

Digest: Legea cu privire la Procuratură trebuie îmbunătățită, însă nu fără respectarea standardelor internaționale și exigențelor tehnicii legislative

Pe data de 09 noiembrie 2021, Parlamentul Republicii Moldova a înregistrat Proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 3/2016 cu privire la Procuratură (Proiect nr. 334/2021).¹ Proiectul a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către un grup de deputați din Frațiunea parlamentară „Partidul Acțiune și Solidaritate”² și propune modificarea mai multor prevederi din Legea cu privire la Procuratură, prevederi care țin de:

- Condițiile care urmează a fi întrunite de persoanele care candidează pentru funcția de Procuror General și de Procurorul General interimar, precum și modul de încetare a interimatului funcției de Procuror General – art. 17;
- Registrul candidaților pentru suplinirea funcțiilor vacante – art. 22;
- Concursul pentru selecția și cariera procurorului și ocuparea funcțiilor vacante – art. 24;
- Numirea în funcția de procuror-șef al procuraturii specializate – art. 25/1;
- Transferul, promovarea, delegarea și detașarea procurorului – art. 54;
- Competențele Colegiului pentru selecția și cariera procurorilor – art. 87.

Este de notat că Legea cu privire la Procuratură este des modificată. Din anul 2016 până în prezent, legea a fost modificată de 19 ori, mai multe amendamente fiind controversate și criticate atât de organizațiile naționale ale societății civile³, cât și de organismele internaționale. Este și cazul celor mai recente modificări, operate prin Legea nr. 102/2021 și prin Legea nr. 103/2021. O parte din aceste modificări urmează a revizuite de autoritățile Republicii Moldova din perspectiva Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept a Consiliului Europei (Comisia de la Veneția).⁴

Desele modificări ale prevederilor Legii cu privire la Procuratură, fără o fundamentare convingătoare, par a fi conjuncturale, unicul efect fiind substituirea unor persoane cu altele în funcții importante. Astfel, cu referire la dese modificări ale normelor ce țin de componența Consiliului Superior al Procurorilor (CSP), Comisia de la Veneția a constatat că acestea dau impresia încercărilor fiecărei majorități parlamentare de a modifica în favoarea sa echilibrul de puteri în cadrul CSP. Modificările legislative nu trebuie să fie *ad hominem*, altfel spus – ele nu trebuie să urmărească substituirea titularilor de funcții specifice sub pretextul reformei instituționale.⁵

¹ Parlamentul Republicii Moldova, Proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 3/2016 cu privire la Procuratură,

<https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelelegislative/tabid/61/LegislativId/5725/language/ro-RO/Default.aspx>

² Autori ai Proiectului sunt deputații: Stamate Olesca, Grădinaru Vasile, Argeorghiesei Gheorghe, Jacot Vitalie, Cătănoi Artemie, Popa Boris, Roșca Veronica.

³ Transparency International – Moldova, Observator de politici publice: Aviz la Proiectul de lege pentru modificarea legii nr. 3/2016 cu privire la Procuratură (nr. 181 din 10.08.2021), nr. 32, august 2021,

http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2021/08/TI_Moldova_Observator_32.pdf

⁴ CDL-AD(2021)047-e, Opinion on the amendments of 24 August 2021 to the law on the prosecution service, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)047-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)047-e)

⁵ În acest context, Comisia de la Veneția sugerează, pentru a reduce riscul unor modificări atât de arbitrare, să se reglementeze componența CSP prin prevederi constituționale, recunoscând că, în lipsa unei majorități calificate,

În cele ce urmează, ne vom referi la modificările propuse, prin Proiectul nr. 334/2021, la prevederile ce țin de Procurorul General.

Procurorul General trebuie să fie calificat

Potrivit modificărilor propuse la art. 17 din Legea cu privire la Procuratură, pentru funcția de Procuror General, vor putea candida persoane cu experiență profesională de cel puțin 10 ani în domeniul dreptului, obținută în jurisdicția Republicii Moldova sau jurisdicții străine, inclusiv organizații internaționale, dintre care cel puțin 5 ani în funcția de procuror, judecător sau avocat.

În ceea ce privește extinderea listei potențialilor candidați și asupra celor care dețin experiențe în străinătate, fără a intra în problematica echivalării calificărilor, sunt de reținut dificultățile cu care se va confrunta Serviciul de Informații și Securitate în verificarea candidaților. Or, candidații la funcția de Procuror General urmează a fi supuși verificării în condițiile Legii nr. 271/2008 privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice. În același sens, o altă problemă ar constitui imposibilitatea unui control efectiv al averii și veniturilor obținute în străinătate.

Mai mult, condițiile ce țin de experiența candidaților sunt disproporționate atribuțiilor Procurorului General. Cu referire la numirea în funcție a Procurorului General, Comisia de la Veneția statuează: „[...] nominalizarea candidatului ar trebui să se bazeze pe calificările și experiența sa juridică obiectivă, urmând criterii clare [...] Nu este suficient ca un candidat la o astfel de înaltă funcție să fie supus cerințelor generale de calificare care există pentru orice altă funcție de procuror; atribuțiile Procurorului General necesită competențe și experiență speciale.[...]”⁶ La fel, Comisia de la Veneția sugerează: „[...] calificarea solicitată candidaților pentru funcția de Procuror General trebuie să fie similară celei solicitate pentru numirile în înalte funcții judiciare. [...]”⁷

În cazul Republicii Moldova, pentru a fi numit în funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție (CSJ), în condițiile art. 11 din Legea nr. 789/1996 cu privire la Curtea Supremă de Justiție, judecătorul trebuie să corespundă cerințelor prevăzute de Legea nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului și să aibă o vechime în muncă în funcția de judecător de cel puțin 10 ani. Aplicând aceste prevederi funcției de Procuror General, candidații pentru funcția de Procuror General ar trebui să aibă cel puțin 10 ani de experiență în funcție de procuror.

Cert este că una din condiții pentru a aplica la funcția de Procuror General ar trebui să fie cea prevăzută de art. 20 alin. (1) lit. e) din Legea cu privire la Procuratură – candidatul ar trebui să aducă dovada că a absolvit cursurile de formare inițială a procurorilor în cadrul Institutului Național al Justiției (INJ) sau, în cazul persoanei care are vechimea în muncă necesară pentru a fi numită în funcția respectivă, a susținut examenul în fața Comisiei de absolvire a INJ.

această recomandare nu are perspectivă de implementare, CDL-AD(2021)047-e, Opinion on the amendments of 24 August 2021 to the law on the prosecution service, §103.

⁶ CDL-AD(2015)039, Joint Opinion of the Venice Commission, the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) on the draft Amendments to the Law on the Prosecutor's Office of Georgia, §19-20, 27, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)039-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)039-e)

⁷ CDL(1995)073e-rev-restr, Opinion on the Regulatory concept of the Constitution of the Hungarian Republic, chapter 11, p. 7, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(1995\)073rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(1995)073rev-e)

Altfel spus, Procurorul General nu poate fi mai puțin calificat decât un procuror ierarhic inferior, iar condițiile de accedere în această funcție trebuie să fie proporționale complexității atribuțiilor ce-i revin.

Procurorul General trebuie să fie integru

În mod surprinzător, candidatul pentru funcția de Procuror General nu i se aplică cerința impusă de art. 20 alin. (1) lit. g/1) din Legea cu privire la Procuratură. Candidatul la funcția de Procuror General ar trebui să nu aibă, în ultimii 5 ani, în cazierul privind integritatea profesională, înscrieri cu privire la rezultatul negativ al testului de integritate profesională pentru încălcarea obligației prevăzute la art. 7 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 325/2013 privind evaluarea integrității instituționale.⁸

Procurorul General nu trebuie să poată fi suspendat arbitrar

În condițiile art. 55/1 din Legea cu privire la Procuratură, mandatul Procurorului General în privința căruia a fost pornită urmărirea penală în condițiile art. 270 alin. (7) din Codul de procedură penală⁹ se suspendă de drept pe perioada urmăririi penale. Președintele Republicii, la propunerea CSP, numește un Procuror General interimar pe perioada suspendării.

În opinia sa recentă¹⁰, Comisia de la Veneția a convenit că, în principiu, suspendarea din funcție a Procurorului General, în cazul în care este vizat într-un proces penal, nu este incompatibilă cu prezumția nevinovăției. Or, menținerea în funcție a Procurorului General, în pofida alegațiilor grave care îi sunt aduse, ar putea să afecteze încrederea publicului în Procuratură. Totuși, trebuie să fie aplicate garanțiile procedurale pentru ca mecanismul de suspendare să nu fie utilizat arbitrar. În acest sens, suspendarea de drept este nepotrivită, urmând ca CSP să examineze substanța acușării și să decidă dacă dovezile aduse contra Procurorului General sunt suficient de convingătoare și dacă acestea pot atrage suspendarea titularului funcției.

Procurorul General interimar trebuie să fie selectat în baza unor criterii clare

În redacția propusă a art. 17 alineatele (16)-(18) din Legea cu privire la Procuratură, la intervenirea vacanței funcției de Procuror General sau a suspendării din funcție a Procurorului General în legătură cu pornirea urmăririi penale în privința acestuia, CSP, în termen de 5 zile, trebuie să anunțe data convocării ședinței pentru desemnarea unui Procuror General interimar. Procurorul General interimar urmează să se selecteze de CSP din rândul procurorilor în funcție, care întrunesc condițiile prevăzute pentru ocuparea funcției de Procuror General. Candidatul selectat este propus Președintelui Republicii pentru a fi numit în funcția de Procuror General interimar, aplicându-se corespunzător dispozițiile din art. 17 alineatele (11) și (12) din Legea cu privire la Procuratură.¹¹ Interimatul funcției de Procuror

⁸ Prevederile citate obligă agenții publice să nu admită manifestări de corupție.

⁹ Potrivit art. 270 alin. (7) din Codul de procedură penală, urmărirea penală împotriva Procurorului General se pornește de către procurorul desemnat de CSP.

¹⁰ CDL-AD(2021)047-e, Opinion on the amendments of 24 August 2021 to the law on the prosecution service, §§ 89-90.

¹¹ Potrivit normelor citate, Președintele Republicii poate respinge o singură dată candidatura propusă de CSP în cazul depistării unor probe incontestabile de incompatibilitate a candidatului cu funcția respectivă, de încălcare de către candidat a legislației sau de încălcare a procedurilor legale de selecție a acestuia. Refuzul de numire trebuie să fie motivat și se face în termen de 15 zile lucrătoare de la data recepționării propunerii. La propunerea

General nu poate dura mai mult de 12 luni. Interimatul funcției de Procuror General încetează de drept la data numirii în funcție de către Președintele Republicii și a unui Procuror General, precum și la data scurgerii termenului maxim de 12 luni de asigurare a interimatului funcției. Dacă după scurgerea termenului maxim de asigurare a interimatului funcției, nu a fost numit un nou Procuror General, CSP va selecta și propune Președintelui Republicii un alt procuror pentru a asigura interimatul funcției de Procuror General. Interimatul funcției de Procuror General poate înceta prin decret al Președintelui Republicii la propunerea CSP.

Cu referire la aceste propuneri, ar fi importante:

- clarificarea modului (inclusiv criteriile) în care CSP selectează candidatul la funcția de Procuror General interimar;
- enumerarea tuturor temeiurilor, în virtutea cărora încetează interimatul funcției de Procuror General;
- la redacția propusă a art. 17 alin. (18) din Legea cu privire la Procuratură, este necesar de substituit cuvintele „poate înceta” cu cuvântul „încetează”, altfel norma va fi discreționară.

Chiar dacă Procurorul General interimar trebuie să corespundă condițiilor funcției, acesta nu trebuie să se angajeze într-un concurs pentru a obține funcția. Aceasta este o soluție potrivită pentru a asigura funcționalitatea Procuraturii pentru o scurtă perioadă – perioada organizării și desfășurării concursului pentru suplinirea funcției de Procuror General. Însă, soluția devine periculoasă pentru independența Procuraturii, dacă interimatul funcției poate dura la infinit, chiar dacă este exercitat de diferite persoane a câte un an. În acest sens, Comisia de la Veneția sugerează ca normele să fie revăzute astfel încât unul din adjuncții Procurorului General, selectat de CSP, să exercite temporar funcțiile Procurorului General.¹² Evident, în acest sens, sunt necesare și amendamente la art. 18 din Legea cu privire la Procuratura, care conține prevederi referitoare la adjuncții Procurorului General.

Concluzii

Legea cu privire la Procuratură trebuie îmbunătățită, însă nu fără respectarea standardelor internaționale și exigențelor tehnicii legislative. În acest sens, autoritățile naționale ar trebui să-și reexamineze amendamentele recente din perspectiva recomandărilor Comisiei de la Veneția.

În ceea ce privește normele ce țin Procurorul General, propuse prin Proiectul nr. 334/2021, ar fi oportune:

- reconsiderarea condițiilor de calificare impuse candidaților pentru funcția de Procuror General – acestea ar trebui să fie similare celor solicitate judecătorilor CSJ;
- punerea în aplicare a exigențelor prevăzute de art. 20 alin. (1) literele e) și g/1) din Legea cu privire la Procuratură în raport cu candidații la funcția de Procuror General;
- revizuirea normelor referitoare la suspendarea din funcție a Procurorului General – CSP ar trebui să aibă puterea de a decide asupra suspendării, iar suspendarea

repetată a aceluiași candidat, făcută cu votul a 2/3 din numărul membrilor CSP, Președintele Republicii emite, în termen de 5 zile lucrătoare, decretul privind numirea candidatului în funcție.

¹² CDL-AD(2021)047-e, Opinion on the amendments of 24 August 2021 to the law on the prosecution service, § 100.

Procurorul General nu ar trebui să înceteze automat mandatul adjuncților, unul dintre care ar putea fi împuternicit de CSP să exercite temporar funcțiile Procurorului General suspendat;

- clarificarea modului (inclusiv criteriilor) în care CSP selectează candidatul la funcția de Procuror General interimar;
- enumerarea tuturor temeiurilor, în virtutea cărora încetează interimatul funcției de Procuror General;
- substituirea, la redacția propusă a art. 17 alin. (18) din Legea cu privire la Procuratură, a cuvintelor „poate înceta” cu cuvântul „încetează”.

Acest digest a fost elaborat în cadrul proiectului "Mobilizarea societății civile pentru monitorizarea și sesizarea asupra integrității instituțiilor statului și activităților anticorupție în Moldova" implementat de Transparency International – Moldova cu suportul Secției Justiție Penală și Aplicare a Legii a Ambasadei Statelor Unite ale Americii la Chișinău. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția donatorului.