

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

CCPE-BU(2020)2

Strasbourg, 20 februarie 2020

## **CONSILIUL CONSULTATIV AL PROCURORILOR EUROPENI (CCPE)**

### **Avizul Biroului CCPE**

**formulat ca urmare a unei cereri adresate de către Consiliul  
Superior al Procurorilor al Republicii Moldova cu privire la  
independența procurorilor în contextul modificărilor legislative în  
ceea ce privește serviciul de urmărire penală**

## Introducere

1. CCPE a fost contactat, la data de 5 noiembrie 2019, de către președintele Consiliului Superior al Procurorilor (denumit în continuare CSP) al Republicii Moldova care a solicitat ca CCPE să își exprime poziția cu privire la independența procurorilor în contextul modificărilor legislative în ceea ce privește serviciul de urmărire penală, în special Legea nr. 128 din 16 septembrie 2019 de modificare a Legii cu privire la Procuratură (denumită în continuare Legea din septembrie 2019).
2. Ca urmare a adoptării prezentei legi, au fost introduse modificări semnificative cu privire la mecanismul de selecție și demitere a Procurorului General, precum și componența CSP. Aceste modificări au fost abordate de către CSP atunci când s-au adresat CCPE.
3. În urma examinării Legii menționate mai sus, având în vedere standardele Consiliului Europei și, în special, Avizele CCPE cu privire la aspectele relevante pentru problemele abordate de CSP, Biroul CCPE a elaborat prezentul Aviz care examinează legea și implicațiile acesteia față de aceste standarde.
4. Biroul CCPE a luat în considerare Amicus Curiae Brief al Comisiei de la Veneția pentru Curtea Constituțională a Republicii Moldova cu privire la Legea din septembrie 2019<sup>1</sup>.

## AVIZ

### Modificarea procedurii de selecție a Procurorului General

5. Legea din septembrie 2019 a introdus o procedură de preselecție de către o comisie înființată de Ministerul Justiției. Această comisie propune CSP o listă de candidați pentru funcția de Procuror General. Comisia trebuie să fie compusă din ministrul justiției, un fost procuror sau un fost judecător, un expert internațional, un expert recunoscut sau profesor titular în domeniul dreptului, un reprezentant al societății civile și un expert național recunoscut suplimentar numit de către președintele Parlamentului.
6. Modificarea Legii din septembrie 2019, prevedea ca comisia să selecteze în prealabil doi sau mai mulți candidați pentru funcția de Procuror General, pe baza experiențelor și abilităților lor profesionale, a integrității și a altor abilități / trăsături personale și să prezinte lista CSP. CSP poate întoarce lista comisiei, motivând acest lucru, dacă cel puțin un candidat nu respectă în mod evident criteriile de eligibilitate. Comisia revizuieste apoi preselecția candidaților și înaintează CSP aceeași sau o altă listă de candidați. Comisia poate respinge returnarea de către CSP a listei de candidați dacă CSP nu invocă motive bazate pe criteriile de eligibilitate sau dacă lista este returnată în mod repetat.
7. Biroul CCPE dorește să menționeze în primul rând că rolul crucial al preselecției candidaților pare să fie transferat de la CSP către această comisie. Aceasta pare să creeze un risc potențial pentru ca candidații să fie sau nu incluși, fără ca CSP să poată influența această situație.
8. Pe lângă faptul că a fost exclus din faza de preselecție, noua procedură prevedea că CSP nu poate refuza acceptarea listei propusă de comisie decât dacă unul dintre

---

<sup>1</sup> A se vedea Amicus Curiae Brief al Comisiei de la Veneția pentru Curtea Constituțională a Republicii Moldova cu privire la modificările aduse Legii cu privire la Procuratură, CDL-AD (2019) 034.

candidați nu respectă în mod evident criteriile de eligibilitate. Biroul CCPE remarcă faptul că acesta este un motiv mai degrabă formal și poate fi subiectul unei interpretări restrictive. La rândul său, acest lucru poate crea riscul ca comisia să nu numească doar candidații, ci să fie, de facto, capabilă să respingă ulterior deciziile CSP cu privire la acești candidați și să își prezinte propria listă de candidați.

9. Pare neclar modul în care va fi aplicată noua dispoziție care prevede că comisia poate respinge returnarea de către CSP a listei de candidați, dacă aceasta din urmă este returnată în mod repetat. Poate exista din nou riscul ca comisia să poată de fapt să respingă deciziile CSP și să își propună propria listă de candidați. Biroul CCPE consideră că CSP, în principiu, trebuie să poată solicita o nouă listă de candidați.
10. Biroul CCPE dorește să reamintească că modul în care este numit Procurorul General, precum și demis, joacă un rol semnificativ în sistemul care garantează funcționarea corectă a Procuraturii<sup>2</sup>. Înființarea unui Consiliu al Procurorilor, care ar juca un rol esențial în numirea procurorului șef, poate fi considerată ca unul dintre cele mai eficiente instrumente moderne pentru atingerea acestui obiectiv<sup>3</sup>.
11. Mai mult, în ceea ce privește numirea procurorilor în general, așa cum a subliniat CCPE, statele membre ar trebui să ia măsuri pentru a se asigura că recrutarea, promovarea și transferul procurorilor se va efectua în conformitate cu proceduri corecte și imparțiale, pe baza unor criterii transparente și obiective, cum ar fi competența și experiența și excluzând discriminarea pe orice motiv. Organele de recrutare ar trebui să fie selectate pe baza competențelor și abilităților și ar trebui să își îndeplinească funcțiile în mod imparțial și pe baza unor criterii obiective<sup>4</sup>. Numirea și încetarea funcției procurorilor ar trebui reglementate prin lege la cel mai înalt nivel posibil și prin procese și proceduri clare și înțelese<sup>5</sup>.
12. Cu toate acestea, Biroul CCPE dorește, de asemenea, să facă referire la Amicus Curiae Brief al Comisiei de la Veneția pentru Curtea Constituțională a Republicii Moldova cu privire la Legea din septembrie 2019, unde Comisia de la Veneția a subliniat că „nu există un standard internațional care să impună o țară să aibă un Consiliu al Procurorilor (chiar dacă uneori acest model este recomandat pentru a asigura autonomia serviciului de urmărire penală). Din această perspectivă, este lipsit de importanță dacă Consiliul Procurorilor numește PG de unul singur sau în acest proces sunt implicate și alte organe”<sup>6</sup>.
13. Biroul CCPE este de acord cu Comisia de la Veneția că, în prezent, nu poate exista o cerință general acceptată pentru o țară de a avea un Consiliu al Procurorilor, cu toate

---

<sup>2</sup> A se vedea Avizul nr. 9 (2014) al CCPE privind normele și principiile europene privind procurorii, Nota explicativă, paragraful 55; a se vedea, de asemenea, Raportul Comisiei de la Veneția privind standardele europene în ceea ce privește independența sistemului judiciar: Partea II - Serviciul de urmărire penală, CDL-AD (2010) 040, paragrafele 34-35.

<sup>3</sup> A se vedea Avizul comun al Comisiei de la Veneția, al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE) și al Biroului OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (OSCE/ ODIHR), privind proiectul de lege pentru modificarea Legii cu privire la Procuratura din Georgia, CDL-AD (2015) ) 039, paragrafele 19, 20 și 27.

<sup>4</sup> A se vedea Avizul nr. 9 (2014) al CCPE privind normele și principiile europene privind procurorii, Nota explicativă, paragraful 51.

<sup>5</sup> A se vedea Avizul nr. 9 (2014) al CCPE privind normele și principiile europene privind procurorii, Nota explicativă, paragraful 52.

<sup>6</sup> A se vedea Amicus Curiae Brief al Comisiei de la Veneția pentru Curtea Constituțională a Republicii Moldova cu privire la modificările aduse Legii cu privire la Procuratură, CDL-AD (2019) 034, paragraful 20.

acestea, așa cum a subliniat în mod întemeiat și Comisia de la Veneția, acest model este recomandat pentru a asigura autonomia serviciilor de urmărire penală.

14. Într-adevăr, CCPE a recomandat în mod expres, pe baza perspectivei sale de a fi vocea procurorilor în toată Europa, ca „statele membre să garanteze un statut pentru procurori care să le asigure independența externă și internă, preferabil prin dispoziții la cel mai înalt nivel legal și care să le garanteze aplicarea lor de către un organ independent, cum ar fi Consiliul Procurorilor, în special pentru numiri, cariere și disciplină”<sup>7</sup>.
15. În opinia Biroului CCPE, astfel de standarde legale, chiar dacă nu dispun de forță obligatorie din punct de vedere legal, joacă încă un rol important în conturarea dezvoltării celor mai bune practici europene și în crearea unui mediu care le permite procurorilor să își îndeplinească sarcinile imparțial și eficient. Aceste standarde pot permite, în special, interpretarea dispozițiilor legale și prevenirea cazurilor potențiale de aplicare a acestora în detrimentul independenței procurorilor și al sistemului judiciar în general.
16. În acest sens, Comitetul pentru Drepturile Omului al Organizației Națiunilor Unite a acordat recent o atenție din ce în ce mai sporită independenței procurorilor, ca mijloc de asigurare a independenței judiciare depline.
17. De exemplu, independența și autonomia urmăririi penale reprezintă o componentă cheie pentru asigurarea investigațiilor și a urmăririlor imparțiale cu privire la plângerile legate de ofițerii de poliție și practicarea actelor de tortură<sup>8</sup>, corupție<sup>9</sup> sau protejarea drepturilor omului<sup>10</sup>.
18. Prin urmare, ar trebui evitată orice ingerință nejustificată în activitatea organelor procuraturii de către alte ramuri ale puterii de stat (președinte, executivă sau legislativă), în special în problemele legate de selecția, numirea, numirea repetată, promovarea și demiterea procurorilor, inclusiv a Procurorului General prin utilizarea comisiilor de nominalizare<sup>11</sup>.
19. În plus, interferența nejustificată poate fi exercitată nu numai asupra procurorilor individuali, ci și asupra serviciilor de urmărire penală și chiar asupra Consiliului Procurorilor<sup>12</sup>, de exemplu, pentru a încheia procesul penal<sup>13</sup>.
20. Comitetul ONU pentru Drepturile Omului a subliniat astfel necesitatea de a garanta atât independența și imparțialitatea sistemului judiciar, cât și autonomia Procuraturii <sup>14</sup>.

---

<sup>7</sup> A se vedea Avizul nr. 13 (2018) al CCPE privind independența, responsabilitatea și etica procurorilor, Recomandarea iii.

<sup>8</sup> A se vedea Observații finale referitoare la Republica Dominicană, 2017, §§ 27-28; Observații finale referitoare la Iordania, 2017, §§ 16-17; Observații finale referitoare la Elveția, 2017, §§ 28-29.

<sup>9</sup> A se vedea Observații finale referitoare la Republica Dominicană, 2017, §§ 29-30.

<sup>10</sup> A se vedea Observații finale referitoare la Honduras, 2017, § 25.

<sup>11</sup> A se vedea Observații finale referitoare la Bielorusia, 2018, §§ 39-40; Observații finale referitoare la Guineea Ecuatorială, 2019, §§ 48-49; Observații finale referitoare la Guatemala, 2018, §§ 30-31; Observații finale referitoare la Republica Populară Democrată Laos, 2018, §§ 29-30; Observații finale referitoare la Liban, 2018, §§ 41-42; Observații finale referitoare la Republica Niger, 2019, §§ 40-41; Observații finale referitoare la România, 2017, §§ 39-40; Observații finale referitoare la Regatul Eswatini, 2017, §§ 38-39; Observații finale referitoare la Tadjikistan, 2019, §§ 37-38; Observații finale referitoare la Vietnam, 2019, §§ 33-34.

<sup>12</sup> A se vedea Observații finale referitoare la Serbia, 2017, §§ 34-35.

<sup>13</sup> A se vedea Observații finale referitoare la Camerun, 2017, §§ 37-38.

<sup>14</sup> A se vedea Observații finale referitoare la Republica Paraguay, 2019, §§ 34-35.

21. Comisia de la Veneția a menționat că „simpla implicare a unui organism de expertiză, cum ar fi Comitetul MJ <sup>15</sup> în fața CSP, nu implică neapărat un element inacceptabil de politizare”<sup>16</sup>. Biroul CCPE este de acord cu Comisia de la Veneția cu privire la faptul că un element de politizare nu poate rezulta *prima facie* din simplul fapt al implicării comisiei.
22. În același timp, Biroul CCPE dorește să reamintească faptul că comisia este înființată de organul executiv - Ministerul Justiției - și amploarea influenței potențiale a acestui organism asupra activității comisiei este neclară. Dacă acestei comisii i se oferă garanții - care în prezent nu par clare - de a nu avea influență executivă, atunci riscul de politizare este, desigur, redus.
23. Biroul CCPE dorește, de asemenea, să sublinieze că, după cum am menționat mai sus, gradul de implicare al acestei comisii și, în special, competența sa de a face preselecția solicitanților și de a înainta această listă creează un risc substanțial de diminuare a rolului CSP în favoarea acestei comisii, în detrimentul autogovernării procuraturii. Riscul ca CSP să fie potențial împiedicat să își prezinte candidații poate avea repercusiuni negative asupra procesului de selecție a Procurorului General.

### **Schimbarea componenței CSP**

24. Legea din septembrie 2019 a modificat componența CSP. Anterior, acesta era format din 12 membri: 4 membri *din oficiu* (Procurorul General, procurorul șef al regiunii Găgăuzia, președintele Consiliului Superior al Magistraturii și ministrul justiției); 5 procurori aleși de Adunarea Generală a Procurorilor; 3 reprezentanți ai societății civile numiți prin concurs (unul de către președintele Republicii, unul de către Parlament și unul de către Academia de Științe a Moldovei).
25. Legea din septembrie 2019 a crescut numărul total de membri de la 12 la 15. Numărul membrilor *din oficiu* a fost schimbat de la 4 la 6 (cei doi membri suplimentari *din oficiu* sunt președintele Baroului și Avocatul Poporului). De asemenea, a fost adăugat un membru suplimentar reprezentând societatea civilă care va fi numit de guvern.
26. Biroul CCPE constată că majoritatea absolută a procurorilor din componența anterioară a CSP (7 membri procurori din totalul a 12 membri) a fost transformată într-o majoritate relativă<sup>17</sup> (7 membri procurori din totalul de 15 membri).
27. Biroul CCPE a făcut deja aluzie la importanța Consiliului Procurorilor ca organe care garantează independența externă și internă a procurorilor (a se vedea mai sus). Problema componenței acestor organe este legată în mod inextricabil de această funcție esențială.
28. CCPE a subliniat că statutul independent al procurorilor este o cerință de bază a statului de drept<sup>18</sup>, și trebuie să fie garantat prin lege, la cel mai înalt nivel posibil, într-o manieră

---

<sup>15</sup> Legea din septembrie 2019 folosește termenul „comisie” (traducere în limba engleză oferită CCPE).

<sup>16</sup> A se vedea Amicus Curiae Brief al Comisiei de la Veneția pentru Curtea Constituțională a Republicii Moldova privind modificările aduse Legii cu privire la Procuratură, CDL-AD (2019) 034, paragraful 21.

<sup>17</sup> În raport cu alte grupuri profesionale reprezentate în CSP.

<sup>18</sup> A se vedea Avizul nr. 4 (2009) al CCPE privind relațiile dintre judecători și procurori într-o societate democratică, Declarația de la Bordeaux, paragrafele 3, 8; Avizul nr. 9 (2014) al CCPE privind normele și principiile europene privind procurorii, Carta de la Roma, Secțiunile IV, V; Avizul nr. 13 (2018) al CCPE privind independența, responsabilitatea și etica procurorilor, paragrafele 15, 16, 31.

similară cu cea a judecătorilor<sup>19</sup>. Independența și autonomia serviciilor de urmărire penală constituie un corolar indispensabil independenței sistemului judiciar. Prin urmare, ar trebui încurajată tendința generală de a spori independența și autonomia efectivă a serviciilor de urmărire penală<sup>20</sup>.

29. Curtea Europeană a Drepturilor Omului (în continuare CEDO) a considerat, de asemenea, necesar să sublinieze că „într-o societate democratică, atât instanțele de judecată, cât și autoritățile de investigare nu rebuie să fie supuse presiunii politice”<sup>21</sup>.
30. În această privință, componența Consiliilor Procurorilor devine tot mai importantă. Atât CCPE, cât și Comisia de la Veneția au subliniat că înființarea unui Consiliu al Procurorilor este un pas foarte binevenit spre depolitizarea Procuraturii și, prin urmare, este foarte important ca acesta să fie conceput ca un organism plural, care să includă procurorii, membrii societății civile și un funcționar guvernamental<sup>22</sup>.
31. Potrivit CCPE, „dispozițiile ar trebui să fie stabilite de preferință prin lege și aplicate sub controlul unei autorități profesionale independente (de exemplu, compusă dintr-o majoritate a judecătorilor și procurorilor aleși de colegii lor), cum ar fi Consiliul pentru sistemul judiciar sau procurori, competent pentru numirea, promovarea și disciplina procurorilor. Acest lucru este deosebit de relevant dacă procurorii trebuie să fie recunoscuți ca autorități judiciare în sensul articolului 5 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului sau să li se acorde un rol și o autoritate incontestabilă în ceea ce privește drepturile și libertățile individuale”<sup>23</sup>.
32. De asemenea, Comisia de la Veneția a subliniat în special că, dacă aceste Consilii sunt compuse într-un mod echilibrat, de ex. de către procurori, avocați și societatea civilă și atunci când sunt independenți de alte organe de stat, astfel de Consilii au avantajul de a putea oferi un aport valoros de experți în procesul de numire și disciplinar și, astfel, pentru a proteja procurorii, cel puțin într-o oarecare măsură, de influență politică<sup>24</sup>. Comisia de la Veneția a notat că echilibrul propus pentru Consiliu, în care procurorii dețin o majoritate mică, dar care conține o minoritate semnificativă de avocați eminenti, pare a fi corespunzător<sup>25</sup>.
33. Astfel, Biroul CCPE menționează păreri convergente ale CCPE și ale Comisiei de la Veneția în ceea ce privește dezirabilitatea procurorilor-membri de a constitui majoritatea

---

<sup>19</sup> A se vedea Avizul nr. 4 (2009) al CCPE privind relațiile dintre judecători și procurori într-o societate democratică, Declarația de la Bordeaux, Nota explicativă, paragrafele 10, 26, 27, 34; Avizul nr. 9 (2014) al CCPE privind normele și principiile europene privind procurorii, Carta de la Roma, Nota explicativă, paragraful 33.

<sup>20</sup> A se vedea Avizul nr. 9 (2014) al CCPE privind normele și principiile europene privind procurorii, Carta de la Roma, secțiunea IV.

<sup>21</sup> A se vedea CtEDO Guja împotriva Moldovei (Marea Cameră), nr. 14277/04, paragraful 86.

<sup>22</sup> A se vedea Avizul comun al Comisiei de la Veneția, al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE) și al Biroului OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (OSCE / ODIHR), privind proiectul de lege pentru modificarea Legii cu privire la Procuratura din Georgia, CDL-AD (2015 ) 039, paragrafele 33-34.

<sup>23</sup> A se vedea Avizul nr. 13 (2018) al CCPE privind independența, responsabilitatea și etica procurorilor, paragraful 24.

<sup>24</sup> A se vedea Raportul Comisiei de la Veneția privind standardele europene în ceea ce privește independența sistemului judiciar: Partea II - Serviciul de urmărire penală, CDL-AD (2010) 040, paragraful 65.

<sup>25</sup> A se vedea Avizul provizoriu al Comisiei de la Veneția privind proiectul de lege a Procuraturii de Stat din Muntenegru, CDL-AD (2014) 042, paragraful 38.

În cadrul consiliilor procuraturii (CCPE indicând, în acest sens, că acești membri ar trebui aleși de către colegii lor).

34. În același timp, Biroul CCPE observă că Comisia de la Veneția a constatat, de asemenea, că „acolo unde există un astfel de Consiliu, care apare din ce în ce mai răspândit, nu există nicio cerință ca acesta să includă în mod necesar o majoritate a procurorilor”<sup>26</sup>. Comisia de la Veneția acceptă atât majoritatea absolută, cât și relativă a procurorilor-membri în cadrul acestui Consiliu, cu condiția ca în ambele cazuri, acesta din urmă să fie protejat de influența politică.
35. Revenind la situația din Republica Moldova, Comisia de la Veneția a ajuns la concluzia că „componenta CSP rămâne suficient de pluralistă, procurorii reprezentând încă o majoritate relativă”<sup>27</sup> (adică 7 procurori-membri din totalul de 15 membri) și că „echilibrul de forțe propus în amendamentele din septembrie 2019 pare să fie în conformitate cu recomandările anterioare ale Comisiei de la Veneția”<sup>28</sup>.
36. În formularea avizului său cu privire la acest subiect, Biroul CCPE dorește să reamintească că CCPE reprezintă vocea procurorilor din toată Europa, acesta exprimând punctele lor de vedere într-un context practic de asigurare a capacității lor de a lucra eficient și imparțial, pentru care independența este o precondiție necesară.
37. Biroul CCPE recunoaște că nu poate exista, până în prezent, o cerință general acceptată pentru o majoritate de procurori-membri în Consiliile Procurorilor. În același timp, dorește să reitereze recomandarea CCPE menționată mai sus în Avizul nr. 13 (2018) privind independența, responsabilitatea și etica procurorilor, și anume că o majoritate - absolută și nu relativă - în astfel de Consilii ar trebui să fie reprezentată de procurorii aleși de colegii lor. CCPE consideră că acest lucru este esențial pentru a asigura implementarea practică a principiului independenței procurorilor.
38. Biroul CCPE subliniază faptul că aceste standarde legale, chiar dacă nu dispun de forță obligatorie din punct de vedere legal, joacă încă un rol important în conturarea dezvoltării celor mai bune practici europene și în crearea unui mediu care le permite procurorilor să își îndeplinească sarcinile în mod imparțial și eficient.
39. În acest sens, Comitetul pentru Drepturile Omului al ONU a abordat problema componentei Consiliilor Superioare pentru sistemul judiciar sau pentru urmărire penală și alegerea judecătorilor și procurorilor de către colegii lor în unele observații finale mai recente<sup>29</sup>, în special în ceea ce privește participarea fie a președintelui, fie a ministrului justiției în cadrul acestor Consilii<sup>30</sup>.

## **Modificări ale procedurii de demitere a Procurorului General**

---

<sup>26</sup> A se vedea Amicus Curiae Brief al Comisiei de la Veneția pentru Curtea Constituțională a Republicii Moldova privind modificările aduse Legii cu privire la Procuratură, CDL-AD (2019) 034, paragraful 34.

<sup>27</sup> A se vedea Amicus Curiae Brief al Comisiei de la Veneția pentru Curtea Constituțională a Republicii Moldova cu privire la modificările aduse Legii cu privire la Procuratură, CDL-AD (2019) 034, paragraful 32.

<sup>28</sup> A se vedea Amicus Curiae Brief al Comisiei de la Veneția pentru Curtea Constituțională a Republicii Moldova cu privire la modificările aduse Legii cu privire la Procuratură, CDL-AD (2019) 034, paragraful 35.

<sup>29</sup> A se vedea Observații finale referitoare la Bulgaria, 2018, §§ 43-44, Observații finale referitoare la Republica Camerun, 2017, §§ 37-38, Observații finale referitoare la Republica Cehă, 2019, §§ 32-33, Observații finale referitoare la Republica El Salvador, 2018, §§ 35-36, Observații finale referitoare la Republica Kazakhstan, 2016, §§ 37-38.

<sup>30</sup> A se vedea Observații finale referitoare la Madagascar, 2017, §§ 45-46.

40. Legea din septembrie 2019 a introdus o procedură specială de demitere a Procurorului General pe motive definite, incluzând „interferențe ilegale în activitatea unui alt procuror sau în caz de intervenție ilegală, de orice fel, asupra autorităților, instituțiilor sau oficialilor pentru soluționarea oricărei întrebări sau în cazul săvârșirii unor acțiuni care afectează grav imaginea Procuraturii sau independența procurorilor”<sup>31</sup>.
41. Conform Legii din septembrie 2019, poate fi înființată o comisie care să evalueze activitatea Procurorului General, având o componentă similară cu cea prevăzută pentru comisia menționată mai sus<sup>32</sup>, care preseleccionează candidații pentru funcția de Procuror General. Această comisie similară (denumită în continuare comisia de evaluare) pregătește un raport motivat și propune CSP eliberarea Procurorului General din funcția sa dacă, în urma evaluării, se stabilește existența motivelor menționate mai sus<sup>33</sup>.
42. CSP poate respinge o singură dată propunerea comisiei de evaluare dacă a „încălcat prevederile legale sau dacă argumentele invocate de comisia de evaluare în raport nu sunt concludente pentru demiterea procurorului general. În ambele cazuri, CSP va prezenta un argument detaliat în favoarea respingerii raportului”<sup>34</sup>. Legea din septembrie 2019 nu oferă detalii suplimentare privind procesul.
43. Comisia de la Veneția a menționat în această privință că „orice redistribuire a puterilor decizionale care afectează substanțial mandatul constituțional al unui anumit organism necesită o modificare constituțională”<sup>35</sup>. Cu toate acestea, „asta nu înseamnă că legea nu poate reglementa procedurile și nu poate face aranjamente instituționale în limitele stabilite de Constituție. În Republica Moldova, Constituția nu reglementează în detaliu organizarea și funcționarea CSP. Aceasta înseamnă că Legea cu privire la Procuratură vizează, în principiu, alte organe, grupuri, comisii etc., care contribuie la activitatea CSP sau cărora CSP le poate delega o parte din puterile sale”<sup>36</sup>.
44. Prin urmare, Comisia de la Veneția, deși a menționat că este de competența Curții Constituționale a Republicii Moldova să decidă asupra constituționalității acestor modificări, a concluzionat că „un organ special implicat în procesul de selecție a candidaților la funcțiile de procuror poate fi constituțional dacă nu uzurpează puterea de decizie a CSP. În ceea ce privește procesul de demitere a PG din funcție, problema „diluării” competențelor constituționale ale CSP pare a fi și aici foarte relevantă.”<sup>37</sup>.
45. În timp ce Comisia de la Veneția a evaluat această problemă din punctul de vedere al constituționalității sale în Republica Moldova, așa cum a fost solicitată de Curtea

---

<sup>31</sup> Articolul I (6) din Legea din septembrie 2019.

<sup>32</sup> Adică format din ministrul justiției, un fost procuror sau un fost judecător, un expert internațional, un expert recunoscut sau un profesor titular în domeniul dreptului, un reprezentant al societății civile și un expert național recunoscut suplimentar numit de președintele Parlamentului.

<sup>33</sup> Articolul I (6) din Legea din septembrie 2019.

<sup>34</sup> Articolul I (6) din Legea din septembrie 2019.

<sup>35</sup> A se vedea Amicus Curiae Brief al Comisiei de la Veneția pentru Curtea Constituțională a Republicii Moldova cu privire la modificările aduse Legii cu privire la Procuratură, CDL-AD (2019) 034, paragraful 26.

<sup>36</sup> A se vedea Amicus Curiae Brief al Comisiei de la Veneția pentru Curtea Constituțională a Republicii Moldova cu privire la modificările aduse Legii cu privire la Procuratură, CDL-AD (2019) 034, paragraful 27.

<sup>37</sup> A se vedea Amicus Curiae Brief al Comisiei de la Veneția pentru Curtea Constituțională a Republicii Moldova cu privire la modificările aduse Legii cu privire la Procuratură, CDL-AD (2019) 034, paragraful 27.



Constituțională, Biroul CCPE dorește să evidențieze standardele internaționale în acest sens.

46. După cum am menționat deja, modul în care este numit și demis Procurorul General, joacă un rol semnificativ în sistemul care garantează funcționarea corectă a Procuraturii<sup>38</sup>, iar înființarea unui Consiliu al Procurorilor poate fi considerată ca unul dintre cele mai eficiente instrumente moderne pentru a atinge acest scop<sup>39</sup>. Numirea și încetarea funcției procurorilor ar trebui definite în legislație la cel mai înalt nivel posibil și prin procese și proceduri clare și înțelese<sup>40</sup>.
47. Legea cu privire la Procuratură ar trebui să definească în mod clar condițiile și motivele demiterii Procurorului General înainte de termen. Comisia de la Veneția preferă să meargă și mai departe, oferind motivele unei eventuale demiteri chiar în Constituție. În plus, ar trebui să existe o cerință obligatorie ca înainte de a lua orice decizie, organismul de expertiză să emită un aviz, în cazul în care există motive suficiente pentru demitere. În orice caz, Procurorul General ar trebui să beneficieze de o audiere echitabilă în cadrul procedurilor de demitere, inclusiv în fața parlamentului<sup>41</sup>.
48. Biroul CCPE se îndoiește de faptul că procedura specială introdusă prin Legea din septembrie 2019, precum și motivele pentru demiterea Procurorului General, sunt în concordanță cu cele expuse mai sus.
49. În primul rând, comisia de evaluare este înființată de către organul executiv - Ministerul Justiției - iar gradul de influență potențială a acestui organism asupra activității comisiei nu este clar. Dacă comisia de evaluare primește garanții - ceea ce în prezent nu pare sigur - de a nu avea nicio influență executivă, atunci riscul de politizare este, desigur, redus.
50. Cu toate acestea, este vorba și de posibilele scenarii ale întregii proceduri și de faptul dacă CSP poate fi exclus din aceasta, deoarece CSP poate respinge o singură dată propunerea comisiei de evaluare pentru demiterea Procurorului General. Pare neclar ce se întâmplă atunci, în urma unei astfel de respingeri din partea CSP. De asemenea, Procurorul General trebuie să aibă posibilitatea de atacare prin recurs a unei decizii de demitere, iar el / ea ar trebui să beneficieze de o audiere echitabilă în cadrul procedurii de demitere.
51. Nu în ultimul rând, motivele pentru demitere sunt definite în termeni generali, de exemplu, „interferența ilegală în activitatea unui alt procuror”. Procurorul general, prin însăși natura acestei funcții, gestionează activitatea întregului sistem de urmărire penală și a procurorilor individuali. Un astfel de management necesită desigur un anumit grad de interacțiune cu o mulțime de alți procurori la diferite niveluri. Indiferent dacă această

---

<sup>38</sup> A se vedea Avizul nr. 9 (2014) al CCPE privind normele și principiile europene privind procurorii, Nota explicativă, paragraful 55; a se vedea Raportul Comisiei de la Veneția privind standardele europene în ceea ce privește independența sistemului judiciar: Partea II - Serviciul de urmărire penală, CDL-AD (2010) 040, paragrafele 34-35.

<sup>39</sup> A se vedea Avizul comun al Comisiei de la Veneția, al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE) și al Biroului OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (OSCE / ODIHR), privind proiectul de lege pentru modificarea Legii privind Procuratura din Georgia, CDL-AD (2015) ) 039, paragrafele 19, 20 și 27.

<sup>40</sup> A se vedea Avizul nr. 9 (2014) al CCPE privind normele și principiile europene privind procurorii, Nota explicativă, paragraful 52.

<sup>41</sup> A se vedea Raportul Comisiei de la Veneția privind standardele europene în ceea ce privește independența sistemului judiciar: Partea II - Serviciul de urmărire penală, CDL-AD (2010) 040, paragrafele 39-40.

interacțiune poate însemna, în unele cazuri „interferențe ilegale”, aceasta depinde de o mare varietate de aspecte și ar putea fi interpretată prea larg.

52. Dacă o astfel de prevedere rămâne în legislația Republicii Moldova, Biroul CCPE ar recomanda identificarea clară, precum și la nivel legislativ, a elementelor exacte ale „interferenței ilegale” și a altor motive pentru demitere menționate mai sus.

## **Concluzii**

53. Biroul CCPE reamintește că CCPE reprezintă vocea procurorilor din toată Europa, acesta exprimând punctele lor de vedere într-un context practic de asigurare a capacității lor de a lucra eficient și imparțial, pentru care independența este o precondiție necesară.
54. În acest context, Biroul CCPE dorește să-și exprime unele îndoieli cu privire la modificările introduse prin Legea din septembrie 2019 privind mecanismul de selecție și demitere a Procurorului General al Republicii Moldova, precum și componența CSP.
55. Aceste îndoieli sunt în primul rând legate de întrebarea dacă comisiile care vor fi constituite de Ministerul Justiției pentru preselecția candidaților la funcția de Procuror General și pentru procedura de demitere a acestuia din urmă, vor avea suficiente garanții de neinterferență din partea puterii executive în activitatea lor.
56. În al doilea rând, întrebarea persistă cu privire la riscul diminuării substanțiale a rolului CSP în selecția și demiterea din funcție a Procurorului General și dacă acestuia din urmă îi vor fi asigurate toate garanțiile procedurale necesare în procedura de demitere.
57. În ceea ce privește în special motivele de demitere a Procurorului General, acestea sunt formulate în linii mari, în avizul Biroului CCPE. Acest lucru creează un risc de interpretări arbitrare și potențial abuzive, care ar putea fi evitate printr-o formulare mai fermă a dispoziției în cauză.
58. Biroul CCPE dorește, de asemenea, să sublinieze că standardele sale legale, chiar dacă nu au forță obligatorie din punct de vedere legal, joacă un rol important în conturarea dezvoltării celor mai bune practici europene și în crearea unui mediu care le permite procurorilor să își îndeplinească sarcinile în mod imparțial și eficient.