



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr 06/2-5522 din 21.08.2021

La nr. 181 din 10.08.2021

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.3/2016 cu privire la Procuratură (art.art.17, 18, 30/1, 52/1, 55/1, 58, 69, 76).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 7 (șapte) file.

Director

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	<u>1662</u>
" <u>23</u> "	<u>08</u> 20 <u>21</u>
Ora	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7366 din 21.08.2021

la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.3/2016 cu privire la Procuratură (art.art.17, 18, 30/1, 52/1, 55/1, 58, 69, 76)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al proiectului de act normativ este Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este un grup de deputați în Parlament, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *"etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

Cu toate acestea, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. În consecință, se constată evitarea etapei esențiale a procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare a deciziilor statuată la art.8 lit.a) din Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Prin urmare, având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web indicată supra, transparența în procesul decizional a fost, în mare parte, asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: *„Necesitatea adoptării prezentului proiect de lege rezultă din imperativul restabilirii încrederii în justiție a cetățenilor, un rol important în acest sens aparținând Procurorului General. Calitatea actului de justiție depinde în egală măsură de activitatea procurorilor și judecătorilor care, în exercitarea funcțiilor, au datoria de a servi interesului public și de a proteja valorile și principiile statului de drept, precum și să asigure respectarea drepturilor și libertăților omului și a dreptului la un proces echitabil.”*

Analizând normele elaborate s-a constatat că proiectul propune modificarea Legii nr.3/2016 cu privire la Procuratură prin introducerea unui mecanism de evaluare a performanțelor Procurorului General, reglementarea unei proceduri de aplicare și tragere la răspundere disciplinară a Procurorului General, posibilitatea suspendării din funcție a Procurorului General în cazul în care, în privința acestuia a fost pornită urmărirea penală în condițiile art.270 alin.(7) din Codul de procedură penală. De asemenea, se propune micșorarea numărului de membri ai Consiliului Superior al Procurorilor de la 15 la 12 și excluderea din componența acestuia a Procurorului General, procurorului-șef al Procuraturii UTA Găgăuzia și a președintelui Uniunii Avocaților din rîndul membrilor de drept.

Potrivit autorului: *„Prin modificările propuse se urmărește introducerea unui mecanism de evaluare a performanțelor Procurorului General și dispunerea revocării acestuia din funcție în cazul în care se constată calificativul „eșuat” urmare a efectuării evaluării performanțelor. Astfel, Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură se completează cu un articol nou, articolul 30¹ care va reglementa modul de efectuare a evaluării performanțelor activității Procurorului General. [...]*

Suplimentar la aceasta, prevederile legii se propun a fi completate și cu art.52/1 care să reglementeze procedura de aplicare și tragere la răspundere disciplinară a Procurorului General. [...]

Suplimentar, se propune introducerea la art.55/1 din Lege, reglementarea privind posibilitatea suspendării din funcție a Procurorului General în cazul în care, în privința acestuia a fost pornită urmărirea penală în condițiile art.270 alin.(7) din Codul de procedură penală. La rîndul său, Președintele Republicii, la propunerea Consiliului Superior al Procurorilor, numește un Procuror General interimar pe perioada suspendării. [...]

În această ordine de idei, menționăm că introducerea reglementărilor privind evaluarea performanțelor Procurorului General, precum și a reglementărilor privind aplicarea răspunderii disciplinare Procurorului General vine să asigure o responsabilizare a activității Procuraturii și a conducerii acesteia și instituie o balanță de putere și control între Procurorul General și Consiliul Superior al Procurorilor.

Modificările propuse la art.69 urmăresc reducerea numărului de membri CSP de la 15 la 12, prin excluderea Procurorului General, a procurorului-șef al Procuraturii UTA Găgăuzia și al Președintelui

Uniunii Avocaților din rândul membrilor de drept.”

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Reieșind din argumentele expuse de autor în nota informativă, proiectul promovează interesul public privind instituirea unui mecanism de control eficient a activității Procurorului General, cât și de sancționare a acestuia în dependență de gravitatea faptelor, prin aplicarea sancțiunii disciplinare sau demiterii din funcție.

Cu toate acestea, în lipsa unei analize complexe inclusiv prin prisma jurisprudenței Curții Constituționale a Republicii Moldova, cât și a standardelor internaționale în domeniu, care să identifice problema, obiectivul, eventuale opțiuni de soluționare a problemei sau atingere a obiectivului și analiza efectelor și consecințelor acestor opțiuni, din care rezultă că modificările propuse la Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură prin proiect nu aducere rolului constituțional al Consiliului Superior al Procurorilor prin competența oferită Comisiei de evaluare a performanțelor a Procurorului General. Or, Legea Supremă a Statului stabilește la art.125/1 alin.(1) că „*Consiliul Superior al Procurorilor este garantul independenței și imparțialității procurorilor.*”

Suplimentar, Comisia de la veneția, în raportul privind standardele europene referitoare la independența sistemului judiciar, decembrie 2010, partea a doua, CDL-AD(2010)040, a menționat că, „*34.Modalitatea în care este numit și revocat Procurorul General joacă un rol foarte important în cadrul sistemului menit să garanteze funcționarea corectă a parchetelor. [...] 39. Legea privind parchetele ar trebui să prevadă în mod clar condițiile de revocare din funcție a procurorului mai înainte de expirarea mandatului. În avizul privind proiectul de lege pentru modificarea dispozițiilor din Constituția Ucrainei în privința Parchetelor, Comisia a constatat că: „Motivele pentru revocarea din funcție ar trebui să fie prevăzute de lege. (...) Comisia de la Veneția ar prefera să meargă chiar mai departe în sensul că motivele pentru o posibilă revocare să fie prevăzute chiar în Constituție. Mai mult, ar trebui să existe o cerință obligatorie în sensul că, mai înainte de luare oricărei decizii, un organism format din experți să exprime o opinie cu privire la suficiența motivelor pentru revocare”. 40. În orice caz, Procurorul General ar trebui să beneficieze de o audiere echitabilă în cadrul procedurii de revocare, inclusiv în fața Parlamentului.*”

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „*nota informativă care cuprinde:*

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;*
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;*
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;*
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;*
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare”.*

Nota informativă stabilește condițiile ce au impus elaborarea proiectului, evidențiază elementele noi și finalitățile urmărite prin promovarea proiectului, fiind întrunite cerințele art.30 al Legii nr.100/2017

cu privire la actele normative.

Cu toate acestea, autorul nu a prezentat o analiză corespunzătoare și complexă care să cuprindă evaluarea tuturor deficiențelor și identificarea obiectivelor/soluțiilor clare și raționale sub toate aspectele privind modificările propuse prin proiect, și anume dacă modificările propuse prin prezentul proiect nu afectează rolul constituțional al Consiliului Superior al Procurorilor.

În acest sens, nota informativă nu conține careva date/informații din care rezultă clar și fără echivoc că modificările propuse în acest sens nu constituie o intervenție dăunătoare a legiuitorului în activitatea Procurorului General și nu afectează rolul constituțional al Consiliului Superior la Procurorilor.

Subsecvent, conform art.27 alin.(1) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative: *"La elaborarea unui proiect de act normativ, autorul proiectului sau autoritatea responsabilă de elaborarea proiectului poate să formeze un grup de lucru, alcătuit din specialiști în domeniu, precum și din reprezentanți ai societății civile."*

Prin urmare, odată ce prin proiect, la pct.7 se propune modificarea art.69 alin.(2) prin excluderea din componența Consiliului Superior al Procurorilor a Procurorului General, procurorului-șef al Procuraturii UTA Găgăuzia și a președintelui Uniunii Avocaților, în procesul de promovare a proiectului este necesară consultarea subiecților enunțați, inclusiv a Consiliului Superior al Procurorilor.

Comisia de la Veneția, în raportul privind standardele europene referitoare la independența sistemului judiciar, decembrie 2010, partea a doua, CDL-AD(2010)040, a reținut că, „65. *Dacă sunt formate într-un mod echilibrat, spre exemplu din procurori, avocați și reprezentanți ai societății civile, și dacă sunt independente de alte organe ale statului, asemenea consilii au avantajul de a furniza expertiză în procesul de numire și disciplinare și să-i apere pe procurori cel puțin de influențele politice. În funcție de procedura de numire a membrilor consiliului, ei pot oferi legitimitate democratică pentru sistemul de urmărire penală. Acolo unde există, în plus față de participarea la procedura de numire a procurorilor, consiliile joacă un rol important în procedura disciplinară, inclusiv cu privire la demiterea din funcție a procurorilor. 66. [...] componența Consiliului Procurorilor ar trebui să includă procurori de la toate nivelurile, dar și alți practicieni ai dreptului precum avocați sau profesori de drept."*

Respectiv, pentru ca proiectul să nu aibă un caracter decarativ, iar scopul propus să fie atins, urmează a fi examinat sub toate aspectele și identificat un mecanism viabil de evaluare a activității Procurorului General, astfel încât să corespundă normelor constituționale și standardelor internaționale în domeniu.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) *fundamentarea economico-financiară*".

Potrivit notei informative: „*Implementarea prevederilor proiectului dat nu necesită cheltuieli suplimentare de la bugetul de stat.*”

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „*textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]

c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]

e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]

f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;

g) se evită tautologiile juridice;

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]”.

În mare parte, textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea 100/2017.

Unele norme din proiect conțin formulări ambigui, fiind utilizați termeni nedefiniți de genul „*o activitate profesională recunoscută*”, ceea ce va permite la aplicare practici diverse de interpretate, practici care pot fi abuzive (analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție este prezentată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție).

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate conflicte dintre prevederile acestuia cu art.125/1 al Constituției Republicii Moldova, în ce privește rolul constituțional al Consiliului Superior al Procurorilor - garantul independenței și imparțialității procurorilor.

De asemenea, prevederile propuse la art.58 alin.(8) din proiect contravin redacției în vigoare a art.58 alin.(1) lit.d) din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură.

Analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție identificați în acest sens este prezentată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

Proiectul conține reglementări privind activitatea Consiliului Superior al Procurorilor, care, potrivit proiectului, constituie ad-hoc o Comisie de evaluare a performanțelor Procurorului General și o Comisie de disciplină. Conform art.68 al Legii nr.3/2016 cu privire la Procuratură, „(1) *Consiliul Superior al Procurorilor este un organ independent, cu statut de persoană juridică, format în vederea participării la procesul de constituire, funcționare și asigurare a autoadministrării sistemului Procuraturii. (2) Consiliul Superior al Procurorilor este garantul independenței și imparțialității procurorilor.*”

Cu toate acestea, unele norme din proiect instituie atribuții abuzive pentru autorităților publice responsabile de desemnare a persoanelor în calitate de membri ai Comisiei de evaluare a performanțelor Procurorului General (Președintele Republicii Moldova, Ministerul Justiției,

Consiliul Superior al Magistraturii, Consiliul Superior al Procurilor și Procurorul General) (aspectele date au fost analizate detaliat în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție).

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului încalcă drepturile persoanei în ce privește dreptul la apărare (art.26 din Constituția RM). Or, dreptul la egalitate în fața instanțelor și tribunalelor și la un proces echitabil este un element cheie al protecției drepturilor omului și reprezintă un mijloc procedural de apărare a statului de drept. Articolul 14 din Pactul Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice vizează asigurarea bunei administrări a justiției și în acest scop garantează o serie de drepturi specifice. Astfel, încă din primul paragraf al Pactului se prevede că, „*Toți oamenii sunt egali în fața tribunalelor și curților de justiție. Orice persoană are dreptul ca litigiul în care se află să fie examinat în mod echitabil și public de către un tribunal competent, independent și imparțial, stabilit prin lege, care să decidă fie asupra temeiniciei oricărei învinuiri penale îndreptate împotriva ei, fie asupra contestațiilor privind drepturile și obligațiile sale cu caracter civil.*” De asemenea, aceste drepturi sunt prevăzute și în alte documente internaționale. În acest sens, amintim articolele 8 și 10 din Declarația Universală a Drepturilor Omului. Ele includ accesul efectiv la un organism de soluționare a litigiilor, dreptul la proceduri echitabile și soluționarea în timp util a litigiilor, dreptul la adecvare precum și de aplicarea generală a principiilor eficienței și eficacității în actul de justiție.

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -

Art.1 pct.1 și pct.5 potrivit proiectului de lege pentru modificarea Legii nr.3/2016 cu privire la Procuratură

Art. 1. – Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură [...], se modifică după cum urmează: [...]

1. La articolul 17: [...]

la alineatul (15), după cuvintele „funcției de Procuror General”, se introduc cuvintele „sau a suspendării din funcție în legătură cu pornirea urmăririi penale în privința acestuia”. [...]

5. Se completează cu articolul 55¹ cu următorul cuprins:

„Articolul 55¹. Suspendarea din funcție a Procurorului General

Mandatul Procurorului General în privința căruia a fost pornită urmărirea penală în condițiile art. 270 alin.(7) din Codul de procedură penală se suspendă de drept pe perioada urmăririi penale. Președintele Republicii, la propunerea Consiliului Superior al Procurorilor, numește un Procuror General interimar pe perioada suspendării în condițiile art.17 alin.(16).”

Obiecții:

Analizând normele precitate, cât și per ansamblu prevederile proiectului, acestea sunt confuze privind procedura de suspendare a Procurorului General. Prin urmare, în proiect nu se indică subiectul ce poate suspenda din funcție Procurorul General, circumstanțele în care încetează suspendarea și Procurorul General este restabilit în toate drepturile anterioare sau mandatul acestuia este încetat înainte de termen, precum și modalitatea de contestare a actului de suspendare.

În astfel de condiții, ambiguitatea procedurii propuse prin proiect privind suspendarea Procurorului General poate genera apariția manifestărilor de corupție, fiind lăsat la discreția agentului public responsabil de implementare de a dezvolta reguli procedurale convenabile propriilor sale interese și stabilirea cazurilor de

încetare a suspendării/restabilirii în drepturi/încetării înainte de termen a Procurorului General.

La aplicare, toate aceste deficiențe vor spori considerabil coruptibilitatea prevederilor și persoanelor responsabile de aplicare a procedurii respective.

Prin urmare, lipsa unor norme clare a procedurii de suspendare a Procurorului General, vor crea oportunități de corupție în temeiul unor atitudini subiective, eventual ca urmare a unor acte de protecționism, iar acest fapt va face imposibilă tragerea la răspundere a factorilor de decizie, care la implementare vor conștientiza impunitatea lor pentru abuzurile săvârșite în procesul de aplicare, și deci, astfel va perpetua săvârșirea abuzurilor de serviciu și altor manifestări de corupție.

Recomandări:

Completarea proiectului cu norme privind procedura de suspendare prin reglementarea clară a subiectului ce poate suspenda din funcție Procurorul General, circumstanțele în care încetează suspendarea și Procurorul General este restabilit în toate drepturile anterioare sau mandatul acestuia este încetat înainte de termen, precum și modalitatea de contestare a actului de suspendare.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - conflict de interese și/sau favoritism
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

- 2 -

Art.1 pct.2 potrivit proiectului de lege pentru modificarea Legii nr.3/2016 cu privire la Procuratură

Art. 1. – Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură [...], se modifică după cum urmează: [...]

2. La articolul 18, alineatul (4) se completează la final cu cuvintele: „cu excepția încetării mandatului Procurorului General în caz de eliberare din funcție urmare a evaluării performanțelor sau aplicării sancțiunii disciplinare, ori suspendării din funcție a Procurorului General în legătură cu pornirea urmăririi penale în privința sa”.

Obiecții:

Din analiza normei precitate se constată că se propune modificarea art.18 alin.(4), astfel încât în cazul încetării mandatului Procurorului General în caz de eliberare din funcție urmare a evaluării performanțelor sau aplicării sancțiunii disciplinare, ori suspendării din funcție a Procurorului General în legătură cu pornirea urmăririi penale în privința sa, mandatul adjuncților Procurorului General se încheie odată cu mandatul Procurorului General, fără ca aceștia să continue să-și exercite atribuțiile până la numirea adjuncților noului Procuror General.

În formula propusă de autor, prevederile riscă să afecteze activitatea Procuraturii ca organ administrativ. Conform art.7 alin.(4) din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură, „Procuratura este condusă de Procurorul General și adjuncții săi conform domeniilor de competență stabilite de Procurorul General.” Astfel, se prezumă că Procuratura în acest caz nu avea organe de conducere până la numirea unui Procuror General interimar, nefiind clar cum și de către cine va fi asigurată activitatea Procuraturii în această perioadă. Mai mult, suspendarea este o situație temporară, al cărui finalitate este și repunerea în funcție, nu doar eliberarea din funcție a persoanei, la caz a Procurorului General:

Recomandări:

Excluderea pct.2 de la art.1 din proiect.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

- 3 -

Art.1 pct.3 potrivit proiectului de lege pentru modificarea Legii nr.3/2016 cu privire la Procuratură

Art. I. – Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură [...], se modifică după cum urmează: [...]

3. Se completează cu articolul 30¹ cu următorul cuprins:

„Articolul 30¹. Evaluarea performanțelor Procurorului General”

(1) În scopul aprecierii activității și a corespunderii cu funcția deținută, performanțele Procurorului General se evaluează de către o comisie de evaluare a performanțelor Procurorului General, constituită ad-hoc de Consiliul Superior al Procurorilor.

(2) Evaluarea performanțelor Procurorului General se inițiază la sesizarea Președintelui Republicii sau a cel puțin 3 membri ai Consiliului Superior al Procurorilor. Evaluarea performanțelor Procurorului General nu poate avea loc mai des decât o dată în an.

(3) Comisia de evaluare a performanțelor Procurorului General se constituie în termen de 10 zile din momentul inițierii procedurii de evaluare. Aceasta este constituită din 5 membri, dintre care unul este propus de Președintele Republicii, unul de Ministerul Justiției, unul de Consiliul Superior al Magistraturii, unul de Consiliul Superior al Procurorilor și unul de Procurorul General.

(4) Calitatea de membru al comisiei de evaluare a performanțelor Procurorului General 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 de evaluare a performanțelor Procurorului General propuși de Președintele Republicii și Ministerul Justiției nu pot fi angajați în serviciul public. Calitatea de membru al comisiei de evaluare a performanțelor Procurorului General nu poate fi deținută de procurori în funcție fie de alte persoane aflate în subordinea Procurorului General. [...]

(8) În cazul obținerii calificativului „eșuat”, Consiliul Superior al Procurorilor propune Președintelui Republicii eliberarea din funcție a Procurorului General. Consiliul Superior al Procurorilor poate solicita motivat repetarea procedurii de evaluare a performanțelor dacă acesta consideră că evaluarea efectuată de comisie a avut loc cu încălcarea procedurii, iar această încălcare a avut un efect determinant asupra rezultatelor evaluării. La repetarea procedurii de evaluare a performanțelor, comisia de evaluare a performanțelor Procurorului General este obligată să ia în considerare obiecțiile formulate de Consiliul Superior al Procurorilor.”

Obiecții:

Din analiza normei precitate se constată că aceasta posedă potențial coruptibil și la aplicare poate admite abuzuri, în dependență de interesul urmărit al responsabililor de implementare.

Primul aspect de reținut este formularea ambiguă conținută la art.30/1 alin.(1) de genul „aprecierea activității”, nefiind clar în acest sens ce activitate a Procurorului General va fi supusă evaluării, activitatea managerială sau procesual-penală, ultima nu poate constitui obiect al controlului, or, atât Consiliul Superior al Procurorilor, cât și comisia de evaluare instituită prin proiect nu sunt organe superioare ale Procuraturii în sens procesual și nu pot interveni în soluțiile date de către Procuratură.

Conform art.3 alin.(6) din Legea nr.3/2016, „În condițiile prevederilor art.13 din prezenta lege și ale Codului de procedură penală, activitatea procurorului poate fi supusă controlului din partea procurorului ierarhic superior și a instanței judecătorești.”

Pericolul coruptibil în acest caz constă în faptul că persoanele responsabile din cadrul Comisiei înzestrați cu

asemenea atribuții de evaluare vor deține discreții exagerate la aprecierea activității Procurorului General.

Or, formularea neclară a normei generează posibilitatea alegerii de către responsabili a interpretării cele mai convenabile a atribuțiilor sale, deoarece, reiterăm, norma respectivă nu relevă nici într-un fel care anume activitate a Procurorului General va fi supusă evaluării, determinarea acestui fapt aparent fiind lasată la discreția Comisiei. Ambiguitatea normei respectivă riscă să admită ingerință în activitatea Procuraturii, în cazul în care Comisia va decide prerogativa sa de a aprecia activitatea procesual-penală a Procurorului General.

Un alt aspect de reținut, ambiguitatea normei cuprinse la art.30/1 alin.(2) și (3) din proiect privind lipsa unor reglementări care stabilesc subiectul competent de a iniția procedura de evaluare, fapt ce va crea incertitudine la aplicare. În așa fel, în situația în care nu se va face o referință clară a subiectului respectiv, va exista pericolul intepretării și aplicării discreționare a conținutului normei, ceea ce va face imposibilă tragerea la răspundere a factorilor de decizie, care la implementare vor conștientiza impunitatea lor pentru abuzurile săvârșite în procesul de aplicare, și deci, astfel va perpetua săvârșirea depășirilor de serviciu.

Cu referire la alin.(4) art.30/1, una din cerințele pe care trebuie să le întrunească persoanele care dețin calitatea de membru al Comisiei de evaluare a performanțelor Procurorului General este de a avea o reputație ireproșabilă. În acest sens, expresia utilizată de genul „o reputație ireproșabilă” are un sens confuz, nefiind suficient de clar categoria de informații care se încadrează în termenul dat, și anume ce condiții sunt necesare pentru a întruni această calificare „o reputație ireproșabilă”. Lipsa unor reglementări clare în acest sens cu referire la persoanele desemnate în calitate de membri ai Comisiei va crea premise pentru autoritățile enunțate de a selecta persoanele la latitudinea sa și conform propriilor convingeri, în lipsa unor criterii prestabilite.

De asemenea, norma cuprinsă la alin.(4) este lacunară cu referire la criteriile de selectare a persoanelor care vor fi desemnate în calitate membri ai Comisiei. În acest sens, în condițiile în care nu este reglementată o procedură clară de selectare, criteriile de eligibilitate, mecanismul de aplicare, norma acordă Președintelui, Ministerului Justiției, Consiliului Superior al Magistraturii, Consiliului Superior al Procurorilor și Procurorului General dreptul discreționar de a-și stabili la latitudinea sa regulile de selectare a acestor persoane. Or, acest fapt poate duce la apariția unor conflicte de interese sau favorizarea unor anumite persoane determinate.

Ca obiecție generală asupra prevederilor art.30/1, proiectul instituie competențe Comisiei de evaluare a performanțelor Procurorului General, astfel încât riscă să limiteze rolul-cheie al Consiliului Superior al Procurorilor de „garant al independenței și imparțialității procurorilor.”, fapt ce vine în contradicție cu Constituția Republicii Moldova, care stabilește la art.125/1 alin.(3) că organul care asigură aplicarea măsurilor disciplinare față de procurori este Consiliul Superior al Procurorilor.

În acest sens, utilizarea în textul normei cuprinse la alin.(8) a verbului „propune” și lipsa unor norme care instituie dreptul discreționar pentru Consiliul Superior al Procurorilor de a accepta sau refuza cu prezentarea motivelor corespunzătoare, raportul Comisiei privind eliberarea din funcție a Procurorului General în cazul stabilirii calificatului „eșuat” limitează rolul Consiliul în luarea deciziilor. Or, propunerea Comisiei trebuie să poarte un caracter consultativ, iar decizia urmează a fi luată exclusiv de Consiliul Superior al Procurorilor.

Se invocă și raționamentele Curții Constituționale care deja s-a expus într-o situație similară și a recunoscut drept neconstituționale alin.(7)-(9) art.58 din Legea nr.3/2016. Or, art.140 alin.(1) din Constituția Republicii Moldova stabilește că, „Legile și alte acte normative sau unele părți ale acestora devin nule, din momentul adoptării hotărârii corespunzătoare a Curții Constituționale.”

Respectiv, în Hotărârea nr.13/21.05.2020 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, Curtea a indicat că, „84. Articolul 58 alin.(7) din Legea cu privire la

Procuratură prevede că, la sesizarea Președintelui Republicii sau a ministrului justiției, poate fi instituită o Comisie pentru evaluarea activității Procurorului General. Potrivit alin.(8) al articolului 58 din Lege, dacă sunt întrunite condițiile legale pentru eliberarea din funcție, Comisia de evaluare care are o componență similară celei prevăzute la articolul 17 alin.(7) din Lege întocmește un raport motivat, care este prezentat Consiliului Superior al Procurorilor. Potrivit alin.(9) al articolului 58 din Lege, Consiliul Superior al Procurorilor poate respinge o singură dată propunerea Comisiei de evaluare a activității Procurorului General dacă evaluarea efectuată de Comisie a avut loc cu încălcarea prevederilor legale sau dacă argumentele invocate de Comisie în raport nu sunt concludente pentru eliberarea din funcție a Procurorului General. Din modul în care este redactat acest text legal rezultă că, odată ce Comisia de evaluare îi trimite din nou Consiliului Superior al Procurorilor propunerea de eliberare din funcție a Procurorului General, Consiliul trebuie să se conformeze voinței acesteia. 85. Curtea menționează că articolul 125 alin.(2) din Constituție prevede explicit autoritățile cu atribuții decizionale în procesul de demitere din funcție a Procurorului General, acestea fiind Consiliul Superior al Procurorilor și Președintele Republicii Moldova. Comisia de la Veneția observă, în opinia sa amicus curiae nr.972/2019 despre amendamentele la Legea cu privire la Procuratură (CDL-AD(2019)034), § 27, o "diluare" în această situație a competențelor constituționale ale Consiliului Superior al Procurorilor în procesul de demitere a Procurorului General din funcție. 86. Curtea reiterează, ca și în cazul preselecției candidaturilor pentru funcția de Procuror General, că este afectat rolul constituțional al Consiliului Superior al Procurorilor (a se vedea §§ 75-82 supra), prin competența oferită Comisiei de evaluare a activității Procurorului General fiind introdus un mecanism apt să pericliteze scopul urmărit de constituantă prin articolul 125¹ din Constituție: garantarea independenței și a imparțialității procurorilor."

De asemenea, se reține caracterul lacunar al prevederilor proiectului privind criteriile evaluare a activității Procurorului General. În acest sens, ambiguitatea procedurii administrative atribuie normei un caracter coruptibil prin elaborarea de către Comisie de evaluare a Performanțelor a "criteriilor transparente" de evaluare a Procurorului General, discreții ce pot fi folosite în mod abuziv de către subiectul responsabil de implementare pentru a obține recompense necuvenite pentru a fi determinat să nu își exercite atribuțiile în modul corespunzător.

Proiectul este lacunar și în ce privește modalitatea de contestare de către Procurorul General a raportului Comisiei de evaluare a performanțelor. Or, dreptul la egalitate în fața instanțelor și tribunalelor și la un proces echitabil este un element cheie al protecției drepturilor omului și reprezintă un mijloc procedural de apărare a statului de drept. Articolul 14 din Pactul Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice vizează asigurarea bunei administrări a justiției și în acest scop garantează o serie de drepturi specifice. Astfel, încă din primul paragraf al Pactului se prevede că, „*Toți oamenii sunt egali în fața tribunalelor și curților de justiție. Orice persoană are dreptul ca litigiul în care se află să fie examinat în mod echitabil și public de către un tribunal competent, independent și imparțial, stabilit prin lege, care să decidă fie asupra temeiniciei oricărei învinuiri penale îndreptate împotriva ei, fie asupra contestațiilor privind drepturile și obligațiile sale cu caracter civil.*” De asemenea, aceste drepturi sunt prevăzute și în alte documente internaționale. În acest sens, amintim articolele 8 și 10 din Declarația Universală a Drepturilor Omului. Ele includ accesul efectiv la un organism de soluționare a litigiilor, dreptul la proceduri echitabile și soluționarea în timp util a litigiilor, dreptul la adevărat precum și de aplicarea generală a principiilor eficienței și eficacității în actul de justiție.

Recomandări:

La art.30/1 alin.(1), substituirea textului „*aprecierea activității*” prin stabilirea expresă a competențelor de control a activității Procurorului General de către Comisia de evaluare a performanțelor, instituită prin prezentul proiect.

La art.30/1, acesta se va completa cu norme care stabilesc clar și fără echivoc subiectul de competență cărui este inițierea procedurii de evaluare a performanțelor Procurorului General.

La art.30/1 alin.(4), de a exclude cuvintele „*o reputație ireproșabilă*”.

Se recomandă completarea proiectului cu norme care stabilesc criteriile de eligibilitate și procedura de

selectare a persoanelor propuse în calitate de membri ai Comisiei de evaluare a performanțelor Procurorului General.

La art.30/1 alin.(8) prima propoziție, completarea după cuvintele „*Consiliul Superior al Procurorilor*” cu cuvântul „*poate*”.

Se recomandă completarea proiectului cu norme care stabilesc clar și fără echivoc criteriile de evaluare a activității Procurorului General.

Se recomandă completarea proiectului cu norme care stabilesc modul de contestare de către Procurorul General a raportului Comisiei de evaluare a performanțelor.

Identificarea unui mecanism viabil de evaluare a performanțelor Procurorului General în corespundere cu normele constituționale.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept
- Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - conflict de interese și/sau favoritism
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

- 4 -

Art.1 pct.4 potrivit proiectului de lege pentru modificarea Legii nr.3/2016 cu privire la Procuratură

Art. I. – Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură [...], se modifică după cum urmează: [...]

4. Se completează cu articolul 52/1 cu următorul cuprins:

„Articolul 52/1. Norme specifice cu privire la răspunderea disciplinară a Procurorului General [...]

(3) Procedura disciplinară poate fi inițiată de cel puțin 3 membri ai Consiliului Superior al Procurorilor, de Președintele Republicii urmare a petițiilor/sesizărilor sau, după caz, din oficiu, ori, în cazul prevăzut la art.30¹ alin.(9), de către comisia de evaluare a performanțelor Procurorului General, în cazul existenței unor bănuieli rezonabile privind săvârșirea abaterilor disciplinare prevăzute de art.38. Prevederile art.44 alin.(1) și (3) se aplică în mod corespunzător.

(4) Verificarea circumstanțelor expuse în sesizarea depusă potrivit alin.(3) se efectuează de o comisie de disciplină, constituită ad-hoc de Consiliul Superior al Procurorilor, al cărei mandat încetează odată cu finalizarea procedurii disciplinare. Comisia de disciplină este constituită din doi membri ai Consiliului Superior al Procurorilor, dintre care un membru ales din rândul procurorilor și unul din rândul reprezentanților societății civile, precum și un membru propus de Președintele Republicii Moldova din rândul reprezentanților societății civile cu o activitate profesională recunoscută în domeniul justiției, anticorupției sau al drepturilor omului.”

Obiecții:

Astfel, norma cuprinsă la alin.(3) art.52/1 stabilește dreptul Președintelui Republicii Moldova de a iniția procedura disciplinară împotriva Procurorului General, nefiind clar în acest sens rolul constituțional al Consiliului Superior al Procurorilor. Acest fapt contravine art.125, art. 125/1 alin.(3) din Constituția Republicii Moldova, care stabilește că Procurorul General este demis din funcție de către Președintele Republicii Moldova, la propunerea Consiliului Superior al Procurorilor, în condițiile legii, pentru motive obiective și în

temeiul unei proceduri transparente, Consiliul Superior al Procurorilor fiind organul competent de a asigura aplicarea măsurilor disciplinare față de procurori.

Cu referire la norma cuprinsă la art.52/1 alin.(4), aceasta stabilește constituirea comisiei de disciplină, însă nu stabilește periodicitatea formării unei astfel de comisii. Acest fapt va permite interpretări confuze la aplicare, cu riscul interpretării în dependență de interes și scop urmărit.

De asemenea, expresia „o activitatea profesională recunoscută” în contextul normei posedă potențial coruptibil, dapt fiind faptul că acest termen nu este definit de legislația în vigoare, ceea ce îi conferă un sens echivoc și poate genera anumite confuzii la aplicare. Pericolul acestui factor de risc constă în faptul că, la aplicare termenul utilizat poate provoca practici vicioase de interpretare a sensului acestei norme, în dependență de interesul responsabililor de implementare, practici care pot fi abuzive de stabilire a regulilor convenabile propriilor interese.

Recomandări:

Reexaminarea alin.(3) art.52/1 prin prisma art.125/1 din Constituția Republicii Moldova.

Completarea proiectului cu norme care stabilesc clar și fără echivoc periodicitatea constituirii comisiei de disciplină.

Definirea termenului de „activitate profesională recunoscută”.

Factori de risc:

- Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect
- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

- 5 -

Art.1 pct.6 potrivit proiectului de lege pentru modificarea Legii nr.3/2016 cu privire la Procuratură

Art. I. – Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură [...], se modifică după cum urmează: [...]

6. Articolul 58:

Se completează cu alineatele (7) și (8) cu următorul cuprins: [...]

(8) Procurorul General poate fi eliberat din funcție înainte de expirarea mandatului de către Președintele Republicii la propunerea Consiliului Superior al Procurorilor, în cazul adoptării de către Consiliul Superior al Procurorilor a hotărârii de aplicare a sancțiunii disciplinare de eliberare din funcție.”

Obiecții:

Analizând norma precitată în raport cu redacția în vigoare a art.58 alin.(6) din Legea nr.3/2016, se atestă că acestea stabilesc același temei de eliberare din funcția a Procurorului General înainte de expirarea mandatului - în cazul aplicării sancțiunii disciplinare de eliberare din funcție.

Mai mult, norma propusă prin proiect la art.58 alin.(8) contravine redacției în vigoare a art.58 alin.(1) lit.d) din Legea nr.3/2016, și anume ultima indică la eliberarea din funcție a Procurorului General urmare aplicării sancțiunii disciplinare în momentul în care aceasta a devenit irevocabilă.

Conform art.58 alin.(6) din Legea nr.3/2016, "Procurorul General poate fi eliberat din funcție înainte de expirarea mandatului, de către Președintele Republicii, în cazurile prevăzute la alin.(1) lit.d) - aplicării sancțiunii disciplinare de eliberare din funcția de procuror în momentul în care aceasta a devenit irevocabilă."

În aceste condiții, apare discreția periculoasă de alegere subiectivă și abuzivă a normei „convenabile” care se va aplica într-o situație concretă.

Recomandări:

Excluderea de la pct.6 din art.I a modificărilor propusă pentru art.58 alin.(8) din proiect.

Factori de risc:

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de un grup de deputați în Parlamentul Republicii Moldova, al cărui necesitate rezultă din imperativul restabilirii încrederii în justiție a cetățenilor, un rol important în acest sens aparținând Procurorului General. Calitatea actului de justiție depinde în egală măsură de activitatea procurorilor și judecătorilor care, în exercitarea funcțiilor, au datoria de a servi interesului public și de a proteja valorile și principiile statului de drept, precum și să asigure respectarea drepturilor și libertăților omului și a dreptului la un proces echitabil. În acest sens, proiectul propune modificarea Legii nr.3/2016 cu privire la Procuratură prin introducerea unui mecanism de evaluare a performanțelor Procurorului General, reglementarea unei proceduri de aplicare și tragere la răspundere disciplinară a Procurorului General, posibilitatea suspendării din funcție a Procurorului General în cazul în care, în privința acestuia a fost pornită urmărirea penală în condițiile art.270 alin. (7) din Codul de procedură penală. De asemenea, se propune micșorarea numărului de membri ai Consiliului Superior al Procurorilor de la 15 la 12 și excluderea din componența acestuia a Procurorului General, procurorului-șef al Procuraturii UTA Găgăuzia și președintelui Uniunii Avocaților din rândul membrilor de drept.

Proiectul respectă parțial rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării acestuia.

Nota informativă nu conține careva date/informații din care rezultă clar și fără echivoc că modificările propuse în acest sens nu constituie o intervenție dăunătoare a legiuitorului în activitatea Procurorului General și nu afectează rolul constituțional al Consiliului Superior la Procurorilor. Or, neelucidarea aspectelor respective creează deficiențe la aprecierea faptului dacă interesul promovat prin proiect prejudiciază sau nu interesul public privind restabilirea încrederii în justiție a cetățenilor.

De asemenea, proiectul conține factori și riscuri de corupție generați de caracterul lacunar al prevederilor, cum ar fi: formulare ambiguă care admite interpretări abuzive, introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect, lacună de drept, lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative, nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea, atribuții care admit derogări și interpretări abuzive, limitarea neîntemeiată a drepturilor omului, concurența normelor de drept.

Prin urmare, pentru aplicarea eficientă a normelor propuse prin proiect, inclusiv în scopul diminuării nivelului de coruptibilitate, este necesară revizuirea și excluderea unor norme potențial coruptibile reflectate în raportul de expertiză anticorupție.

Subsecvent, conform art.27 alin.(1) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative: *"La elaborarea unui proiect de act normativ, autorul proiectului sau autoritatea responsabilă de elaborarea proiectului poate să formeze un grup de lucru, alcătuit din specialiști în domeniu, precum și din reprezentanți ai societății civile."* Respectiv, în procesul de promovare a proiectului este necesară consultarea Consiliului Superior al Procurorilor, Procurorului General, procurorului-șef al Procuraturii UTA Găgăuzia și a președintelui Uniunii Avocaților.

21.08.2021

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:



Xenia VAMEȘ, Inspector principal