamente, activitatea Consiliului Superior al Procurorilor nu poate să fie mecanică și urmează să fie plasată/raportată la contextul realităților sociale și juridice, deoarece în caz contrar rezultatele acesteia vor fi golite de substanță și conținut, iar hotărârile emise vor conține un risc înalt de a fi afectate de vicii fundamentale.

Respectiv, adoptând hotărârile asupra situațiilor pe care le examinează, Consiliul Superior al Procurorilor este ținut să acționeze și, implicit, să își întemeieze soluțiile, pe principiile statului de drept, între care supremația legii este fundamentală.

Astfel, la aplicarea în concret a legii, autoritățile competente sunt obligate să indice elementele de fapt care demonstrează necesitatea și relevanța acțiunii normelor corespunzătoare specific situației deduse aprecierii, nefiind suficientă invocarea principiilor și/sau regulilor generale. Este de obligația autorității competente să arate în concret motivele/faptele/probele, care indică asupra aplicării normei la situația concretă, deoarece în caz contrar exercitarea competențelor stabilite de lege este golită de conținut.

Per a contrario, în pofida acestor standarde, soluția majorității din cadrul ședinței CSP în privința cererii în speță 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 acestei autorități de autoadministrare.

Nu putem să fim de acord cu opinia majorității din cadrul ședinței CSP care, în prezenta speță, a omis necesitatea de a analiza eficient toate aspectele factologice și juridice relevante și, astfel, au redus substanțial semnificația sarcinii ce revine prin prevederi constituționale, 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).

Toate acestea conduceau, după cum considerăm noi, la necesitatea logică a unei reacții inclusiv *ex officio* a Consiliului Superior al Procurorilor, care urma, cel puțin, să analizeze modalitățile, soluțiile sau, după caz, impedimentele, aplicării în practică a prevederilor art.81 din Codul administrativ.

În situația în care a fost depusă și o adresare în acest sens, rezultă în mod firesc și o intensificare a nivelului de responsabilitate față de răspunsul oferit la argumentele invocate prin hotărârea emisă, însă, în opinia noastră, toate aceste elemente au rămas inerte și au creat riscul intervenirii unei incertitudini juridice.

Aplicând, pentru hotărârile autorităților publice, aceeași regulă care derivă din jurisprudența degajată de Curtea europeană a drepturilor omului, motivarea hotărârilor reprezintă una dintre garanțiile dreptului fundamental la un proces echitabil și acesta presupune obligația analizei tuturor cerințelor acțiunii, precum și argumentelor invocate de către părți întru, respectiv, admiterea sau respingerea acestora¹.

Este important de subliniat că instanța europeană a statuat în repetate rânduri că funcția unei decizii motivate este să demonstreze părților că ele au fost auzite. Dreptul de a fi auzit include nu doar posibilitatea de a aduce argumente instanței, dar, de asemenea, obligația corespunzătoare a instanței de a arăta, în motivarea sa, motivele pentru care anumite argumente au fost acceptate sau respinse².

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, având în vedere valența securității juridice a persoanei, și reieșind din omisiunile pe care le-am descris în prezenta opinie separată, care au fost admise la examinarea cazului de referință, considerăm că era necesară o analiză de substanță în lumina prevederilor art.81 din Codul administrativ asupra speței, din care să derive concluzii complexe pe caz.

Ținând cont de cumulul circumstanțelor expuse *supra* am fost în imposibilitate de a susține soluția adoptată de majoritatea din Consiliul Superior al Procurorilor prin Hotărârea nr. 1-200/2023 din 24.11.2023, față de care am formulat prezenta opinie separată.

Inga FURTUNĂ semnat

Angela MOTUZOC semnat

¹ Cauza *Garcia Ruiz vs Spania*, 21 ianuarie 1999

² Cauza *Fomin vs Moldova*, 11 octombrie 2011