

Subiectul 11. Pentru aprobarea Avizului la proiectul de lege privind modificarea și completarea Legii cu privire la procuratura nr.294-XVI din 25 decembrie 2008 (temeiuri suplimentari pentru eliberare din funcție a procurorilor)

OZ din 16.01.2013

În opinia noastră, *proiectul de lege nu poate fi susținut, pentru că folosește mecanisme inadecvate pentru a atinge obiectivele propuse*. Reglementările propuse contravin principiului de independență, stabilitate și autonomie funcțională în activitatea instituției procuraturii.

Proiectul de lege are ca obiectiv codificarea legislativă a echității, imparțialității, independenței și eficienței instituției procuraturii în activitatea sa de realizare a coordonării urmăririi penale și susținere a acuzației de stat în instanțele de judecată. Totodată, autorul propune 2 modificări întru realizarea acestor scopuri, și anume: 1) extinderea motivelor (3 teme noi) pentru eliberarea din funcție a procurorilor și 2) introducerea unei norme declarative neexecutorii cu referire la respectarea drepturilor omului și eficienței procesului. De fapt, nici una din aceste două propuneri nu contribuie la realizarea scopurilor anunțate.

Intenția reală a autorilor este facilitarea procedurii de demitere a procurorilor. Formularea inadecvată a motivelor de demitere poate avea efecte adverse asupra stabilității în funcție, independenței funcției de procuror. *Raportul Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția) privind standardele europene referitoare la independența sistemului judiciar*^{1, 2}, preluate mai jos, *prevăd exemplele concrete pentru a realiza scopul propus al inițiativei legislative.*

Analiza motivelor noi de demitere a procurorilor, propuse în inițiativa legislativă, enunță caracterul imprevizibil și neexecutoriu al acestora:

- 1) Încălcarea jurământului depus (art. 66 d1) – jurământul este o declarație și nu este o normă juridică interpretabilă și pasibilă executării, prin urmare nu poate fi reținută ca un temei juridic pentru eliberare,
- 2) Neasigurării caracterului operativ și eficient al activității ... (art. 66 d2) – este o normă imprevizibilă și neclară pentru aplicare,
- 3) Exercitarea necorespunzătoare a atribuțiilor privind organizarea eficientă, comportamentul și comunicarea, asumarea responsabilităților și aptitudinile manageriale (art. 66 d3) – este o normă prea imprevizibilă și declarativă pentru a fi aplicată.

Autorul în mod selectiv face referință la Recomandarea Comitetului de Miniștri (2000)19 din 6 octombrie 2000 a Consiliului Europei, invocând impropriu unele prevederi ale Recomandării din contul altora, sau ignorând invocarea doctrinară și sistematică în spiritul

¹ Raportul Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția) privind standardele europene referitoare la independența sistemului judiciar, [Partea II – Procuratura și organele de urmărire penală](#), (Veneția, 17-18 decembrie 2010 nr. CDL-AD(2010)040)

² În baza studiului comprehensiv al independenței și autonomiei funcționării autorităților responsabile de ocrotirea normelor de drept, Centrul de Resurse pentru Drepturile Omului (CRDO), 2012

documentului. Într-adevăr, para 24 c. conține prevederea precum: „*seek to ensure that the criminal justice system operates as expeditiously as possible.*” (contribuie să asigure ca justiția penală să funcționeze cât mai rapid posibil). Însă autorul susține eronat că încălcarea acestor prevederi necesită sancționarea, probabil făcând aluzie la implicarea motivelor de demisie a procurorilor (art. 66 d2).

Autorul citează Liniile directorii privind rolul procurorilor, adoptate la Congresul al VII-lea al ONU pentru prevenirea criminalității și tratamentelor infractorilor (1990)³, însă referința la această sursă este neclară și inexactă. Acest document nu conține reglementări cu referire la demiterea procurorilor. Autorul invocă că norme de etică și de comportament al procurorilor, anume onoarea și demnitatea, pot fi atribuite temeiurilor de demisie. Normele de comportament și temeiurile de demisie nu pot fi liniar reciproc aplicabile, deoarece încălcarea normelor de comportament și de etică trebuie tratate de un organ specializat al profesiei de procurori pentru aplicarea sancțiunilor profesionale și disciplinare. Demiterea și motivele de demitere pot include elemente de încălcare sistematică și complementară a altor norme relevante.

Autorul citează în mod eronat Avizul nr.4 (2009) a Consiliului consultativ al procurorilor⁴, deoarece nu este clar ce prevederi sunt invocate și care este semnificația acestora.

De fapt, raportul Comisiei de la Veneția privind standardele europene referitoare la independența procuraturii menționează expres legătura între procedura de demitere și autonomia procurorilor:

Din necesitate, procurorii, ca și judecătorii, uneori vor fi nevoiți să ia decizii nepopulare, care pot fi obiectul criticii în media sau deveni subiectul controversiei politice. Din aceste motive, este necesar să fie asigurat mandatul stabil și reguli clare de promovare, răspundere disciplinară și eliberare din funcție, care vor asigura ca procurorul nu poate fi persecutat pentru luarea deciziilor nepopulare (para 19).

Art. 56 din Legea Republicii Moldova privind activitatea procuraturii prevede lista garanțiilor de autonomie a procurorului, printre care: b) procedura de numire, suspendare și de eliberare din funcție

*În opinia noastră, Cabinetul de Miniștri poate iniția un proces de modificare a legi actuale, în baza recomandărilor Comisiei de la Veneția*⁵:

1. În statele în care Procurorul General este ales de Parlament, pericolul evident de politizare a procesului de numire ar putea fi redus prin pregătirea alegerii de către o comisie parlamentară care ar trebui să ia în considerare părerea experților. Utilizarea unei majorități calificate pentru alegerea procurorului general ar putea fi privit ca un mecanism pentru atingerea consensului în privința numirii... (par. 35);

³ http://www.dejure.md/library_upld/d47.pdf

⁴ OPINION No.12 (2009) OF THE CONSULTATIVE COUNCIL OF EUROPEAN JUDGES (CCJE) AND OPINION No.4 (2009) OF THE CONSULTATIVE COUNCIL OF EUROPEAN PROSECUTORS (CCPE) TO THE ATTENTION OF THE COMMITTEE OF MINISTERS OF THE COUNCIL OF EUROPE ON THE RELATIONS BETWEEN JUDGES AND PROSECUTORS IN A DEMOCRATIC SOCIETY, [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE\(2009\)OP12&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2009)OP12&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)

⁵ Raportul Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția) privind standardele europene referitoare la independența sistemului judiciar, [Partea II – Procuratura și organele de urmărire penală](#), (Veneția, 17-18 decembrie 2010 nr. CDL-AD(2010)040)

2. ... Ar trebui solicitată o părere în privința calificării profesionale a candidaților din partea unor persoane relevante, cum ar fi reprezentanții comunității juridice (incluzând procurori) și ai societății civile (par. 35);
3. Procurorii ar trebui să fie numiți până la pensionare. Numirile pentru perioade limitate cu posibilitatea de reinvestire în funcție prezintă riscul ca procurorul să ia decizii nu pe baza legii, ci pe baza ideii de a face pe placul celor care îl vor renumi.
4. În vederea pregătirii pentru numirea unor procurori competenți ar fi utilă contribuția unui expert. Aceasta - în mod ideal - poate fi realizată în cadrul unui organism independent cum ar fi un Consiliu al Procurorilor sau unui corp de procurori cu mare vechime (procurori seniori) a căror experiență le va permite să propună candidați potriviți pentru numire. Un astfel de organism ar putea acționa la recomandarea Procurorului General, având dreptul ca pentru motive întemeiate să refuze a numi o persoană. (para 48),
5. Un Procuror General ar trebui să fie numit permanent sau pentru o perioadă de timp relativ mare fără posibilitatea de a fi reinvestit la finalul mandatului. Perioada mandatului nu ar trebui să coincidă cu mandatul Parlamentului. Acest lucru ar asigura o mai mare stabilitate a procurorului și l-ar face independent de schimbările politice. (par. 37).
6. Elementul principal al acestei independențe „externe” a procuraturilor sau a Procurorului General, constă în imposibilitatea executivului să dea instrucțiuni în cauze individuale Procurorului General (și desigur, direct altor procurori). Instrucțiunile de ordin general, cum ar fi de exemplu cele de a instrumenta cu severitate și celeritate anumite tipuri de infracțiuni, sunt mai puțin problematice. Asemenea instrucțiuni pot fi considerate ca un aspect de politică care poate fi decis în mod corespunzător de Parlament sau Guvern. (para 30),
7. ... interzicerea formulării unor ordine în anumite cauze individuale și chiar până la existența unor proceduri care să permită formularea de instrucțiuni în scris și în mod public. Sub acest aspect, prezintă o importanță deosebită existența unor mecanisme adecvate de a asigura consistența și transparență în procesul de luare a deciziilor. (para 22),
8. Independența, în acest sens restrâns, poate fi privită ca un sistem unde exercitarea activităților legale de către procurori, alții decât procurorul general, nu necesită obținerea aprobării prealabile a superiorilor sau o confirmare a acțiunilor lor. Procurorii, alții decât procurorul general, se bucură adesea mai degrabă de garanții în privința neimplicării superiorului ierarhic. (para 31),
9. Un mijloc de influențare a unui procuror este transferarea sa la o altă procuratură fără consimțământul său. Amenințările cu astfel de transferuri pot fi folosite ca un instrument pentru a pune presiune asupra procurorului sau un procuror "neascultător" poate fi îndepărtat dintr-un caz delicat. Din nou, ar trebuie să fie disponibilă o cale de atac adresată unui organism independent – ca, de exemplu, un Consiliu al Procurorilor sau un alt organism similar. (para 60).