

Observator de politici publice

Politici responsabile pentru dezvoltare durabilă

Observatorul de politici publice cuprinde analiza unor proiecte de acte legislative și normative de sensibilitate publică din agendele Executivului și Legislativului din Republica Moldova, precum și a unor informații publice, în scopul identificării potențialelor riscuri pentru interesul public și opțiuni de politici.

Documentul a fost realizat în cadrul proiectului „Consolidarea statului democratic de drept: contribuția societății civile” implementat de Transparency International – Moldova și susținut financiar de Ambasada Regatului Țărilor de Jos. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția finanțatorilor.

Aviz la Proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 3/2016 cu privire la Procuratură, nr. 181 din 10.08.2021

Contextul general

La 10 august 2021, Parlamentul Republicii Moldova a înregistrat inițiativa legislativă înaintată de un grup de deputați – Proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 3/2016 cu privire la Procuratură, nr. 181 din 10.08.2021.¹

Prin proiect, se propune modificarea mai multor prevederi, dar și completarea Legii nr. 3/2016 cu privire la Procuratură (Legea nr. 3/2016) cu norme privind evaluarea performanțelor Procurorului General. Potrivit acestora, în scopul aprecierii activității și a corespunderii cu funcția deținută, performanțele Procurorului General urmează a fie evaluate de către o comisie de evaluare a performanțelor Procurorului General (comisie), constituită ad-hoc de Consiliul Superior al Procurorilor (CSP). Evaluarea performanțelor Procurorului General se inițiază la sesizarea Președintelui Republicii Moldova sau a cel puțin 3 membri ai CSP și nu poate avea loc mai des decât o dată în an.

Comisia se constituie, în termen de 10 zile din momentul inițierii procedurii de evaluare, din 5 membri (unul propus de Președintele Republicii Moldova, unul

de Ministerul Justiției, unul de Consiliul Superior al Magistraturii, unul de CSP, unul de Procurorul General). Calitatea de membru al comisiei poate fi deținută de persoane care dispun de calificare în domeniul dreptului, managementului public, având experiență de cel puțin 10 ani în domeniul de activitate profesională și o reputație ireproșabilă. Membrii comisiei propuși de Președintele Republicii și Ministerul Justiției nu pot fi angajați în serviciul public. Calitatea de membru al comisiei nu poate fi deținută de procurori în funcție fie de alte persoane aflate în subordinea Procurorului General.

Procedura de evaluare urmează să se efectueze în baza unui regulament aprobat de comisie, publicat pe site-ul web al Procuraturii Generale și care va trebui să conțină elementele prevăzute la art. 30 alineatele (2) și (3) din Legea nr. 3/2016. Comisia va fi în drept de a audia orice procuror și alt angajat al Procuraturii, de a solicita și primi de la orice persoană explicații scrise, date și informații, inclusiv date analitice, de a antrena în procesul de evaluare experți independenți, de a dispune control de audit, inclusiv al managementului instituțional. Comisia va audia, în mod obligatoriu, Procurorul General. În urma evaluării performanțelor Procurorului General, comisia va întocmi un raport motivat prin care va acorda unul din calificativele: „bine”, „foarte bine”, „excellent”, „eșuat”. Raportul se prezintă CSP. În cazul obținerii calificativului „eșuat”, CSP va propune Președintelui Republicii Moldova eliberarea din funcție a Procurorului General. CSP poate solicita motivat repetarea procedurii de evaluare, dacă consideră că evaluarea efectuată a avut loc cu încălcarea procedurii, iar această încălcare a avut un efect determinat asupra rezultatelor evaluării. La evaluarea repetată, comisia este obligată să ia în considerare obiectiile formulate de CSP. În cazul constatării unor aparențe de abatere disciplinară, comisia sesizează CSP. Potrivit completărilor propuse la art. 58 din Legea nr. 3/2016, Procurorul General urmează a fi eliberat din funcție înainte de expirarea mandatului de către Președintele Republicii Moldova la propunerea CSP, în cazul în care, în cadrul evaluării, a obținut calificativul „eșuat”.

¹ Parlamentul Republicii Moldova, Proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 3/2016 cu privire la Procuratură, <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislativ/tabid/61/LegislativId/5572/language/ro-RO/Default.aspx>

Proiectul suscită probleme de conformitate și de constituționalitate

Independența este una din garanțiile oferite procurorilor pentru îndeplinirea funcțiilor lor. În sensul Recomandării (2000) 19 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei „Privind rolul Procuraturii în sistemul de justiție penală”, statele ar trebui să adopte măsuri eficiente pentru a garanta că procurorii sunt capabili să își îndeplinească îndatoririle și responsabilitățile profesionale în condiții legale și organizaționale adecvate, precum și în condiții adecvate în ceea ce privește mijloacele, în special mijloacele bugetare puse la dispoziția lor. Astfel de condiții ar trebui stabilite în cooperare strânsă cu reprezentanții procurorilor.

Statele ar trebui să ia măsuri pentru a asigura, inclusiv, că:

- Recrutarea, promovarea și transferul procurorilor să fie efectuate conform unor proceduri echitabile și imparțiale care ar prevedea garanții împotriva oricărei abordări care favorizează interesele anumitor grupuri specifice, și exclud discriminarea pe orice motiv;
- Cariera procurorilor, promovarea și mobilitatea lor sunt guvernate de criterii obiective și cunoscute, cum ar fi competența și experiența;
- Procedurile disciplinare împotriva procurorilor publici sunt reglementate de lege și garantează echitatea și obiectivitatea evaluării și luării deciziilor și ar putea fi supuse unei revizuirii independente și imparțiale;
- Procurorii publici au acces la o procedură satisfăcătoare de apel, inclusiv, în caz de necesitate, accesul la judecată, când este afectat statutul lor juridic.

Din perspectiva acestor standarde, cadrul național în domeniu este unul dezvoltat. Statutul Procuraturii, Procurorului General, CSP este stabilit prin art. 124-125/1 din Constituția Republicii Moldova. Potrivit prevederilor constituționale, Procuratura este o instituție publică autonomă în cadrul autorității judecătorești, ce contribuie la înfăptuirea justiției, apărarea drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanei, societății și statului prin intermediul procedurilor penale și al altor proceduri prevăzute de lege. Procurorul General este numit în funcție de către Președintele Republicii Moldova, la propunerea CSP, pentru un mandat de 7 ani, care nu poate fi reînnoit. Procurorul General este demis din funcție de către Președintele Republicii Moldova, la propunerea CSP, în condițiile legii, pentru motive obiective și în temeiul unei proceduri transparente. CSP este garantul independenței și imparțialității procurorilor, asigurând numirea, transferarea, promovarea în funcție și aplicarea măsurilor disciplinare față de procurori.

Aceste norme constituie o garanție a independenței Procurorului General și a exercitării cu imparțialitate a atribuțiilor ce-i revin conform legii. Din perspectiva jurisprudenței Curții Constituționale², raportată la proiectul din speță, articolul 125 alin. (1) din Constituție prevede explicit subiectele cu atribuții decizionale în procesul de numire a Procurorului General – CSP și Președintele Republicii Moldova. Facând referire la Comisia de la Veneția³, Curtea Constituțională a reținut că cadrul constituțional național impune mai curând o regulă strictă privind competențele CSP, iar orice redistribuire a competențelor de luare a deciziilor care afectează în mod substanțial mandatul constituțional al unei autorități pretinde un amendament constituțional. În sens contrar, va fi compromis scopul creării unei asemenea autorități la nivel constituțional. Simpla implicare a unui corp de experți, cum ar fi și comisia propusă, nu ar presupune, în mod necesar, un element inacceptabil de politicizare. Legea nr. 3/2016 poate lăsa loc, în principiu, pentru alte organisme care contribuie la activitatea CSP sau cărora CSP le poate delega o parte din competențele sale. Un organism specializat implicat poate fi constituțional dacă nu uzurpează competența substanțială decizională a CSP. Dacă un organism extern are un rol consultativ, acesta nu interferează substanțial cu mandatul constituțional al CSP. Însă, în speță, comisia de evaluare a performanțelor nu are doar un rol consultativ. În mod practic, în final, CSP va fi obligat să propună Președintelui Republicii Moldova eliberarea din funcție a Procurorului General în cazul calificativului „eșuat” acordat de către comisie. Astfel, comisia intervine substanțial în mandatul constituțional al CSP, ceea ce contravine articolului 125 din Constituție.

De altfel, pornind de la prevederile propuse, comisia va evalua performanțele Procurorului General în baza unor reglementări aprobate tot de comisie – prevederi absolut inacceptabile. Pe lângă faptul că comisia va fi tentată să elaboreze niște reglementări comode, acestea nu vor avea statutul de lege, nu vor avea suficientă stabilitate și predictibilitate – or, comisia este

² Hotărârea Curții Constituționale nr. 8/2013 pentru controlul constituționalității unor hotărâri ale Parlamentului referitoare la numirea și revocarea Procurorului General (Sesizarea nr. 15a/2013), Hotărârea Curții Constituționale nr. 13/2020 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 3 din 25 februarie 2016 cu privire la Procuratură, a Hotărârii Parlamentului nr. 101 din 30 iulie 2019 privind înaintarea candidaturii la funcția de Procuror General interimar al Republicii Moldova și a Decretului Președintelui Republicii Moldova nr. 1232-VIII din 31 iulie 2019 privind desemnarea domnului Dumitru Robu în funcția de Procuror General interimar (sesizarea nr. 168a/2019)

³ Opinia amicus curiae nr. 972/2019 despre amendamentele la Legea cu privire la Procuratură (CDL-AD(2019)034), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)034-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)034-e)

un organism ad-hoc. Nu putem să nu remarcăm eventualele dificultăți în ceea ce privește protecția datelor cu accesibilitate limitată. În cadrul unei evaluări de asemenea amploare, unele informații ce țin de activitatea Procurorului General sunt clasificate și ar fi inacceptabil accesul la acestea a unor persoane neautorizate în condițiile legii și neverificate de către SIS.

Concluzii

În adevăr, Procuratura se confruntă cu probleme de credibilitate. Ținem să reamintim că Grupul de State contra Corupției (GRECO)⁴, în runda a IV-a de evaluare⁵, tocmai a evaluat Republica Moldova în ceea ce privește prevenirea corupției în rândul procurorilor, dar și a judecătorilor și deputaților, subiecte de evaluare constituind:

- Principiile etice și regulile deontologice;
- Conflictul de interese;
- Interdicția sau limitarea anumitor activități;
- Declararea activelor, veniturilor, obligațiilor și intereselor;
- Controlul aplicării regulilor referitoare la conflictele de interese;
- Sensibilizarea.

Urmare a evaluării, Republicii Moldova i s-au adresat 18 recomandări. Ulterior, din 18 recomandări, 4 au fost calificate ca tratate sau implementate satisfăcător, 10 - parțial implementate. Celelalte 4 recomandări rămân neimplementate, și anume:⁶

Recomandarea	Conținutul
Recomandarea II	(i) adoptarea unui cod de conduită pentru deputați, garantând că viitorul cod este accesibil pentru public; (ii) instituirea unui mecanism adecvat pentru promovarea codului și sensibilizarea deputaților asupra normelor cărora trebuie să corespundă, dar și, de asemenea, dacă va fi necesar, pentru asigurarea aplicării efective a acestuia;

⁴ Grupul de State contra Corupției este un organism al Consiliului Europei, înființat în anul 1999, pentru a spori capacitatea anticorupție a statelor membre printr-un proces dinamic de evaluare și de presiune reciprocă.

⁵ Raportul de evaluare a Republicii Moldova, precum și cele două rapoarte de conformitate pot fi accesate la link-ul: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/republic-of-moldova>.

⁶ A se vedea suplimentar: Transparency International – Moldova, Digest: GRECO despre prevenirea corupției în rândul deputaților, judecătorilor și procurorilor din R. Moldova, <http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2020/12/TI-Moldova-Digest-GRECO-rom.pdf>

Recomandarea III introducerea normelor care ar defini modalitățile de interacțiune a deputaților cu terții intenționați să influențeze procesul legislativ;

Recomandarea VI întreprinderea unor acțiuni determinate pentru a se asigura că procedurile de ridicare a imunității parlamentare nu împiedică anchetele penale care vizează membrii parlamentului suspecți de săvârșirea infracțiunilor de corupție;

Recomandarea XVIII întreprinderea unor măsuri suplimentare pentru a spori obiectivitatea, eficiența și transparența cadrului normativ și operațional al responsabilității disciplinare a procurorilor.

Astfel, în esență, se remarcă probleme ce țin de etica/imunitatea deputaților și responsabilizarea procurorilor.

S-a concluzionat că actualul nivel de conformitate a Republicii Moldova cu recomandările GRECO este, în general, insuficient. Pentru acest motiv, în privința țării, s-a hotărât aplicarea art. 32 alin. 2 (i) din Regulamentul intern al GRECO, autoritățile moldovenești fiind invitate să prezinte un raport privind cele întreprinse cât mai repede posibil, însă nu mai târziu decât 30 septembrie 2021.⁷ În fapt, Republica Moldova a intrat într-o procedură specială, urmând să fie monitorizată în continuare în ceea ce privește nivelul de implementare a recomandărilor.

În privința procurorilor, problema de bază remarcată de GRECO constă în locul Inspecției procurorilor, care ar fi trebuit să fie subordonată CSP. În acest sens, se așteaptă modificări de rigoare la Legea nr. 3/2016. De aici ar trebui să înceapă deputații, dar și de la conformarea propriului statut la exigențele GRECO, trei din patru recomandări tocmai ținând de ei.



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
MOLDOVA**

Tel. 20-34-84, 20-34-85

E-mail:
office@transparency.md

Str. „31-August 1989”,
nr.98, of. 205,
Chișinău, MD-2004,
Republica Moldova

www.transparency.md

⁷ Group of States against Corruption, Greco (2017)13, Rules of procedures, <https://rm.coe.int/rules-of-procedure-adopted-by-greco-at-its-1st-plenary-meeting-strasbo/168072bebd>.