

HOTĂRÂREA nr.1-42/2020
cu privire la demersul de revizuire a unor prevederi din Regulamentul cu
privire la aplicarea măsurilor de încurajare a procurorilor și acordarea
distincțiilor Procuraturii

28 mai 2020

municipiul Chișinău

Examinând demersul de revizuire a unor prevederi din Regulamentul cu privire la aplicarea măsurilor de încurajare a procurorilor și acordarea distincțiilor Procuraturii, audiind informația prezentată de către doamna Lilia Mărgineanu, Consiliul Superior al Procurorilor -

C O N S T A T Ă :

Asociația Procurorilor pentru Ordine și Dreptate a depus un demers, prin care a indicat asupra necesității revizuirii unor prevederi din Regulamentul cu privire la aplicarea măsurilor de încurajare a procurorilor și acordarea distincțiilor Procuraturii, aprobat prin Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr.12-259/16 din 22.12.2016 (în continuare – Regulament), care, în opinia autorilor propunerii, nu se conformează cerințelor stabilite de Legea cu privire la Procuratură.

Documentul de referință a fost depus de către procurorul Iurii Lealin, președinte al Consiliului de administrare al Asociației Procurorilor pentru Ordine și Dreptate, invocându-se că această inițiativă are drept scop apărarea drepturilor și intereselor legitime ale procurorilor, fiind elaborată la inițiativa membrilor asociației.

Prin demers s-a solicitat să fie revizuite prevederile pct.5.2. din Regulament, astfel încât textul de la lit.b) să fie abrogat, iar pentru lit.d) și lit.e) să fie stabilite criterii clare de aplicare.

În ședința Consiliului Superior al Procurorilor Asociația Procurorilor pentru Ordine și Dreptate a fost reprezentată de către procurorul Mariana Cherpec, membru al asociației, care a susținut demersul astfel după cum a fost formulat și a solicitat admiterea acestuia cu efectuarea modificărilor nominalizate.

Prevederile normative relevante din Regulament, care fac obiect al demersului examinat stabilesc următoarele:

5.2. Nu pot fi propuși pentru decorare colaboratorii:

[...]

b) care în ultimii 5 ani au fost sancționați disciplinar;

[...]

d) care nu se bucură de o reputație bună în colectiv sau în societate;

e) care din alte motive întemeiate nu merită a fi decorați cu distincții.

Totodată, Consiliul Superior al Procurorilor notează și prevederile altor acte legislative, care au relevanță pentru evaluarea prezentului demers:

Constituția Republicii Moldova

Articolul 125¹

Consiliul Superior al Procurorilor

(1) Consiliul Superior al Procurorilor este garantul independenței și imparțialității procurorilor.

[...]

Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură

Articolul 35. Măsurile de încurajare

(1) Pentru îndeplinirea impecabilă a atribuțiilor de serviciu, pentru succese remarcabile în activitate sau pentru anumite acțiuni pătrunse de spirit de sacrificiu procurorii pot fi încurajați prin:

- a) exprimarea unei mulțumiri;
- b) oferirea unui cadou simbolic;
- c) acordarea unui premiu;
- d) acordarea distincțiilor Procuraturii, aprobate de Consiliul Superior al Procurorilor.

(2) Măsurile prevăzute la alin.(1) se aplică în baza criteriilor stabilite prin regulament aprobat de Consiliul Superior al Procurorilor. Acestea se aplică prin ordinul Procurorului General, la propunerea Consiliului Superior al Procurorilor.

(3) Pentru merite deosebite în serviciu, procurorii pot fi propuși spre decorare cu distincții de stat. Propunerile de decorare cu distincții de stat le înaintează Consiliul Superior al Procurorilor.

(4) Nu pot fi aplicate măsurile de încurajare prevăzute la alin.(1) și (3) procurorilor în privința cărora este pornită o procedură disciplinară sau care au sancțiuni disciplinare nestinse.

Articolul 41. Condițiile și consecințele aplicării sancțiunilor disciplinare

[...]

(3) Termenul de acțiune al sancțiunii disciplinare este de un an de la data aplicării.

[...]

(5) În termen de un an de la data aplicării sancțiunii disciplinare, procurorul nu poate fi promovat și nu poate beneficia de nicio măsură de încurajare.

Regulamentul Consiliului Superior al Procurorilor

Capitolul 4. Competențele Consiliului Superior al Procurorilor

Secțiunea III.- privind respectarea disciplinei și eticii de către procurori

[...]

d) aprobă distincțiile Procuraturii și aplică măsuri de încurajare a procurorilor sau, după caz, înaintează propuneri pentru decorarea acestora cu distincții de stat;

[...]

În fapt, se notează că potrivit argumentelor invocate în demers condițiile stabilite la lit.b) pct.5.2. din Regulament contravin prevederilor legale și îngrădesc dreptul procurorilor de a fi încurajați pentru activitatea desfășurată. Astfel, se invocă necorespunderea cu art.41 alin.(5) din Legea cu privire la Procuratură, potrivit căruia termenul în care nu pot fi aplicate măsurile de încurajare a fost stabilit un an de zile și, respectiv, perioada de 5 ani, înscrisă în Regulament excedează actul normativ superior. Pe cale de consecință, în opinia autorilor inițiativei, reglementarea în speță privează procurorii de dreptul de a beneficia de măsuri de încurajare și este pasibilă abrogării.

Adițional, în demers se opinează că pct.5.2. lit.d) din Regulament nu conține criterii clare care ar stabili că procurorul *nu se bucură de o reputație bună în colectiv sau în societate*. La fel, nici lit.e) din punctul menționat nu indică criterii explicite referitor la care sunt acele *alte motive întemeiate pentru care nu merită a fi decorați cu distincții* procurorii.

În acest mod, conținutul normativ al lit.d) și e) din punctul 5.2 din Regulament, nu ar corespunde principiului clarității și previzibilității actului normativ, iar lipsa unor criterii clare condiționează aplicarea acestora în baza unor percepții subiective. Pentru înlăturarea acestor lacune și evitarea arbitrariului, autorul demersului consideră că ar fi

oportună definirea expresă a cazurilor ce determină că procurorul nu se bucură de o reputație bună în colectiv sau în societate, precum și a acelor ”alte motive întemeiate” pentru care procurorii nu merită a fi decorat cu distincții.

Din perspectiva aprecierilor făcute de Consiliul Superior al Procurorilor notăm că autorii demersului au invocat, în esență, existența unei ingerințe nejustificate în dreptul procurorilor de a fi încurajați și încălcarea principiului clarității și previzibilității actului normativ.

Pentru analiza motivelor invocate în demers este necesar să se facă o raportare a prevederilor pct.5.2 lit.b), d) și e) din Regulament la art.art 35, 41 alin.(3) și (5) din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură, pentru a deduce concluzii asupra modului de exercitare a dreptului procurorilor de a fi stimulați prin aplicarea măsurilor de încurajare.

Din analiza sistemică a prevederilor alin.(1) art.35 din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură rezultă explicit că, din perspectivă generică, încurajarea procurorilor se constituie din câteva elemente: condiția prealabilă obligatorie referitoare la prestația profesională (*îndeplinirea impecabilă a atribuțiilor de serviciu, succese remarcabile în activitate, anumite acțiuni pătrunse de spirit de sacrificiu*), măsurile de încurajare și competența organului de autoadministrare aferentă aplicării acestora.

La rândul său, măsurile de încurajare reprezintă un set de forme de apreciere ce includ următoarele categorii: mulțumire, cadou simbolic, premiu, distincție.

Astfel, între acordarea distincțiilor și exercițiul de încurajare există raportul de parte-întreg, ceea ce denotă că nemijlocit încurajarea este mai largă ca sens și definiție.

În esență, pe parcursul unui an de zile de la data aplicării sancțiunii disciplinare procurorul nu beneficiază de nicio măsură de încurajare, iar după expirarea acestui termen în privința lui pot fi aplicate – mulțumirea, cadoul simbolic sau premiul, pentru care de asemenea urmează a fi respectată pre-condiția referitoare la prestația profesională remarcabilă.

Considerăm eronată opinia autorilor demersului că prin condițiile din Regulament, stabilite pentru acordarea distincțiilor, se îngrădește dreptul procurorilor de a fi încurajați, dat fiind faptul că pe baza argumentelor nominalizate *supra* s-a arătat că substanța acestuia nu este afectată.

Pentru dezbateră privind condițiile de o exigență sporită în care se acordă distincțiile pentru procurori urmează a fi luate în considerație mai multe aspecte ce se referă la statutul procurorului.

Din perspectiva prevederilor normative relevăm că deși alin.(1) art.35 din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură nu a prevăzut o ierarhie a măsurilor de încurajare, totuși în cazul distincțiilor este consemnat că acestea sunt ”aprobată de Consiliul Superior al Procurorilor”, ceea ce înseamnă că legiuitorul a delegat organului de autoadministrare posibilitatea de a decide criteriile în baza cărora pot fi acestea acordate.

Concomitent, potrivit pct.3.1. lit.a)-d) din Regulament, din categoria distincțiilor Procuraturii fac parte: Crucea „Pentru Merit” de clasele I și II, Medalia „Pentru serviciu impecabil” de clasele I, II și III, Insigna de piept „Eminent al Procuraturii” și Medalia „Veteran al Procuraturii”.

Este o certitudine faptul că prin actele adoptate Consiliul Superior al Procurorilor nu poate exceda cadrul legal și, în aceste condiții, este necesar ca analiza textului criticat din Regulament să evidențieze dacă exigențele stabilite nu sunt excesive, dacă sunt proporționale scopului urmărit și dacă corespund cerințelor de calitate.

Vom nota că interesul public față de activitatea Procuraturii, rolul și funcțiile importante care revin procurorilor într-o societate, impun reguli stricte pentru aceștia și, este notoriu faptul că pentru ei este firesc un nivel mai mare al restricțiilor și obligațiilor care urmează a fi respectate.

Anume această abordare se desprinde chiar din textul jurământului depus la accederea în funcția de procuror, în contextul căruia legiuitorul a subliniat standarde înalte privind strictețea și modul conștiincios de îndeplinire a atribuțiilor funcționale.

În general, raționamentul instituirii măsurilor de încurajare are, în cazul procurorilor, o dimensiune profundă și interferează strâns cu principiile independenței și imparțialității, dar și cu sfera integrității deontologice a acestora.

Procurorul este obligat să își exercite meseria în conformitate cu legea, să își perfecționeze abilitățile profesionale, astfel încât rezultatele activității sale să fie în corespundere cu așteptările societății că justiția se realizează în beneficiul cetățeanului.

Aprecierea muncii acestuia, din perspectivă patrimonială, este reprezentată de remunerarea muncii în condițiile legii, iar din perspectivă morală, vizează împlinirea sentimentului de contribuire la respectarea ordinii de drept în stat, promovarea imaginii instituției Procuraturii în societate.

Pe cale de consecință, măsurile de încurajare nu pot fi văzute ca o obligație din partea statului față de munca exercitată de către procuror, acestea sunt o apreciere complementară, acordată condiționat, pentru a evidenția un efort deosebit sau o contribuție specială.

În această ordine de idei, Consiliul Superior al Procurorilor notează că prevederile art.35 din Legea nr.3/2016 nu oferă premisele nașterii unui drept automat pentru aplicarea măsurilor de încurajare, ci doar a unei oportunități, ceea ce descalifică argumentele privind existența în acest caz a unei ingerințe.

Vom sublinia că acordarea distincțiilor nu este un drept în sine, ci reprezintă una dintre măsurile de încurajare, iar exigențele impuse în privința acestora nu se reflectă în nici un fel asupra posibilității acordării altor forme de încurajare, fapt care este proporțional cu scopul urmărit la instituirea unor asemenea măsuri de apreciere și anume – evidențierea unui efort deosebit în realizarea atribuțiilor funcției, consolidarea imaginii instituționale și alinierea la cele mai înalte standarde deontologice.

Aplicarea sancțiunii disciplinare are, prin efectul ricoșeu, o latură care transcende coordonatele răspunderii disciplinare, implicând aspecte ce vizează și integritatea deontologică a unui procuror, depășirea cărora necesită un efort mai mare decât împlinirea unui an de la momentul când aceasta a fost stabilită.

În opinia Consiliului Superior al Procurorilor distincțiile poartă o valoare simbolică mai mare în raport cu celelalte măsuri de încurajare și, pornind de la această premisă, este necesar, fără îndoială, ca întinderea în timp a perioadei de ”reabilitare” să fie mai mare pentru ca acestea să poată fi acordate pentru procurorul care a fost sancționat disciplinar.

Garantarea independenței și imparțialității procurorilor sunt reperele constituționale ale activității Consiliului Superior al Procurorilor și, în acest sens, este necesar ca prin toate acțiunile realizate să se facă dovada că obiectivitatea, echitatea și meritocrația sunt criteriile de care se conduce organul de autoadministrare la îndeplinirea competențelor sale.

Pentru Consiliul Superior al Procurorilor este important ca cerințele de evaluare a ”bunei reputații” a procurorului să fie în măsură să convingă în mod rezonabil un

observator terț, dezinteresat și bine informat că măsurile de încurajare pentru procurori, și în special a distincțiile, se acordă doar celor mai buni reprezentanți ai profesiei.

Procurorilor le revine un rol fundamental în administrarea justiției, iar regulile care le sunt aplicabile în exercitarea importanțelor lor atribuții trebuie să încurajeze respectarea și îndeplinirea de către ei a principiilor democratice, contribuind astfel la o justiție penală echitabilă și asigurând o protecție reală a cetățenilor în fața fenomenului infracțional.

Un corp de procurori competent, independent și imparțial este de asemenea esențial pentru ca justiția penală să își îndeplinească rolul în susținerea statului de drept și a constituționalismului. Respectarea statului de drept impune cele mai înalte standarde etice și profesionale în comportamentul procurorilor, atât în serviciul cât și în afara acestuia, capabile să aducă cetățenilor încredere în justiție. Astfel, față de procurori, sunt înaintate un șir de cerințe morale și de conduită specifice, o parte dintre ele fiind incluse în acte normative, altele urmând a fi însușite și respectate ca deziderate ale eticii profesionale.¹

Astfel, având în vedere că procurorii sunt autoritățile publice care, în numele societății și în interesul public, asigură aplicarea legii acolo unde încălcarea legii este sancționată penal, ținând cont atât de drepturile indivizilor, cât și de necesitatea unui sistem eficace de justiție penală², Consiliul Superior al Procurorilor apreciază reglementarea restricțiilor impuse la acordarea decorațiilor Procuraturii drept „necesară într-o societate democratică”.

Urmând această linie de argumente notăm că în opinia Consiliului Superior al Procurorilor restricția care se prevede în lit.b) pct.5.2. din Regulament, potrivit căreia nu pot fi acordate distincții procurorului timp de 5 ani după sancționarea disciplinară a acestuia, este legală, necesară și proporțională scopului urmărit și anume – consolidarea statutului procurorului în raport cu standardele de activitate și interesul public pentru o justiție corectă (care poate fi realizată numai prin profesioniști exemplari), ceea ce înseamnă că exigențele testului calității sunt întrunite în acest caz.

Pe această dimensiune sunt relevante unele constatările ale Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni, care în §I din Avizul său nr.9 (2014)³ statuează că *În toate sistemele de drept, procurorii contribuie la asigurarea că statul de drept este garantat, în mod special, prin înfăptuirea unei justiții echitabile, imparțiale și eficiente, în toate cazurile și în toate fazele procedurii.*

Totodată, în § II din același Aviz, acest for european enunță că *Procurorii acționează în numele societății și în interes public, în scopul respectării și protejării drepturilor și libertăților omului, așa cum sunt prevăzute, în special, în Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.*

Misiunile de judecător și procuror sunt similare și complementare în ceea ce privește cerințele și garanțiile referitor la statutul și condițiile de muncă, inclusiv recrutarea, formarea, evoluția în carieră, salariul, măsurile disciplinare și transferul (care se poate face numai în conformitate cu legea sau cu acordul lor). Acesta este

¹ Preambulul Codului de etică al Procurorilor, aprobat prin Hotărârea Adunării Generale a Procurorilor nr.4 din 27 mai 2016

² Notă explicativă detaliată asupra principiilor enunțate în Carta de la Roma, pct.5

³ Avizul nr.9 (2014) al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni privind normele și principiile europene referitoare la procurori, Strasbourg, 17 decembrie 2014 (Carta de la Roma)

motivul pentru care este necesar să se prevadă un mandat potrivit și reglementări adecvate cu privire la promovare, măsuri disciplinare și demitere.

Consiliul Superior al Procurorilor invocă standardele internaționale, cum ar fi Principiile de la Bangalore privind conduita judiciară⁴, ce prescriu în principiul 4.16 următoarele: *În măsura permisă de lege și de reglementările privind informarea publicului, judecătorul poate primi în unele circumstanțe un dar simbolic, un premiu sau un folos, cu condiția ca acestea să nu fie percepute în mod rezonabil ca fiind o tentativă de a-l influența pe judecător în îndeplinirea atribuțiilor sale judecătorești, sau să dea naștere în alt mod unor suspiciuni de parțialitate.*

Sumând cele menționate, Consiliul Superior al Procurorilor observă că restrângerea dreptului la încurajare a procurorilor este aplicată pentru apărarea „altui drept”, în particular, protejarea instituției și a prestigiului profesiei, prin urmare această finalitate validează ipoteza corespunderii scopului legitim.

În ceea ce privește poziția autorului demersului referitoare la pretinsul conflict dintre normele de la art.41 alin.3), din Legea nr.3/2016 și prevederile pct.5.2 din Regulament, Consiliul notează că regulile stabilite în lege se referă la un alt obiect de reglementare și anume - răspunderea disciplinară a procurorilor. Din spiritul prevederilor legislative enunțate constatăm că acestea reglementează principiul individualizării răspunderii în materia disciplinară, astfel ca pentru procurori să fie previzibil cât vor acționa ca durată efectele unei sancțiuni disciplinare. Interpretarea precum că norma din Regulament vine în condiție cu prevederea din actul normativ superior nu este una întemeiată.

În concluzie, Consiliul Superior al Procurorilor reiterează că restricția prevăzută la lit.b) pct.5.2. din Regulament este proporțională în raport cu obiectivul ce trebuie atins și, prin aceasta, nu este contrară prevederilor legale.

Cu referire la insuficiența de claritate a criteriilor stabilite la pct.5.2 lit.d) și e) din Regulament, privind buna reputație, Consiliul Superior al Procurorilor menționează că condiția respectării bunei reputații este un criteriu mai larg, însă, în prezent există parametri care, care pot face măsurabil acest criteriu.

Pe această dimensiune este vorba de acea credibilitate de care se bucură procurorul pe plan profesional și moral, ea constituie o combinație a încrederii publice în procuratură și trebuie păstrată pe tot parcursul exercitării funcției de procuror.

Astfel, potrivit prevederilor pct.5.1 din Regulament, procurorii-șefi ai subdiviziunilor Procuraturii Generale sau procurorii-șefi ai procuraturilor teritoriale și specializate pot propune acordarea distincțiilor doar după consultarea cu efectivul din subordine. Această dispoziție prevede obligația consultării opiniei întregului corp de procurori al subdiviziunii colaboratorul căruia se dorește a fi decorat, în acest mod verificându-se reputația de care se bucură acesta în colectiv.

În egală măsură, Consiliul Superior al Procurorilor menționează că la verificarea bunei reputații sunt avute în vedere următoarele criterii: tipul și împrejurările de săvârșire a faptei, forma de vinovăție, tipul de sancțiune aplicată, conduita adoptată în timpul cercetării disciplinare sau al procesului judiciar, impactul asupra opiniei publice generat de fapta procurorului în cauză, precum și perioada de timp care a trecut de la aplicarea sancțiunii disciplinare sau contravenționale.

Prevederile din lit.e) pct.5.2. din Regulament oferă gradul de suplețe necesară a actului normativ, iar sintagma ”alte motive” nu este improprie cadrului legislativ

⁴ Proiectul Codului de conduită judiciară, adoptat de Grupul judiciar pentru întărirea integrității justiției, așa cum a fost revizuit la Masa Rotundă a Președinților Curților Supreme ținută la Palatul Păcii, Haga, 25-26 noiembrie 2002

național, fiind în măsură să asigure flexibilitatea corespunzătoare pentru ca textul ce prescrie o regulă să acopere un număr mai mare de situații. În acest caz, a fost prevăzută garanția de contra-echilibru, menționându-se că aceste motive să fie ”întemeiate”, astfel încât să se excludă posibilitatea arbitrariului sau unui eventual abuz.

Pe cale de consecință, Consiliul Superior al Procurorilor constată că criteriile stabilite în pct.5.2 lit.d) și e) din Regulament, sunt suficient de clare și previzibile, fiind aplicate în corespundere cu rigorile legal stabilite.

Având în vedere circumstanțele expuse, Consiliul Superior al Procurorilor concluzionează că argumentele supuse analizei nu sunt consistente pentru revizuirea și, eventual, modificarea, Regulamentului cu privire la aplicarea măsurilor de încurajare a procurorilor și acordarea distincțiilor Procuraturii și, în lipsa unor temeuri justificate, demersul în cauză urmează a fi respins ca neîntemeiat.

Rezultând din constatările făcute și având în vedere prevederile art.35, art.70 alin.(1) lit.a) și art.77 din Legea nr.3/2016cu privire la Procuratură, Regulamentul cu privire la aplicarea măsurilor de încurajare a procurorilor și acordarea distincțiilor Procuraturii, aprobat prin Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr.12-259/16 din 22.12.2016, Consiliul Superior al Procurorilor –

H O T Ă R Ă Ș T E:

1. A respinge demersul privind revizuirea unor prevederi din Regulamentul cu privire la aplicarea măsurilor de încurajare a procurorilor și acordarea distincțiilor Procuraturii înaintat de Asociația Procurorilor pentru Ordine și Dreptate.

2. Hotărârea se publică pe pagina web oficială a Consiliului Superior al Procurorilor, *www.csp.md*, directoriul *Hotărâri*.

3. Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor poate fi contestată în temeiul art.191 din Codul administrativ.

Membrii Consiliului Superior al Procurorilor:

№	<i>Prenume și Nume</i>	<i>Semnătura</i>
1.	Alexandr STOIANOGLO	<i>semnat</i>
2.	Fadei NAGACEVSCHI	<i>absent</i>
3.	Emanoil PLOȘNIȚA	<i>semnat</i>
4.	Mihail COTOROBAI	<i>absent</i>
5.	Vasile STOINOV	<i>semnat</i>
6.	Adrian BORDIANU	<i>semnat</i>
7.	Inga FURTUNĂ	<i>semnat</i>
8.	Andrei ROȘCA	<i>semnat</i>

9.	Constantin ȘUȘU	<i>semnat</i>
10.	Lilia MĂRGINEANU	<i>semnat</i>
11.	Ion GUCEAC	<i>semnat</i>
12.	Dumitru PULBERE	<i>semnat</i>
13.	Lilia POTÎNG	<i>semnat</i>

**Președinte al Consiliului
Superior al Procurorilor**

semnat

Angela MOTUZOC