

H O T Ă R Ă R E A nr. 1-58/2024
cu privire la examinarea cererii procurorului suspendat Vadim Machidon
despre desfășurarea unei activități remunerate

15 februarie 2024

municipiul Chișinău

Examinând cererea procurorului suspendat Vadim Machidon referitoare la desfășurarea unei activități remunerate pentru perioada suspendării din funcție, audiind informația prezentată de către domnul Dumitru Obadă, Consiliul Superior al Procurorilor –

C O N S T A T Ă :

Pe rolul Consiliului Superior al Procurorilor se află, pentru examinare, cererea depusă de către domnul Vadim Machidon, procuror suspendat din funcție, prin care s-a solicitat exprimarea acordului pentru angajarea și exercitarea funcției de jurist în cadrul unei persoane juridice, pentru perioada suspendării din funcție.

Potrivit argumentelor invocate în cerere, procurorul suspendat din funcție Vadim Machidon, își întemeiază solicitarea pe Hotărârea Curții Constituționale nr.21 din 28.11.2023¹, prin care au fost recunoscute constituționale prevederile articolul 14 alin. (1) din Legea nr/3/2016 cu privire la Procuratură, în măsura în care incompatibilitățile nu se aplică față de procurorii suspendați din funcție din cauza declanșării urmăririi penale împotriva lor.

În egală măsură, titularul solicitării menționează că având în vedere dispozițiile art.14 alin. (1) din Legea cu privire la Procuratură, este lipsit de posibilitatea angajării într-o altă funcție, fapt care îl privează de dreptul de a obține un venit necesar pentru întreținerea familiei. Între timp, acesta a identificat un loc de muncă în calitate de jurist în cadrul unei companii, unde ar putea activa pe parcursul perioadei de suspendare din funcție, însă norma precitată îi creează, obstacole de a se angaja și desfășura activitatea în speță.

Astfel, în situația aplicării directe a hotărârii Curții Constituționale, care potrivit art.140 alin.(2) din Constituția Republicii Moldova, este definitivă și nu poate fi atacată, procurorii suspendați din funcție în temeiul art.55 alin. (1) din Legea nr.3/2016, au posibilitate a se angaja la muncă în măsura în care incompatibilitățile nu intervin în privința acestora din cauza declanșării urmăririi penale împotriva lor.

Însă, în contextul Hotărârii Curții Constituționale nr.21/2023, titularul cererii consideră că aplicabilele speței sunt prevederile art.14 alin.(2) din Legea cu privire la Procuratură, potrivit cărora regulile privind cumulul funcției cu aceste activități se stabilesc de către Consiliul Superior al Procurorilor.

Analizând cererea depusă, Consiliul Superior al Procurorilor reține raționamentele de drept și de fapt, care se circumscriu procedurii de referință.

Prin Hotărârea nr.1-191/2023 din 15.11.2023 Consiliul Superior al Procurorilor a admis demersul Procurorului General interimar și a eliberat acordul în vederea suspendării din funcția de procuror în Procuratura raionului Orhei a domnului Vadim

¹ Hotărârea nr.21 din 28.11.2023 privind excepția de neconstituționalitate a articolelor 14 alin. (1), 55 alineatele (1), (4) și (6) și 62 alin. (1) din Legea nr. 3 din 25 februarie 2016 cu privire la Procuratură (*regimul juridic al incompatibilităților pentru perioada suspendării din funcția de procuror în legătură cu începerea urmăririi penale în privința persoanei care ocupă această funcție*) (sesizările nr. 186g/2022 și nr. 206g/2022)

Machidon, măsură considerată necesară în contextul derulării urmăririi penale pe dosarul nr.xxxxxxxxxx, în baza art. X alin.(x) lit. x), art.X alin.(x) și art.X alin.(x) lit. x) din Codul penal.

Potrivit art.56 alin.(2) din Codul muncii nr.154/2003, salariatul are dreptul să încheie contracte individuale de muncă, concomitent și cu alți angajatori (munca prin cumul), dacă acest lucru nu este interzis de legislația în vigoare.

În accepțiunea art.14 alin.(1) din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură, funcția de procuror este incompatibilă cu orice altă funcție publică sau privată, precum și cu alte activități remunerate sau neremunerate.

Potrivit sensului juridic din Dicționarul explicativ al limbii române², prin incompatibilitate se înțelege nepotrivirea între două funcții, profesii sau sarcini, care face ca o persoană să nu le poată exercita ori ocupa în același timp.

Totodată, legiuitorul a stabilit o excepție de la această restricție în art.14 alin.(2) din Legea nr.3/2016, conform căreia procurorul poate desfășura activități didactice, științifice și în organele colegiale din cadrul autorităților sau instituțiilor publice, iar regulile cumulului funcției cu aceste activități se stabilesc de către Consiliul Superior al Procurorilor.

Respectiv, din sensul legii rezultă clar și expres că procurorii nu pot exercita alte activități, decât cele didactice și științifice, cu precizarea că și acestea din urmă nu reprezintă un drept de aplicare automată sau implicită, dar se impune conformarea lor cu reguli stabilite de Consiliul Superior al Procurorilor. Din cumulul acestor circumstanțe juridice rezultă expres că autoritatea publică vizată a fost investită cu dreptul discreționar de a decide asupra condițiilor în care pot fi desfășurate, de către procurori, activitățile didactice și științifice în cumul cu funcția deținută.

În context, prin Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr.12-168/18 din 12.12.2018 au fost aprobate Regulile privind cumulul funcției de procuror cu activitățile didactice, științifice și în organele colegiale din cadrul autorităților sau instituțiilor publice³, potrivit cărora procurorul poate realiza cumulul funcției cu activități didactice și/sau științifice pe durată determinată sau cu timp parțial, care să nu afecteze exercitarea obligațiilor funcționale și să nu aducă atingere principiilor de organizare și de activitate a Procuraturii.

Totodată, prin pct.8 din Regulile de referință s-a stabilit că pentru fiecare cerere de cumul a funcției de procuror cu activități didactice și/sau științifice, Consiliul Superior al Procurorilor va analiza respectarea condițiilor stabilite de Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură și actul normativ instituțional.

Referitor la incompatibilitățile procurorilor, Comisia de la Veneția a făcut următoarea recomandare „18. Un procuror nu ar trebui să ocupe alte posturi în stat sau să îndeplinească alte funcții de stat, dintre cele care ar fi considerate nepotrivite pentru judecători, iar procurorii ar trebui să evite activitățile publice ce ar putea intra în conflict cu principiul imparțialității lor.”⁴

Menționăm că dispozițiile art.14 alin.(1) din Legea nr.3/2016, au constituit obiect al controlului constituționalității efectuat de Curtea Constituțională, prin prisma articolului 43 în coroborare cu articolul 54 din Constituție.

² ediția a II-a revăzută și adăugită, editura Univers Enciclopedic Gold, 2009

³ Modificate prin Hotărârea nr.1-171/2022 din 08.08.2022

⁴ Raport CDL-AD(2010)040 privind standardele europene referitoare la independența sistemului judiciar: Partea II – organele de urmărire penală, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 85 a sesiune plenară (Veneția, 17-18 decembrie 2010)

Astfel, în §64 din Hotărârea nr.21 din 28.11.2023⁵, Înalta Curte a observat că „prevederea contestată nu precizează dacă starea de incompatibilitate se manifestă doar în raport cu procurorii care se află în exercițiul funcției sau dacă este aplicabilă și față de cei suspendați din funcție, cum este cazul autoarei excepțiilor. Din acest motiv, pentru că textul normei nu conține dispoziții precise în acest sens, pe baza canonului potrivit căruia unde legea nu distinge, nici interpretul nu trebuie să distingă, Curtea reține că articolul 14 alin. (1) din Legea cu privire la Procuratură le interzice tuturor procurorilor să desfășoare alte activități remunerate sau neremunerate, inclusiv în perioada suspendării din funcție, din cauza declanșării urmăririi penale împotriva acestora.”

Pe lângă acest scop, instanța de jurisdicție constituțională a constatat că „incompatibilitatea promovează un standard etic strict în rândul procurorilor. Având în vedere că procurorii exercită o funcție importantă în stat, Curtea consideră că este rezonabil ca în raport cu aceștia să se aplice standarde etice riguroase care să-i constrângă să aibă un comportament rezonabil atât în timpul, cât și în afara serviciului. De altfel, procurorii acționează în numele statului și în interes public, fapt care justifică reguli de comportament susceptibile să impună imparțialitate și obiectivitate. Acest fapt poate spori încrederea în justiție și în sistemul Procuraturii (a se vedea, *mutatis mutandis*, DCC nr. 52 din 4 mai 2023, § 34).

Mai mult, incompatibilitățile exclud orice stimulente financiare sau de altă natură care ar putea să pună la îndoială imparțialitatea procurorilor. De asemenea, Curtea reține că incompatibilitățile urmăresc evitarea concentrării la una și aceeași persoană a unor prerogative excesive.”⁶

În contextul raționamentelor consemnate, Înalta Curtea a reținut că incompatibilitățile funcției de procuror protejează exercițiul imparțial al atribuțiilor acestuia și promovează un standard etic riguros. Aceste scopuri speciale pot fi încadrate în cel puțin două scopuri legitime generale stabilite de art.54 alin.(2) din Constituție: garantarea autorității și imparțialității justiției și protejarea drepturilor, libertăților și demnității persoanelor.

Tot în aceeași hotărâre, Curtea a admis că art.14 alin.(1) din Legea nr.3/2016 și interdicția pe care o conține contribuie la exercitarea funcției de procuror la cele mai înalte standarde de integritate. Mai mult, incompatibilitățile previn conflictele de interese și contribuie la sporirea încrederii în sistemul Procuraturii, fiind considerat că realizarea acestui scop, *i.e.* prevenirea conflictelor de interese, ar fi afectată dacă procurorilor li s-ar permite să desfășoare alte activități în afara funcției lor. Oferirea posibilității procurorilor aflați în exercițiul funcției de a ocupa alte funcții va trezi, în mod natural, dubii privind imparțialitatea lor.⁷

În contextul analizei existenței unei relații rezonabile de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul urmărit, *i.e.* a proporționalității în sens restrâns, Curtea Constituțională a reținut că măsura contestată consideră incompatibilă cu funcția de procuror orice funcție publică sau privată remunerată sau neremunerată, cu excepția activităților didactice, științifice și a celor din cadrul organelor colegiale ale autorităților sau instituțiilor publice.

⁵ Hotărârea CC nr.21/2023 din 28.11.2023 privind excepția de neconstituționalitate a articolelor 14 alin. (1), 55 alineatele (1), (4) și (6) și 62 alin. (1) din Legea nr. 3 din 25 februarie 2016 cu privire la Procuratură (*regimul juridic al incompatibilităților pentru perioada suspendării din funcția de procuror în legătură cu începerea urmăririi penale în privința persoanei care ocupă această funcție*) (sesizările nr. 186g/2022 și nr. 206g/2022)

⁶ HCC nr.21/2023, §67-68

⁷ Ibidem, §70

Așa cum s-a constatat la § 64 de mai sus, restricția acționează pe baza statutului de procuror, chiar dacă persoana nu-și exercită temporar atribuțiile. Deși în cazul procurorului care se află în exercițiul funcției restricția se justifică prin obiectivul garantării imparțialității funcției de procuror și prin cel al prevenirii conflictelor de interese, în cazul procurorului suspendat din postul său – aplicarea acestei interdicții constituie o povară excesivă.

Articolul 14 alin. (1) din Lege reglementează o restricție mult prea generală privind activitățile incompatibile cu funcția de procuror. Orice muncă atrage sau pare să atragă incompatibilitatea cu funcția de procuror. Deși restricția pare a fi rezonabilă în cazul unor funcții, ea nu apare astfel în cazul altor funcții. Totuși, interdicția tratează toate funcțiile în același fel.

Mai mult, interdicția nu ține cont de circumstanțele particulare ale fiecărui caz. În primul rând, Curtea a precizat că statutul de procuror nu reprezintă, *per se*, o circumstanță care face incompatibil exercițiul unei alte funcții. Acest fapt este recunoscut în mod implicit de legislator pe baza excepției de la alineatul (2) al articolului 14, care îi recunoaște procurorului posibilitatea de a exercita un cerc limitat de activități. În al doilea rând, de principiu, trebuie interzis exercițiul activităților care prezintă riscuri la adresa imparțialității și a bunei exercitări a funcției de procuror, nu toate activitățile.⁸

Pe de altă parte, Curtea a subliniat că orice conflict de interese real sau aparent care ar putea să apară ulterior reîncadrării procurorului în funcție poate fi soluționat prin abținere sau prin recuzare, în condițiile Codului de procedură penală, fie pe baza Legii privind declararea averii și intereselor personale și a Legii privind Autoritatea Națională de Integritate, care reglementează regimul juridic al conflictelor de interese și al incompatibilităților subiectelor declarării, categorie din care face parte și procurorul.

În final, având în vedere argumentele expuse, Curtea Constituțională a recunoscut constituțional articolul 14 alin. (1) din Legea nr.3/2016 în măsura în care incompatibilitățile nu se aplică față de procurorii suspendați din funcție din cauza declanșării urmăririi penale împotriva lor.

În egală măsură, Curtea a formulat o adresă⁹ către Parlament, prin care solicită legiuitorului să modifice art.14 alin.(1) din Legea anterioară, în conformitate cu raționamentele Înaltei instanțe.

Referitor la natura și efectele hotărârilor Curții Constituționale este important să menționăm că, potrivit prevederilor art.26 alin.(5) și (7) din Legea nr.317/1994 cu privire la Curtea Constituțională, actele Curții Constituționale nu sunt supuse nici unei căi de atac, sunt definitive și intră în vigoare la data adoptării. La decizia Curții, unele acte intră în vigoare la data publicării sau la data indicată în ele. Hotărârile Curții Constituționale produc efect numai pentru viitor.

În acest sens, sunt relevante constatările din Hotărârea nr.33/2013¹⁰, potrivit căroră, „42.Hotărârea Curții Constituționale reprezintă în sine o constatare juridică general obligatorie, bazată pe elucidarea esenței problemei constituționale în urma interpretării oficiale a normelor corespunzătoare din Constituție și explicării raționamentului conținutului acestora raportat la normele contestate.

⁸ Idem, §75-77

⁹ Nr.PCC-01/186g/566 din 28.11.2023

¹⁰ HCC privind interpretarea articolului 140 din Constituție (Sesizarea nr. 45b/2013)

49. Astfel, indiferent de natura hotărârilor Curții, fie că sunt de interpretare a Legii Supreme sau de control al constituționalității cadrului normativ subsecvent, ele își produc efectele pe care Constituția și legea le conferă, în raport cu atribuția exercitată de Curte, forța lor juridică neputând fi contestată sau confirmată de nimeni.”

În partea ce vizează competențele autorităților în domeniul exercitării controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor, relevăm că art.7 alin.(2) lit.a) din Legea nr.132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate statuează expres că Autoritatea constată încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor.

Totodată, în accepțiunea art.37 alin.(1) din Legea precitată, Autoritatea efectuează controlul privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor din oficiu ori la sesizarea unor persoane fizice sau persoane juridice, în conformitate cu prevederile prezentei legi și ale metodologiei de efectuare a verificării și a controlului averii și al intereselor personale și privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor.

În lumina celor expuse, Consiliul Superior al Procurorilor conchide că incompatibilitățile și interdicțiile au menirea de a asigura evitarea situațiilor de natură să afecteze independența decizională a procurorului prin interferența intereselor personale în activitatea profesională, precum și de a consolida încrederea societății în sistemul judiciar.

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 statului de drept, 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.

Codul de etică al procurorilor este un document public, care stabilește principiile și standardele de etică profesională obligatorii pentru procurori, conținând norme de conduită în exercitarea atribuțiilor de serviciu și în viața privată.

Prin urmare, ținând cont de dispozițiile cadrului normativ incident, raportat circumstanțelor speței deduse spre examinare, Consiliul Superior al Procurorilor consideră necesară explicarea solicitantului dreptul la exercitarea unei altei funcții remunerate, decât cea de procuror, în măsura în care aceasta nu atentează la principiile și obligațiile stabilite de Codul de etică al procurorilor și nu interferează cu regimul conflictelor de interese.

În temeiul argumentelor invocate, în conformitate cu prevederile art.14, art.70 alin.(1) lit.n), art.77, art.79 din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură, Hotărârea Curții Constituționale nr.21/2023 din 28.11.2023, Consiliul Superior al Procurorilor –

HOTĂRĂȘTE:

1. A lua act de cererea procurorului Vadim Machidon (*suspendat din funcție*) cu privire la exercitarea funcției de jurist în cadrul unei persoane juridice.

2. A explica solicitantului dreptul la exercitarea unei altei funcții remunerate, decât cea de procuror, în măsura în care aceasta nu atentează la principiile și obligațiile stabilite de Codul de etică al procurorilor și nu interferează cu regimul conflictelor de interese.

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

4. Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor poate fi contestată la Curtea Supremă de Justiție de orice persoană vătămată într-un drept al său într-un termen de 10 zile lucrătoare de la data la care hotărârea vizată i-a fost comunicată.

**Președinte al Consiliului
Superior al Procurorilor**

semnat

Dumitru OBADĂ