

OPINIE SEPARATĂ

formulată de către Angela Motuzoc, Președinte al Consiliului Superior al Procurorilor și Inga Furtună, membru al Consiliului Superior al Procurorilor față de hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-141/2022 din 15.07.2022 (art.74 alin.(1) lit.d) din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură)

Prin hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-141/2022 din 15.07.2022, s-a decis „A aproba, de principiu, Regulamentul privind selecția candidatului la funcția de procuror-șef al Procuraturii UTA Găgăuzia, conform anexei, parte-integrantă a prezentei hotărâri”, soluție adoptată cu votul majorității membrilor prezenți la ședință.

Nu susținem hotărârea vizată a Consiliului Superior al Procurorilor și, fiind în dezacord cu poziția majorității, care a votat pentru adoptarea acesteia, formulăm prezenta opinie separată, în vederea expunerii raționamentelor de care ne-am condus.

Pentru concretizare notăm că noi am semnat hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-141/2022 din 15.07.2022, însă acest fapt nu reprezintă acordul nostru cu soluția adoptată de majoritatea membrilor prezenți în ședință, ci rezultă din obligația stabilită prin prevederile art.77 alin.(7) din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură, potrivit căreia „*Hotărârile Consiliului Superior al Procurorilor sînt motivate, sînt semnate de toți membrii prezenți în ședință și se publică, în termen de 10 zile lucrătoare de la data emiterii, pe pagina web oficială a Consiliului Superior al Procurorilor. Hotărârile Consiliului Superior al Procurorilor sînt semnate olograf sau, după caz, prin aplicarea semnăturii electronice.*”, circumstanță care ne-a determinat ca, alături de semnătură, să facem consemnarea despre formularea opiniei separate.

Astfel, potrivit mențiunilor din partea motivatoare a hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-141/2022 din 15.07.2022, majoritatea membrilor prezenți la ședință a concluzionat că "la aprobarea Regulamentului în speță s-a ținut cont de cerințele privind claritatea și previzibilitatea normelor, fiind consemnate toate condițiile, criteriile și punctajul aplicat în cadrul concursului", fără, însă, a se ține cont de necesitatea compatibilității Regulamentului adoptat cu prevederile corespunzătoare din Legea cu privire la Procuratură.

Constatăm că, la adoptarea hotărârii de referință, colegii noștri, majoritatea membrilor din Consiliul Superior al Procurorilor, insuficient au analizat conținutul normelor incluse în Regulament și au omis să raporteze prevederile normative relevante speței la prevederile Constituției, Legii cu privire la statutul juridic special al Găgăuziei și al Legii cu privire la Procuratură.

Atunci când Consiliul Superior al Procurorilor efectuează activitatea de elaborare a actelor subordonate legii, pe care urmează să le adopte potrivit competenței, se impune o analiză prealabilă profundă, care să țină cont de toate aspectele juridice aferente manifestării de voință a legiuitorului.

Astfel, subliniem raționamentul că toate deciziile, ce au efecte juridice asupra raporturilor de muncă și carierei procurorilor trebuie să corespundă, fără echivoc, celor mai exigente standarde de motivare și să țină cont de garanțiile prevăzute de lege referitoare la exercitarea funcției de procuror, pentru a asigura caracterul imparțial și obiectiv al concluziilor.

Pentru situațiile ce îi vizează pe procurori, această perspectivă de analiză derivă din însăși natura mandatului constituțional de garant al independenței și imparțialității procurorilor. În sensul vizat, Consiliului Superior al Procurorilor îi revine rolul fundamental de a asigura că măsurile cu consecințe ample asupra situației procurorilor sunt legale, nu conțin vicii de substanță și se bazează pe decizii obiective și temeinic argumentate.

Neglijarea sau exprimarea unei atitudini formaliste față de aprecierea veritabilă a tuturor circumstanțelor sunt în măsură să golească de conținut rolul Consiliului Superior al Procurorilor de garant al independenței și imparțialității procurorilor.

Pornind de la aceste raționamente, precum și în lumina concluziilor din Hotărârea Curții Constituționale nr.23 din 27.06.2017, considerăm că, în speță, se impunea o analiză corespunzătoare, pentru a asigura îndeplinirea de către Consiliul Superior al Procurorilor a obligației „să motiveze hotărârea sa, ținând cont de circumstanțele particulare ale fiecărui caz în parte, fără a se limita la formulări generale și abstracte”(pct.76).

În aceeași ordine de idei, potrivit constatărilor Înaltei Curți, aprecierile *trebuie să fie însoțite „de o motivare corespunzătoare, astfel încât să se depășească orice suspiciune de arbitrar”*, precum și *„trebuie să rezulte din premise, ceea ce implică necesarmente o examinare factologică a materialelor prezentate. Altminteri, concluzia nu va reprezenta altceva decât un non sequitur”* (HCC nr.23 din 27.06.2017 pct.75, 77), condiții care, în opinia noastră, nu au fost întrunite la adoptarea Hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-141/2022 din 15.07.2022.

Per a contrario, în pofida acestor standarde, hotărârea colegilor noștri s-a bazat pe o analiză superficială, fapt care, în primul rând, nu întrunește condițiile necesare pentru a considera că hotărârea este motivată și, în al doilea rând, nu atinge nivelul adecvat de exprimare în practică, pe această speță, a rolului constituțional al Consiliului Superior al Procurorilor.

Nu putem să fim de acord cu opinia colegilor noștri care, în prezenta speță, au omis necesitatea de a analiza eficient toate aspectele juridice relevante și, astfel, au redus substanțial semnificația sarcinii ce revine Consiliului Superior al Procurorilor, ceea ce a determinat ca rolul acestei autorități publice de autoadministrare să fie doar unul strict formal, circumstanțe care pot conduce la afectarea iremediabilă însăși a naturii actului emis.

Insistăm pe această concluzie deoarece inclusiv și mecanismele internaționale de monitorizare sugerează, în recomandările sale, că trebuie de evitat manifestarea unei atitudini strict formale în exercitarea atribuțiilor de către autoritățile publice. Astfel, Comisia de la Veneția a consemnat că respectarea doar a standardelor minime procedurale afectează calitatea actelor adoptate și ar putea vicia esența acestora (CDL-AD(2021)047, 13.12.2021, pct.33).

În opinia noastră este de competența Consiliului Superior al Procurorilor să vegheze ca măsurile de asigurare a independenței procurorilor, inclusiv cele cu caracter normativ, să fie implementate real și eficient, pentru a nu rămâne doar un concept teoretic și iluzoriu.

Din perspectiva aplicării *in concreto* a acestei garanții, atunci când este în discuție necesitatea elaborării unor acte normative subordonate legii, Consiliul Superior al Procurorilor urmează să procedeze, în fiecare caz, la testul de analiză a condițiilor juridice pentru a nu afecta caracterul legal al normelor adoptate.

Astfel, considerăm că colegii noștri au omis un fapt juridic important, care viciază soluția adoptată și anume – art.26 din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură exclude dreptul Consiliului Superior al Procurorilor de a crea comisii de pre-selecție pentru concursul de selectare a candidatului la funcția de procuror-șef al Procuraturii UTA Găgăuzia, de aceea normele elaborate în Regulamentul adoptat nu sunt compatibile cu prevederile legii și, în viziunea noastră, *ab intio* sunt nule și nu pot crea efecte juridice.

Menționăm că, fiind analizate sistemic prevederile Legii nr.3/2016 cu privire la Procuratură, se deduce clar voința trasată de către legiuitor pentru modul în care urmează să fie desfășurat acest concurs.

În acest sens invocăm conținutul art.26 din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură:

Articolul 26. Procedura de selecție a candidatului la funcția de procuror-șef al Procuraturii UTA Găgăuzia

(1) **Candidatul** la funcția de procuror-șef al Procuraturii UTA Găgăuzia **este selectat de Adunarea Populară a Găgăuziei** în baza condițiilor și criteriilor stabilite de prezenta lege și regulamentul aprobat de Consiliul Superior al Procurorilor. Candidatul se selectează **în urma unui concurs public organizat și desfășurat în conformitate cu procedura stabilită de legea locală adoptată de Adunarea Populară.**

(2) La aprecierea participanților la concursul pentru funcția de procuror-șef al Procuraturii UTA Găgăuzia, Adunarea Populară aplică punctaj în conformitate cu regulamentul aprobat de Consiliul Superior al Procurorilor.

(3) Adunarea Populară propune candidatura selectată Consiliului Superior al Procurorilor pentru verificare.

(4) În baza materialelor prezentate de Adunarea Populară, Consiliul Superior al Procurorilor, în termen de o lună, verifică respectarea procedurii și corespunderea candidatului condițiilor și criteriilor prevăzute de prezenta lege și regulamentul aprobat de Consiliul Superior al Procurorilor și propune Procurorului General numirea sa în funcție.

(5) În cazul în care identifică încălcări în procedura de selecție a candidatului sau acesta nu corespunde unor condiții sau criterii, Consiliul Superior al Procurorilor va respinge motivat candidatura propusă de Adunarea Populară.

(6) Adunarea Populară poate propune în mod repetat aceeași candidatură cu votul a 2/3 din membrii săi. În cazul în care constată în mod repetat încălcări de procedură sau necorespunderea candidatului unor condiții ori criterii, Consiliul Superior al Procurorilor va respinge motivat candidatura. Aceeași candidatură respinsă a doua oară din cauza necorespunderii unor condiții sau criterii nu mai poate fi propusă la funcția de procuror-șef al Procuraturii UTA Găgăuzia, urmînd a fi organizat un nou concurs.

Din prevederile acestei norme rezultă expres că organizarea și desfășurarea concursului trebuie să se conformeze procedurii stabilite de legea locală adoptată de Adunarea Populară.

Introducerea unei comisii de pre-selecție reprezintă element al procedurii concursului, or, Consiliul Superior al Procurorilor nu dispune de nici o competență în acest sens. Toate atribuțiile cu privire la procedură revin Adunării Populare, care urmează să le reflecte în legea locală.

Considerăm că în lumina argumentelor expuse, posibilitatea instituirii normelor de creare a unei comisii de pre-selecție prin prezentul Regulament excedă competențele Consiliului Superior al Procurorilor și nu pot fi aplicate în practică.

Construcția normativă a procedurii de concurs, astfel după cum rezultă din prevederile art.26 din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură, are, în calitate de nucleu dur, atribuțiile Adunării Populare, ale căror componentă principală, subliniată expres de către legiuitor, este adoptarea unei legi locale în acest sens.

Regulile logicii juridice și ale tehnicii legislative, incidente aplicării în concret a legii, denotă concluzia expresă că întinderea marjei de discreție a Consiliului Superior al Procurorilor se circumscrie doar atribuției de consemnare a condițiilor și criteriilor, care nu include și posibilitatea formulării normelor privind anumite etape de procedură.

Pentru constituirea soluției, sunt incidente, concomitent, prevederile art.16 din Codul administrativ, care stabilește că dreptul discreționar al autorității publice reprezintă posibilitatea acesteia de a opta între mai multe soluții posibile corespunzătoare scopului legii atunci când aplică o dispoziție legală, fiind prevăzut că nu este permisă desfășurarea unei activități administrative arbitrare.

Exercitarea dreptului discreționar al autorității publice nu poate să fie arbitrară, fiind stabilite condiții imperative în acest sens. Astfel, potrivit art.137 alin.(1) din Codul Administrativ – „În exercitarea dreptului discreționar atribuit, autoritățile publice trebuie să acționeze cu bună-credință în limitele legal stabilite și cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul”.

Respectiv, pentru a asigura îndeplinirea obiectivă a competenței de aplicare nemijlocită a legii, precum și pentru a conferi valoare concretă și efectivă rolului constituțional al Consiliului Superior al Procurorilor de garant al independenței și imparțialității procurorilor, era indispensabil ca procedura derulată în această speță să se realizeze în acord și în spiritul raționamentelor enunțate *supra*, ceea ce, însă, nu s-a făcut.

Concomitent, invocăm și faptul că aceeași optică de argumentare a fost susținută și de instanța de judecată, atunci când a fost analizată compatibilitatea între prevederile unui regulament al Consiliului Superior al Procurorilor și prevederile Legii nr.3/2016 cu privire la Procuratură.

Astfel, examinând întinderea marjei de discreție a Consiliului Superior al procurorilor, Curtea de Apel Chișinău a invocat că „În conformitate cu prevederile art.16 alin.(1), (2) al Legii nr.100 din 22.12.2017 cu privire la actele normative, autoritățile administrației publice centrale de specialitate și autoritățile publice autonome emit sau aprobă, **în condițiile legii, acte normative**. Actele normative ale autorităților administrației publice centrale de specialitate și ale autorităților publice autonome sînt emise sau aprobate numai în temeiul și pentru executarea legilor și a hotărîrilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărîrilor și ordonanțelor Guvernului. Actele normative respective se limitează strict la cadrul stabilit de actele normative de nivel superior pentru executarea cărora se emit sau se aprobă și nu pot contraveni prevederilor actelor respective. **În clauza de adoptare a actelor normative ale autorităților administrației publice centrale de specialitate și ale autorităților publice autonome se indică expres actul normativ superior în temeiul căruia acestea sînt emise sau aprobate.**” (a se vedea decizia Curții de Apel Chișinău din 19.10.2020, Dosarul nr. 3-61/20; 2-20061771-02-3-09062020-1).

Pornind de la aceste raționamente subliniem că se impunea precauția corespunzătoare din partea Consiliului Superior al Procurorilor la elaborarea prevederilor prezentului regulament, dat fiind faptul că Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură nu prevede posibilitatea instituirii comisiei de pre-selecție.

Rezultând din accepțiunea principiului securității juridice, este evidentă necesitatea ca în procesul de aplicare a legii, autoritățile publice să răspundă preocupării de a asigura garanțiile pentru stabilitatea raporturilor juridice legal create și, în acest sens, să efectueze analize de substanță pentru normele instituționale subsecvente legii.

Previzibilitatea textului de lege și caracterul obligatoriu al aplicării acestuia nemijlocit în sensul în care a fost stabilit, reprezintă elemente de temelie a certitudinii dreptului și a securității juridice a persoanei și rezultă din principiile fundamentale ale statului de drept, subliniate constant în jurisprudența consacrată a Curții Constituționale și în hotărârile Curții europene a drepturilor omului.

Vom nota, în acest sens, constatările din HCC nr.5 din 06.03.2018:

„45. Curtea menționează că **exigențele statului de drept presupun inter alia asigurarea legalității și a certitudinii juridice** (Raportul privind preeminența dreptului, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 86 sesiune plenară, 2011, §41).

46. În acest context, Curtea reține că **principiul legalității și al certitudinii juridice este esențial pentru garantarea încrederii în statul de drept și constituie o protecție împotriva arbitrarului**. Așadar, asigurarea și respectarea acestor principii obligă statul să edicteze într-o manieră clară și previzibilă normele adoptate.

[...]

50. Astfel, Curtea Europeană a menționat că nu poate fi considerată „lege” decât o normă enunțată cu suficientă precizie, **pentru a permite individului să-și corecteze conduita. În special, o normă este previzibilă atunci când oferă o anume garanție contra atingerilor arbitrare ale puterii publice** (cauza Amann v. Elveția, hotărârea din 16 februarie 2000, §56). **Testul preciziei legii impune ca legea, în situațiile în care oferă o anumită marjă de discreție, să indice cu suficientă claritate limitele acesteia** (cauza Silver și alții v. Regatul Unit, hotărârea din 25 martie 1983, §80).

51. În acest sens, în Hotărârea nr. 26 din 27 septembrie 2016, Curtea a reținut că la elaborarea unui act normativ legiuitorul trebuie să respecte normele de tehnică legislativă pentru ca acesta să corespundă exigențelor de calitate. De asemenea, textul legislativ trebuie să corespundă principiului unității materiei legislative sau corelației între textele regulatorii, **pentru ca persoanele să-și poată adapta comportamentul la reglementările existente, ce exclud interpretările contradictorii sau concurența între normele de drept aplicabile**”.

În același sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că legea trebuie să fie accesibilă și previzibilă în ceea ce privește efectele sale. Pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrarului (a se vedea *Rotaru vs România*, 04.05.2000, §52; *Sissanis vs. România*, 25.01.2007, § 66).

Așa cum am arătat *supra*, reieșind din rolul său constituțional, Consiliul Superior al Procurorilor are obligația de a asigura că toate măsurile ce îi vizează pe procurori nu se

aplică subiectiv sau arbitrar, iar acestea se raportează la prevederile legale incidente, și se bazează pe raționamente serioase și concludente.

Pentru acest caz era imperios să se facă coroborarea normelor din art.111 din Constituție, din Legea cu privire la statutul juridic special al Găgăuziei și din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură, din care se deduce ferm că competența de stabili procedura pentru concursul în speță revine Adunării Populare, dar nu Consiliului Superior al Procurorilor.

Mai mult, din jurisprudența Curții Constituționale deducem că „ o dispoziție legală nu poate fi ruptă din sistemul normativ din care face parte și nu poate acționa în mod izolat. Dimpotrivă, ea trebuie citită în coroborare cu celelalte dispoziții legale incidente” (DCC nr.23 din 29.03.2018).

În acest sens, toate aprecierile juridice trebuie să se bazeze pe raționamentul că garanțiile consacrate de lege ar fi iluzorii dacă ordinea juridică sau administrativă internă a unui stat ar permite ca acestea să rămână inoperante în detrimentul unei părți.

Omiterea acestor aspecte conține un potențial risc de a goli de conținut și substanță garanțiile de certitudine juridică, care însoțesc și fundamentează atribuțiile Consiliului Superior al Procurorilor, iar la aplicarea în concret a legii se impune ca deciziile să fie aliniată efectiv standardelor.

Considerăm că a fost admisă o confuzie juridică, care poate afecta iremediabil soluția adoptată, dat fiind că prin adoptarea actelor normative instituționale Consiliul Superior al Procurorilor nu poate modifica voința legiuitorului, dar are obligația de a asigura îndeplinirea condiției de legalitate și corectitudine a conduitei decizionale de referință. Respectiv, prezentăm, în anexă, versiunea pentru capitolul I al Regulamentului, care în opinia noastră transpune în practică prevederile din art.26 din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură.

Pornind de la premisele expuse *supra*, am formulat prezenta opinie separată, nefiind de acord cu conținutul Regulamentului aprobat prin Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-14126/2022 din 15.07.2022.

Angela MOTUZOC *semnat*

Inga FURTUNĂ *semnat*