



GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA

HOTĂRÂRE nr. ____

din _____ 2024

Chișinău

**Privind aprobarea Avizului la proiectul de lege
pentru modificarea Legii nr. 3/2016 cu privire la Procuratură**

Guvernul HOTĂRĂȘTE:

Se aprobă și se prezintă Parlamentului Avizul la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 3/2016 cu privire la Procuratură.

Pentru Prim-ministru,

**Viceprim-ministru,
ministrul agriculturii
și industriei alimentare**

VLADIMIR BOLEA

Contrasemnează:

Ministrul justiției

Veronica Mihailov-Moraru

AVIZ
la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 3/2016
cu privire la Procuratură

Guvernul a examinat proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 3/2016 cu privire la Procuratură, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă (nr. 491 din 28 decembrie 2023) de către domnul Igor Chiriac, deputat în Parlament, și comunică următoarele.

Inițiativa legislativă este înaintată în conformitate cu articolul 73 din Constituția Republicii Moldova și articolul 47 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797/1996.

Sub aspectul intenției de reglementare, potrivit notei informative, proiectul de act normativ are drept scop clarificarea unor prevederi aferente concursului pentru funcția de Procuror General, în special stabilindu-se ca învingător al concursului să se determine în baza votului majorității membrilor Consiliului Superior al Procurorilor, cu excluderea obligativității acordării punctajului.

Pornind de la dispozițiile constituționale reținem că Procurorul General este numit în funcție de către Președintele Republicii Moldova, la propunerea Consiliului Superior al Procurorilor, iar criteriile cu privire la funcția de Procuror General se regăsesc în Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură. În acest sens, Comisia de la Veneția, a evidențiat faptul că „este important ca metoda de selecție a procurorului general să fie de așa natură încât să câștige încrederea publicului și respectul puterii judecătorești și al celorlalte profesii juridice”. (Raportul privind standardele europene referitoare la independența sistemului judiciar, decembrie 2010, partea a doua, CDL-AD(2010)040, rezultând din opiniile sale preocuparea constantă pentru experiența profesională a candidatului câștigător.

Drept urmare, prezentăm în sinteză patru (4) grupe de observații:

A. Formula propusă a alin. (10) al art. 17 din proiectul de lege vizează modul de evaluare a candidaților la funcția de Procuror General și selecția câștigătorului concursului, care din punctul de vedere al calității legii nu întrunește suficient criteriul previzibilității legii, în situația în care nu se desprinde modalitatea de evaluare efectuată de fiecare membru al Consiliului Superior al Procurorilor. În acest sens, în baza dispozițiilor art. 17 alin. (2) din Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură, unica prestație a candidaților în fața Consiliului Superior al Procurorilor pentru a putea fi evaluați are loc în etapa interviului, iar selectarea celui mai bun candidat prin „acumulare a cel mai mare număr de voturi” nu reflectă îndeajuns o evaluare obiectivă bazată pe meritocrație. Respectiv, criteriile de evaluare a candidaților pentru funcția de

Procuror General ar trebui să fie **specifice, relevante și corelate** cu atribuțiile funcției respective care sunt prevăzute de legislație.

În Avizul comun al Comisiei de la Veneția, al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE) și al Oficiului OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (OSCE/ODIHR), cu privire la proiectul de amendamente la Legea privind Parchetul din Georgia, avizat de Comisia de la Veneția în cea de-a 104-a sesiune plenară (Veneția, 23-24 octombrie 2015), *CDL-AD(2015)039-e*, s-a statuat că:

„27. [...] **numirea candidatului ar trebui să se bazeze pe calificările și experiența sa juridică obiectivă, urmând criteriile clare stabilite în proiectul de lege.** 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.[...]”

Urmând aceste rațiuni, este necesar de a clarifica aspectele ce țin de modalitatea de evaluare și selectare a candidatului la funcția de Procuror General, prin prisma criteriilor **specifice, relevante și corelate** cu atribuțiile funcției, care de altfel s-ar regăsi la art. 31¹ din Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură. Precizarea expresă a abilităților de comunicare necesare procurorului general apare în oglindă cu dispozițiile art. 31¹ premenționate, asigurând deplin previzibilitatea procedurii de selecție.

Deși decizia prin vot este specifică unui organ colegial, este necesar ca la nivelul legii să fie prevăzute acele *checks and balance* care să reflecte cerințele de ordin constituțional¹ și să asigure fiabilitatea normei (de exemplu, votând prin da/nu pentru fiecare candidat, se poate ajunge la egalitate de voturi). Întrucât legea este destinată să asigure o rezolvare a unor raporturi juridice, asigurând stabilitate, nu poate fi exprimată prin lege o formulă matematică prin care – raportat la numărul membrilor Consiliului Superior al Procurorilor², respectiv la numărul variabil de candidați – să se poată asigura că un membru exprimă votul pentru un singur candidat, iar cerința majorității simple de voturi să fie realizată.

Astfel, această procedură trebuie să se desfășoare în etapa interviului, iar o reformulare a dispozițiilor respective ar clarifica felul în care Consiliul Superior al Procurorilor acordă vot prestației la interviu a fiecărui candidat, votul urmând să fie exprimat după realizarea tuturor interviurilor. Pentru compararea profilurilor candidaților, ca instrument intern de lucru, membrii Consiliului Superior al Procurorilor pot folosi punctarea abilităților candidaților (valoric sau prin da/nu), iar votul exprimat asupra candidaturilor va valida scorul (ierarhia) candidaților, motivând corespunzător calitățile manageriale ale candidatului propus.

Cu titlu de propunere, prin introducerea unei redactări din care să rezulte că membrii Consiliului Superior al Procurorilor exprimă votul pentru maximum 3 candidați se poate asigura nedispersarea voturilor (ceea ce nu ar permite

¹ A se vedea Decizia nr.20/09.11.2023 a Curții Constituționale, referitoare la prevederea **prin lege** a procedurii de revocare a Procurorului general.

² 11 membri, în prezent o funcție fiind vacantă, deci 10 membri în funcție.

obținerea majorității simple de către un candidat), precum și o ierarhizare a candidaților.

În acest sens, se propune următoarea redacție a primei fraze din alin. (10) al art. 17 din proiect:

„La interviul fiecărui candidat, Consiliul are în vedere: pregătirea și abilitățile profesionale și manageriale, precum și de comunicare, integritatea și alte calități personale ale candidatului conform art. 31¹ alin. (5). Membrii Consiliului exprimă obligatoriu votul în privința a cel mult trei candidați.”

Totodată, în fraza a doua (care în noua redactare devine a treia) urmează a se completa cu textul „Moldova”, având în vedere că dispozițiile art. 125 alin. (1) din Constituție, stabilesc că Procurorul General este numit în funcție de către Președintele Republicii Moldova.

B. În partea ce ține de desfășurarea unui nou concurs prin neîntrunirea voturilor majorității membrilor prezenți ai Consiliului Superior al Procurorilor ar putea fi o procedură riscantă, având în vedere că în felul acesta se poate ajunge la impas privind numirea Procurorului General, și ar contraveni interesului de a avea o conducere stabilă și confirmată din perspectiva priorităților instituționale.

De altfel, în opinia comună a Comisiei de la Veneția și a Directoratului General pentru drepturile omului și Statul de drept al Consiliului Europei nr. 983/2020 din 20 martie 2020, *CDL-AD(2020)007*, s-a subliniat că:

„30. [...] majoritățile calificate urmăresc să se asigure că se ajunge la un acord larg în parlament, deoarece necesită ca majoritatea să caute un compromis cu minoritatea. Din acest motiv, în cele mai sensibile domenii, în special în alegerile deținătorilor de funcții în instituțiile de stat, sunt necesare în mod normal majorități calificate. Cu toate acestea, există riscul ca cerința de a ajunge la o majoritate calificată să conducă la un impas, care, dacă nu este abordat în mod adecvat și la timp, poate duce la o paralizie a instituțiilor relevante. Un mecanism „anti-deadlock” are ca scop evitarea unui astfel de impas. Cu toate acestea, funcția principală a mecanismului „anti-deadlock” este tocmai aceea de a face procedura inițială să funcționeze, împingând atât majoritatea, cât și minoritatea să găsească un compromis pentru a evita mecanismul „anti-deadlock”. Într-adevăr, majoritățile calificate întăresc poziția minorității parlamentare, în timp ce mecanismele „anti-deadlock” corectează echilibrul. Evident, astfel de mecanisme nu ar trebui să descurajeze ajungerea la un acord pe baza unei majorități calificate în primă instanță. Poate ajuta procesul de încurajare a acordului dacă mecanismul „anti-deadlock” este unul care nu este atractiv atât pentru majoritate, cât și pentru minoritate. Comisia de la Veneția este conștientă de dificultatea de a concepe mecanisme adecvate și eficiente împotriva blocajului, pentru care nu există un model unic. O opțiune este de a prevedea majorități diferite, în scădere, în tururile ulterioare de vot, dar acest lucru are dezavantajul că majoritatea poate să nu caute un consens în primul tur, știind că în tururile ulterioare candidatul lor va prevala. Alte soluții, poate de preferat, includ utilizarea metodelor proporționale de vot, recurgerea la implicarea diferiților actori instituționali sau stabilirea de noi relații între instituțiile statului. Fiecare stat trebuie să-și elaboreze propria formulă.”

Prin extrapolarea acestor rațiuni, o soluție ar fi ca proiectul de lege să prevadă un mecanism de deblocare în cazul în care niciunul dintre candidați nu obține numărul necesar de voturi.

Eventual, prin varianta votării a maximum 3 candidați se asigură fiabilitatea procedurii. Față de atribuțiile decizionale ale Consiliului Superior al Procurorilor, în interpretare sistematică, va fi evident că varianta neacordării majorității voturilor unui candidat ar fi rezultatul unei atitudini asumate, prin care se constată că profilurile candidaților angajați în competiție nu sunt deplin convingătoare pentru complexitatea și importanța funcției. Trebuie ținut cont și de efectul de descurajare în rândul potențialilor candidați al unor proceduri repetate eșuate, revenind Consiliului Superior al Procurorilor prin comunicare eficientă să se asigure că funcția de antrenare³ care revine unui manager aduce rezultate.

C.Întrucât activitatea normei este stabilită pentru viitor, intervenția legislativă trebuie contextualizată față de faptul că în prezent, ca urmare a eliberării din funcție a Procurorului General prin Decretul nr. 1122-IX/26 septembrie 2023 al Președintelui Republicii Moldova, este în desfășurare o procedură de concurs pentru funcția de Procuror General, fiind recent finalizată etapa depunerii dosarelor. Astfel, pentru claritatea normei în sensul efectelor ei, susținute de dispozițiile art. 7 alin. (2) din Codul civil, este necesară introducerea unei dispoziții tranzitorii din care să rezulte neechivoc că procedurile aflate în desfășurare continuă conform condițiilor stabilite prin prezenta lege.

De altfel, în opinia *amicus curiae* a Comisiei de la Veneția nr. 972/2019 despre amendamentele la Legea cu privire la Procuratură, *CDL-AD(2019)034-e*, s-a subliniat că:

„38. Legislația care interferează cu procedurile judiciare pendente, de exemplu, prin schimbarea legii de o manieră care determină rezultatul procesului, poate încălca dreptul de acces la un tribunal, în vederea stabilirii drepturilor și obligațiilor cu caracter civil, garantat de articolul 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Totuși, nu aceasta este situația aici, de vreme ce nu au fost inițiate proceduri judiciare. Legislația care înlocuiește o procedură de selectare pendente pentru numirea într-o funcție publică nu pare să stabilească drepturile cu caracter civil ale vreunei persoane și, prin urmare, articolul 6 din Convenție nu este aplicabil. Analizând situația dintr-o perspectivă mai largă a drepturilor omului, *este dificil să se identifice care drept al participanților (garantat la nivel național, european sau internațional) a fost afectat prin întreruperea concursului*. Până la încheierea procesului, **candidații nu sunt aleși**. Dacă întreg procesul este oprit la jumătate din motive temeinice, *acest fapt poate constitui o neplăcere pentru participanți, dar este dificil să se conchidă că au avut o așteptare legitimă (care să echivaleze cu un “drept”) de a vedea procesul îndeplinit sau, a fortiori, de a fi selectați* (în primul rând din cauza incertitudinilor asociate procesului) [...]”

D.Din punct de vedere tehnic și pentru a asigura coerența normei cu dispozițiile recent introduse ale art. 3 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 252/2023 privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor și modificarea unor acte normative, este necesar ca nota informativă a proiectului de lege să clarifice că – în situația înaintării a doi candidați în vederea procedurii de evaluare externă,

³ Funcția de antrenare reprezintă ansamblul proceselor prin care managerul determină personalul să se implice în activitățile organizate și să contribuie la realizarea obiectivelor.

pentru fiecare dintre aceștia trebuie să fie îndeplinită cerința majorității simple a voturilor conform art. 77 alin. (6) din Legea nr. 3/2016.

Trebuie observat că și art. 3 alin. (1) lit. h) din Legea nr.252/2023 trebuie completat, prin adăugarea sintagmei: „cel mult doi candidați la funcțiile indicate la lit. a), c) și d) care au acumulat cel mai mare punctaj sau majoritatea voturilor în concursurile desfășurate până la 31 decembrie 2025.”. Acest text fiind aplicabil mai multor ipoteze normative (judecători și procurori care exercită sau au exercitat funcții de conducere, între care există proceduri de numire diferite), prin folosirea conjuncției „sau” și indicarea unei cerințe care se aplică numai unei anumite ipoteze normative se asigură o structură coerentă a textului și aplicarea sa corespunzătoare.

Întrucât legea trebuie să reglementeze mecanismele pentru ca relațiile sociale vizate să se concretizeze, semnalăm – ca probabilitate – ipoteza că, în cazul în care ambii candidați promovează evaluarea, decizia privind selectarea câștigătorului final va fi adoptată de către Consiliul Superior al Procurorilor. Ipoteza a fost avută în vedere de legiuitor la adoptarea Legii nr. 353/2023 pentru modificarea unor acte normative, așa cum rezultă din nota informativă, în care se reține necesitatea evaluării primilor doi candidați pentru evitarea organizării concursurilor repetate pentru funcțiile de conducere din sistemul procuraturii și cel judecătoresc.

În sensul celor expuse, Guvernul susține proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 3/2016 cu privire la Procuratură, cu condiția luării în considerare a obiecțiilor, propunerilor și recomandărilor expuse în prezentul aviz.