

Traducere din limba engleză în limba română

Strasbourg, 13 decembrie 2021

CDL-AD(2021)047

Opinia nr. 1058/2021

Textul originalului în engleză

COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRATIE PRIN LEGE

(COMISIA DE LA VENETIA)

REPUBLICA MOLDOVA

OPINIE

**PRIVIND MODIFICĂRILE DIN 24 AUGUST 2021 ADUSE
LEGII CU PRIVIRE LA PROCURATURĂ**

Adoptată de către Comisia de la Venetia

În cea de-a 129-a Sesiune Plenară

(Venetia/online, 10-11 decembrie 2021)

În temeiul comentariilor oferite de

Dna. Renata DESKOSKA (Membru, Macedonia de Nord)

Dl. Jose Manuel SANTOS PAIS (expert)

Dna. Hanna SUCHOCKA (Președinte onorific, expert)

CDL-AD(2021)047

Cuprins

I.	Introducere.....	3
II.	Context.....	3
	A. Contextul politic și justificarea reformei.....	3
	B. Adoptarea modificărilor și a principalelor elemente ale acestora.....	5
	C. Evenimente ulterioare adoptării modificărilor.....	6
III.	Analiza.....	7
	A. Domeniul de aplicare a opiniei.....	7
	B. Adoptarea modificărilor	7
	C. Noua componență a Consiliului Superior al Procurorilor.....	9
	1. Nivelul de reglementare.....	9
	2. Noua componență a Consiliului Superior al Procurorilor	9
	3. Alegerea membrilor <i>ex officio</i> ; excluderea Procurorului General.....	11
	D. Noua vârstă de pensionare și aplicarea acesteia membrilor în ședință	14
	E. Evaluarea performanței Procurorului General.....	16
	1. Motivele pentru evaluarea performanței	16
	2. Procedura de evaluare a performanțelor și componența Comisiei de evaluare	18
	F. Răspunderea disciplinară a Procurorului General	21
	G. Suspendarea procurorului general și numirea unui Procuror General interimar.....	21
	1. Suspendarea automată a Procurorului General	21
	2. Încetarea anticipată a mandatelor deputaților	23
	3. Cine poate fi numit Procuror General interimar?	23
	4. Procedura de numire a unui Procuror General interimar	24
IV.	Concluzie	25

I. Introducere

1. Printr-o scrisoare comună din 23 septembrie 2021, doamna A. Motuzoc, președintele Consiliului Superior al Procurorilor, și domnul A. Stoianoglo, Procurorul general al Republicii Moldova, au solicitat opinia Comisiei de la Veneția cu privire la modificările din 24 august 2021 aduse Legii nr. 3/2016 privind Procuratura (a se vedea versiunea consolidată a legii, furnizată de autoritățile solicitante, CDL-REF(2021)024). Ministerul Justiției a oferit Comisiei o traducere alternativă a versiunii consolidate a legii (CDL-REF(2021)094).
2. Dna Deskoska (membru, Macedonia de Nord), dl Santos Pais (expert, Portugalia) și dna Suchocka (Președinte de onoare) au acționat în calitate de raportori pentru această opinie.
3. La 16 noiembrie, o delegație a Comisiei formată din doamna Deskoska, doamna Suchocka și domnul Santos Pais, însoțiți de domnul Dikov de la Departamentul Secretariat, a avut întâlniri online cu reprezentanți ai Parlamentului, Ministerului Justiției, Procuraturii Generale, Consiliului Superior al Procuraturii, Curtea Constituțională, precum și cu reprezentanți ai societății civile. Comisia este recunoscătoare Ministerului Justiției pentru organizarea excelentă a întâlnirilor online.
4. Prezenta opinie a fost elaborată pe baza traducerilor în limba engleză ale Legii, furnizate de autoritățile solicitante și de Ministerul Justiției. Este posibil ca traducerile să nu reflecte cu acuratețe versiunea originală în toate privințele.
5. Prezenta opinie a fost întocmită pe baza comentariilor raportorilor și a rezultatelor ședințelor virtuale din 16 noiembrie 2021 și a comentariilor scrise la proiectul de Opinie transmis de Ministerul Justiției și Consiliul Superior al Procurorilor Republicii Moldova. Acesta a fost examinat în cadrul ședinței comune a Subcomisiilor pentru Statul de drept și Instituțiile Democratice din 9 decembrie 2021. În urma unui schimb de opinii cu secretarul de stat, domnul I. Rusu și președintele Consiliului Superior al Procurorilor, dna. A. Motuzoc, a fost adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 129-a sesiune plenară (Veneția/ online, 10-11 decembrie 2021).

II. Context

A. Contextul politic și justificarea reformei

6. Potrivit autorităților, în ciuda mai multor încercări de reformare a Procuraturii Republicii Moldova în ultimii ani, această instituție s-a bucurat de puțină încredere publică și a suferit din cauza lipsei de integritate, independență și profesionalism. Scopul declarat al modificărilor din 24 august 2021 (denumite în continuare – modificările) a fost soluționarea acestor probleme¹.

¹ Ministerul Justiției a furnizat o „Notă informativă la Hotărârea Guvernului privind aprobarea proiectului de lege al Procuraturii Republicii Moldova”. Potrivit Notei informative, „necesitatea adoptării acestui proiect de lege decurge din imperativul restabilirii încrederii cetățenilor în justiție, un rol important în acest sens fiind jucat de Procurorul General... Din păcate, activitatea procuraturii este foarte des criticată pe motive de subordonare politică, inițierea și încetarea cauzelor politice/controversate, inacțiunea și întârzierea cazurilor de mare profil și utilizarea procuraturii ca unitate corporativă pentru a-și proteja și apăra propriile interese. Toți acești factori cresc sentimentul de inegalitate, nedreptate, inechitate și, prin urmare, scad semnificativ imaginea Procuraturii.”

7. În scrisoarea lor comună adresată Comisiei, domnul Stoianoglo și doamna Motozoc au oferit o altă explicație. Potrivit acestora, adevăratul motiv pentru modificarea Legii Procuraturii a fost o confruntare de lungă durată între domnul Stoianoglo, pe de o parte, și actuala majoritate parlamentară și Președintele Republicii, doamna Maia Sandu, pe de altă parte. Această relatare a fost confirmată de alți interlocutori.

8. Domnul Stoianoglo a fost numit procuror general în 2019 de fostul președinte Dodon (care a fost principalul adversar al doamnei Sandu la ultimele alegeri prezidențiale). Numirea domnului Stoianoglo a fost precedată de o procedură de selecție extrem de contestată.² Guvernul doamnei Sandu, pe atunci prim-ministru, a încercat să anuleze procedura de selecție, dar această încercare a eșuat și a dus la un vot de neîncredere față de Guvern.

9. La 21 mai 2020, Curtea Constituțională a Republicii Moldova (CCRM) a declarat că procedura de concurs care a dus la numirea domnului Stoianoglo a fost contrară Constituției³. În același timp, CCRM nu a declarat nul mandatul domnului Stoianoglo.

10. La 15 noiembrie 2020, doamna Sandu a câștigat alegerile prezidențiale. La alegerile parlamentare anticipate din iulie 2021, partidul ei (PAS) a câștigat zdrobitor majoritatea locurilor în Parlament. După cum se explică în cererea de opinie, după alegerile parlamentare atacurile politice asupra domnului Stoianoglo s-au intensificat⁴. În special, acesta a fost acuzat de corupție, abuz în serviciu și obstrucționarea justiției în unele dosare penale importante. Un deputat al PAS, domnul Lilian Carp, a solicitat Consiliului Superior al Procurorilor să deschidă o anchetă penală pentru presupusele crime ale domnului Stoianoglo.⁵

² Numirea domnului Stoianoglo a fost precedată de modificările aduse legii în 2019: numărul membrilor Consiliului Superior al Procurorilor (CSP) fusese majorat de la 12 la 15. Modificările din 2019 prevăzuseră și o pre-selectarea candidaților la funcția de procuror general de către o comisie din cadrul Ministerului Justiției, care ar propune candidați pentru CSP. Acele modificări au fost analizate de Comisia de la Veneția într-un memoriu *amicus curiae* pentru Curtea Constituțională a Republicii Moldova (CCRM) (CDL-AD(2019)034). Comisia nu a obiectat împotriva existenței a 15 membri în cadrul CSP – ceea ce a dus la o rată mai mică a „procurorii aleși de colegii lor” – cu condiția ca aceștia să rămână o parte substanțială a CSP. În ceea ce privește comisia specială implicată în procesul de selecție a candidaților pentru funcțiile de procuror, Comisia de la Veneția a susținut că modelul său ar putea fi constituțional numai dacă nu uzurpa puterea de decizie de fond a CSP de a numi sau demite PG.

³ În special, CCRM a constatat că participarea comisiei de evaluare la selecția candidaților a fost contrară Constituției care a încredințat această funcție doar CSP.

⁴ În special, declarațiile publice cu privire la presupusul neprofesionalism și comportament neadecvat al domnului Stoianoglo au fost făcute de către Președintele Republicii Moldova, Speaker, Prim Ministru și Ministrul Justiției, Membri ai parlamentului.

⁵ În special, politicienii din partidul de guvernare PAS l-au acuzat pe domnul Stoianoglo că a facilitat eliberarea domnului Platon, care a fost unul dintre principalii protagoniști ai schemei „laundromat Moldova” care presupunea spălarea banilor a sute de milioane de euro prin băncile moldovenești. Domnul Stoianoglo a deschis un dosar penal împotriva fostului șef al Procuraturii Anticorupție, care a fost în spatele urmăririi penale a domnului Platon. Au existat acuzații conform cărora soția domnului Stoianoglo ar fi beneficiară a unor companii aparținând domnului Platon. Domnul Stoianoglo a negat aceste acuzații, susținând că acuzațiile împotriva domnului Platon au fost fabricate.

B. Adoptarea modificărilor și a principalelor elemente ale acestora

10. La 10 august 2021, proiectul de lege nr. 181 care propune modificări la Legea nr. 3 din 2016 a fost introdusă în Parlament și publicată pe site-ul acestuia. La 12 august 2021, proiectul de lege a fost examinat în cadrul ședinței Comisiei juridice, numiri și imunități a Parlamentului. La 13 august 2021, proiectul de lege a fost adoptat în primă lectură. La 24 august 2021, proiectul de lege a fost votat în a doua lectură și a devenit Legea nr. 102 pentru modificarea Legii nr. 3 din 2016 privind Procuratura. Principalele caracteristici ale modificărilor sunt după cum urmează.

12. Consiliul Superior al Procurorilor (CSP) a fost reorganizat. Constituția nu descrie componența CSP, cerând doar ca o parte substanțială a membrilor săi să fie procurori care reprezintă diferite părți ale sistemului de urmărire penală. Deci, în ordinea juridică a Republicii Moldova acele chestiuni sunt reglementate de lege. Înainte de modificări, CSP avea 15 membri:

- patru membri ai CSP erau reprezentanți ai societății civile numiți de Președintele Republicii, Parlament, Guvern, respectiv Academia de Științe a Moldovei⁶;
- cinci au fost procurori aleși de Adunarea Generală a Procurorilor din rândul procurorilor în funcție (unul din PG și patru din birourile teritoriale și de specialitate) și, în final,
- CSP a avut șase membri *ex officio*: PG, procurorul șef al Găgăuziei, președintele Curții Supreme de Justiție (CSJ), Ministrul Justiției, președintele Biroului de avocați și Avocatul Poporului.

13. Acest model – cu 15 membri ai CSP – a fost în vigoare din 2019. În conformitate cu legislația existentă anterior, CSP avea 12 membri. Amendamentele din 2021 au redus din nou numărul de membri ai CSP la 12. Au rămas doar trei membri din oficiu:

- Avocatul Poporului,
- Ministrul Justiției și
- Președintele Consiliului Superior al Magistraturii.

Trei membri *ex officio* au fost excluși:

- PG,
- Procurorul șef al Găgăuziei, și
- Președintele Biroului de avocați.

În plus, vârsta de pensionare pentru membrii CSP a fost redusă la 65 de ani. Aceste măsuri au avut efect imediat (a se vedea aplicarea lor mai jos).

⁶Traducerea legii furnizată de autoritățile solicitante a menționat doar trei membri ai societății civile; totuși, după cum a confirmat Ministerul Justiției, textul propriu-zis în limba română menționează patru membri, așa cum este descris în text.

14. A doua schimbare majoră a vizat mecanismele de responsabilitate a PG. Modificările prevedeau suspendarea automata a PG în cazul în care i se deschide un dosar penal. În cazul suspendării PG (sau în orice altă situație în care funcția de PG devine vacantă), un PG interimar poate fi numit pe o perioadă de maximum un an, de către Președintele Republicii la propunerea CSP.

15. Modificările prevedeau și posibilitatea efectuării unei evaluări ad-hoc a performanțelor PG, o dată pe an, de către o Comisie de Evaluare (CE) special creată, compusă din 5 membri: unul propus de Președintele Republicii, unul de către Ministerul Justiției, unul de către Consiliul Superior al Magistraturii, unul de către CSP și unul de către PG. O evaluare negativă poate duce la demiterea PG de către CSP cu aprobarea Președintelui Republicii.⁷

16. De asemenea, PG poate fi demis pentru abatere disciplinară, ca urmare a procedurilor care sunt conduse de o Comisie disciplinară (DC) compusă în mod similar cu CE. Concluziile DC sunt transmise CSP care ia decizia finală și poate propune Președintelui demiterea PG.⁸

C. Evenimente ulterioare adoptării modificărilor

17. La 3 și 21 septembrie 2021, domnul Stoianoglo, în calitatea sa de PG, a depus două plângeri la CCRM susținând că modificările sunt neconstituționale. El a mai solicitat CCRM să suspende aplicarea modificărilor până la examinarea plângerii sale. În paralel, plângeri similare au fost introduse de doi parlamentari din opoziție. CCRM s-a conexas aceste cazuri.

18. La 6 septembrie 2021, președintele Sandu a emis un decret prin care a anunțat încetarea mandatului unuia dintre membrii CSP (numiți de președintele Dodon) care împlinise până atunci vârsta de pensionare de 65 de ani definitivă în modificări. Un nou membru ar urma să fie numit în locul său de către președintele Sandu, în urma unui concurs.

19. La 24 septembrie 2021, CCRM a suspendat punerea în aplicare a decretului prezidențial în așteptarea examinării plângerii constituționale depuse de PG și deputați.

20. La 30 septembrie 2021, CRRM a adoptat o decizie de inadmisibilitate (cazul nr. 198a/2021) prin care a respins toate plângerile depuse de PG și deputați. Argumentele CCRM vor fi discutate mai detaliat mai jos, în Secțiunea a III-a a Opiniei („Analiză”).

21. La 1 octombrie 2021, cinci membri ai CSP au solicitat convocarea unei ședințe extraordinare pentru a examina acuzațiile împotriva PG. La 5 octombrie 2021, CSP (într-o nouă componentă, inclusiv membrul nou numit de președintele Sandu) a decis să numească un procuror (dl Furtună) pentru a investiga aceste acuzații.

⁷A se vedea articolul 39-1 (9). În privința celorlalți procurori, o astfel de decizie este luată de Colegiul de Evaluare a Performanței compus din 7 membri: 5 procurori aleși de colegii lor și 2 reprezentanți ai societății civile numiți de CSP.

⁸ Articolul 52-1 (8); din nou, pentru procurorii de rând sancțiunea disciplinară este aplicată de Colegiul de disciplină și etică, compus în mod similar ca cel al Colegiului de Evaluare a Performanței

La câteva ore de la numirea sa, procurorul Furtună a dispus arestarea domnului Stoianoglo, care a fost pusă în aplicare imediat cu ajutorul ofițerilor Serviciului de Securitate. Momentul arestării a fost filmat și difuzat la televizor. După o detenție de 72 de ore, domnul Stoianoglo a fost plasat în arest la domiciliu.

22. La 6 octombrie 2021, CSP l-a suspendat pe domnul Stoianoglo și pe adjuncții săi în așteptarea urmăririi penale și l-a ales ca PG interimar pe domnul Dumitru Robu, adjunct al procurorului municipiului Chișinău.

23. În timpul întâlnirilor, raportorii au fost informați că, în noiembrie 2021, președintele Sandu a adresat CSP o solicitare oficială pentru o evaluare extraordinară a activităților PG, cu referire la noul articol 31-1 din lege.

III. Analiza

A. Domeniul de aplicare a opiniei

24. Atât criticii, cât și susținătorii reformei au fost de acord că reforma este strâns legată de figura actualului PG, dl Stoianoglo. Acest lucru este demonstrat de evenimentele după adoptarea modificărilor, și anume suspendarea domnului Stoianoglo din funcția de PG, arestarea acestuia în urma urmăririi penale intentate împotriva sa și declanșarea procedurii de evaluare în privința sa. Contextul politic în care au fost adoptate și puse în aplicare amendamentele este cu siguranță important pentru o mai bună înțelegere a scopului și semnificației acestora.

25. Cu toate acestea, împuternicirile Comisiei de la Veneția se limitează la examinarea textelor legislative și nu se extinde la aprecierea temeiniciei acuzațiilor specifice aduse domnului Stoianoglo sau a chestiunii legalității suspendării, detenției sale etc.

26. Acestea fiind spuse, Comisia de la Veneția reiterează că domnul Stoianoglo – ca orice altă persoană – are dreptul la un proces echitabil. În unele țări europene, procurorul general, datorită rangului său constituțional, are dreptul de a fi judecat de o comisie juridică specială, de exemplu o cameră a Curții Supreme. Se pare că nu este cazul în Republica Moldova, ceea ce poate afecta încrederea publicului în independența și corectitudinea procedurilor penale purtate împotriva sa.

27. În plus, în ciuda acuzațiilor grave formulate împotriva sa, prezumția de nevinovăție a domnului Stoianoglo ar trebui respectată. Persoanele care ocupă funcții publice ar trebui să dea dovadă de reținere atunci când comentează cazul penal al domnului Stoianoglo. Nimic din prezenta opinie nu trebuie interpretat ca prejudiciind constatările instanțelor naționale și ale altor organe competente (disciplinare sau altele) cu privire la activitatea profesională a domnului Stoianoglo sau cu privire la orice infracțiune care ar fi putut fi comisă de acesta.

B. Adoptarea modificărilor

28. Criticii reformei au susținut că modificările au fost adoptate în grabă: proiectul de lege a fost introdus și supus spre examinare în primă lectură fără consultări publice preliminare și fără a obține mai întâi opinia instituțiilor și părților interesate relevante. De asemenea, unele ONG-uri s-au plâns că nu au fost consultate în acest proces.

29. Susținătorii reformei au subliniat că reforma procuraturii a fost o prioritate de vârf în programul politic al partidului de guvernare. Drept urmare, a fost una dintre primele sale

inițiative legislative după alegerile parlamentare din iulie 2021. Deși în mod normal august este perioada în care Parlamentul este în pauză, au fost convocate mai multe ședințe extraordinare, iar amendamentele au fost adoptate în două lecturi. Proiectul inițial a fost publicat în mod corespunzător pe site-ul web al Parlamentului, iar opiniile comisiilor parlamentare relevante – și în special ale Comisiei legislative și ale Comisiei anticorupție – au fost obținute și, de asemenea, publicate.⁹ Parlamentarii opoziției au participat la audierile plenare și a propus mai multe modificări înainte ca legea să fie adoptată în a doua lectură. La deliberări a participat și un reprezentant al biroului PG. Între adoptarea proiectului de lege în prima și în a doua lectură au trecut zece zile, conform regulamentului de procedură al Parlamentului.

30. Procedura legislativă a fost examinată de CCRM în decizia sa din 30 septembrie 2021. CCRM a remarcat rolul său limitat în aceste chestiuni și necesitatea respectării autonomiei Parlamentului în aplicarea propriilor reguli procedurale. Nu a constatat că procesul de adoptare a amendamentelor a încălcat vreo cerință constituțională explicită și nu era sarcina CCRM să evalueze conformitatea legii cu normele infra constituționale. CCRM a reținut, de asemenea, că opoziția parlamentară a formulat câteva amendamente la proiectul de lege care au fost de fapt dezbătute în Parlament.

31. Comisia de la Veneția înțelege că există o necesitate stringentă în Republica Moldova pentru o luptă eficientă împotriva corupției și o justiție eficientă. Este firesc ca o nouă majoritate parlamentară să încerce să lanseze, fără întârziere, reforme legislative în centrul programului său politic.

32. Cu toate acestea, urgența nu trebuie confundată cu graba. Deși nu există standarde internaționale cu privire la cât trebuie să dureze procedura în Parlament, procedura trebuie să garanteze o discuție politică semnificativă atât în cadrul Parlamentului, cât și în alte foruri publice. După cum a subliniat în repetate rânduri Comisia de la Veneția, democrația guvernată de statul de drept se referă și la deliberare și la un schimb semnificativ de opinii între majoritate, opoziție și societate.¹⁰ Comisia de la Veneția recunoaște, în același timp, că problema adoptării în grabă a reformelor instituționale în urma schimbării majorității de guvernare nu este exclusivă pentru Moldova.¹¹

33. Este foarte regretabil că proiectele de amendamente au fost introduse în luna august, care reprezintă vârful perioadei de vacanță, și că această inițiativă nu a fost precedată de o dezbatere publică transparentă și amănunțită care să implice principalele părți interesate – și în special CSP însuși – și experți.¹² Într-adevăr, așa cum reiese din decizia CCRM și din explicațiile autorităților, au fost respectate formal cerințele procedurale minime, iar între cele două lecturi au avut loc unele discuții, atât în comisiile competente, cât și în ședința plenară.

⁹<https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiecteactelegislative/tabid/61/LegislativId/5572/language/ro-RO/Default.aspx>.

¹⁰ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2020)036, Albania – Opinia comună a Comisiei de la Veneția și a OSCE/ODIHR privind modificările la Constituția din 30 iulie 2020 și la Codul electoral din 5 octombrie 2020; CDL-AD(2018)021, România - Opinie asupra proiectelor de modificare a Codului penal și a Codului de procedură penală; vezi și Raportul privind statul de drept, (CDL (2016)007).

¹¹ O situație similară a avut loc în Polonia după alegerile din 2015 sau în Ucraina după alegerile din 2019.

¹² Comisia de la Veneția, CDL-AD(2019)015, Parametrii privind relația dintre majoritatea parlamentară și opoziția într-o democrație: o listă de verificare, parag. 74 – 77.

Cu toate acestea, pentru o reformă care implică restructurarea unei instituții cheie a statului, esențială pentru menținerea statului de drept și a unui sistem judiciar de încredere, este întotdeauna recomandabil un proces deliberativ mai amănunțit. Respectarea doar a standardelor procedurale minime afectează calitatea legislației adoptate și ar fi putut fi motivul multor deficiențe ale legii identificate mai jos.

C. Noua componență a Consiliului Superior al Procurorilor

34. Ca urmare a modificărilor, procurorii aleși de colegii lor ar reprezenta cinci din doisprezece membri ai CSP. Ceilalți membri reprezintă diferite ramuri ale puterii sau instituții independente. După cum a menționat CCRM în decizia sa din 30 septembrie 2021, în urma modificărilor, procurorii ar reprezenta în continuare mai mult de 40% din numărul total de membri ai CSP, ceea ce reprezintă o „parte semnificativă” din totalul membrilor, așa cum este prevăzut de articolul 125 1(2) din Constituție. CCRM a remarcat că procurorii nu trebuie neapărat să se bucure de același nivel de independență ca și judecătorii și, prin urmare, consiliul procurorilor nu ar trebui să fie dominat de procurori. Potrivit CCRM, noua componență a CSP respectă independența procuraturii și, în același timp, evită autogovernarea corporatistă.

1. Nivelul de reglementare

35. Înainte de a trece la esența modificărilor, Comisia de la Veneția observă că în ultimii ani componența CSP a fost modificată de două ori - în septembrie 2019 și în august 2021. În 2019, numărul membrilor a fost majorat de la 12 la 15, iar în 2021 a fost redus din nou la 12. Astfel de schimbări dese pot da impresia că fiecare majoritate parlamentară respectivă a încercat să schimbe raportul de putere în CSP în favoarea ei.

36. Comisia de la Veneția constată că Constituția Republicii Moldova nu definește componența CSP. Acesta prevede doar că procurorii ar trebui să reprezinte o parte substanțială a membrilor săi. Legea cu privire la procuratură a fost adoptată ca una organică, ceea ce, în sistemul moldovenesc, înseamnă că are nevoie de sprijinul majorității tuturor parlamentarilor și adoptarea în două lecturi (contrar legilor ordinare care pot fi adoptate într-o singură lectură de majoritatea parlamentarilor prezenți). În contextul Republicii Moldova ar putea fi mai potrivit să se reglementeze acele chestiuni în Constituție, pentru a evita ca fiecare nouă majoritate parlamentară să poată „remanea” CSP pentru a-și spori influența acolo.¹³

2. Noua componență a Consiliului Superior al Procurorilor

37. În ordinea constituțională a Republicii Moldova, prevederile privind serviciul de urmărire penală sunt cuprinse în Capitolul IV al Constituției care se referă la sistemul judiciar. Procuratura este definită ca o instituție publică „autonomă” „în cadrul autorității judiciare” (asociată cu sistemul judiciar – vezi art. 124 alin. (1)). În plus, după cum reiese din articolul 125-1 din Constituție, procuratura nu este dependentă de Ministrul Justiției sau de guvern, ci este guvernată de CSP.

¹³ A se vedea Comisia de la Veneția, CDL-AD(2020)001, Moldova, Republica – Opinie comună a Comisiei de la Veneția și a Direcției Generale pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) a Consiliului Europei privind proiectul de lege pentru modificarea și completarea Constituția cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii,

alin. 50 și 68, în care Comisia a recomandat înrădăcinarea constituțională a componentei Consiliului Suprem al Magistraturii. Această recomandare este aplicabilă mutatis mutandis și CSP.

Legea cu privire la Procuratura prevede așadar că procuratura trebuie să fie „independentă de puterea legislativă, executivă și judiciară, de orice partid politic sau organizație social-politică, precum și de orice alte instituții, organizații sau persoane”.¹⁴ Legea prevede că procurorii fac numai obiectul legii, beneficiază de discreție operațională în îndeplinirea atribuțiilor lor, ar trebui să fie liberi de orice amestec extern, au dreptul la o remunerație adecvată etc. Aceste principii se aplică serviciului de urmărire penală în ansamblu și, într-adevăr, pentru PG în calitate de director executiv al sistemului de urmărire penală.

38. Cel mai important, „autonomia” procuraturii este asigurată la nivel constituțional prin înființarea CSP care, potrivit articolului 125-1 din Constituție, acționează ca garant al independenței și imparțialității procurorilor. Articolul 68 din Legea cu privire la Procuratură prevede că CSP este un organism independent care „are dreptul de a participa la înființarea, funcționarea și autogestionarea sistemului Procuraturii”. Independența/autonomia CSP se realizează în primul rând prin asigurarea unei componente adecvate și a metodei de alegere a membrilor săi.¹⁵

39. Înainte de adoptarea modificărilor, șapte membri din 15 erau procurori (cinci erau aleși de colegii lor și doi erau membri din oficiu). După modificări, cinci membri din 12 reprezintă sistemul de urmărire penală (toți aleși de colegii lor). Astfel, ponderea totală a procurorilor a fost ușor redusă.¹⁶ Cu toate acestea, este dificil să fiți de acord cu CCRM că procurorii aleși de colegii lor reprezintă în continuare o „parte substanțială” a CSP. Acest lucru este în conformitate cu propria abordare a Comisiei de la Veneția în acest sens. Comisia de la Veneția a subliniat întotdeauna că există o diferență importantă între standardele referitoare la judecători și procurori.¹⁷ În timp ce procurorii ar trebui să fie protejați de interferența politică și deși un consiliu al procurorilor poate oferi o astfel de protecție, nu există nicio cerință ca un astfel de consiliu să fie în mod necesar dominat de către procurori. Comisia de la Veneția a recomandat în mod constant ca procurorii aleși de colegii lor să reprezinte o „parte substanțială”, dar nu neapărat o majoritate a membrilor unui procuror.¹⁸

40. Important este ca componenta consiliului să fie suficient de pluralistă¹⁹ pentru a se asigura că procurorii nu pot governa singuri și, în același timp, membrii laici a căror alegere a fost asigurată de voturile majorității sau care reprezintă executivul, nu îi poate depăși cu ușurință.²⁰

¹⁴ A se vedea articolele 3 (3), (4) și (5)

¹⁵ Alți factori importanți care afectează independența acestui organism sunt procedura de luare a deciziilor în cadrul consiliului și forța lor juridică.

¹⁶ 46,6 % în „vechiul” consiliu; 41,6% în cel nou.

¹⁷ A se vedea Opinia din 2017 privind Bulgaria, citat mai sus.

¹⁸ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2014)008, Opinie cu privire la proiectul de lege privind Înalțul Consiliu Judiciar și Procuror din Bosnia și Herțegovina, alin. 45.

¹⁹ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2015)039, Opinie comună a Comisiei de la Veneția, a Consiliului Consultativ a Procurorilor Europeni (CCPE) și a Oficiului OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (OSCE/ODIHR), cu privire la proiectul de amendamente la lege privind Procuratura Georgiei, alin. 33, 35 și 36.

²⁰ În mod diferit, CCPE a susținut ca procurorii să fie într-o ușoară majoritate în consiliile procurorilor.

În cazul în care toți membrii laici sunt aleși de Parlament, Comisia de la Veneția a recomandat alegerea lor cu majoritate calificată sau pe baza unui sistem proporțional, pentru a preveni controlul politic asupra acestui organism de către majoritatea parlamentară.

41. Noua componență a CSP rămâne suficient de pluralistă. Din 12 membri, procurorii sunt reprezentați de cinci membri și reprezintă, prin urmare, cel mai mare grup. Ceilalți membri, prin contrast, nu sunt omogeni și reprezintă alte ramuri ale puterii și ale instituțiilor. Desigur, patru membri laici pot fi văzuți ca afiliați majorității de guvernare, dar acesta ar fi cazul numai dacă sunt numiți simultan și numai dacă Președintele aparține aceleiași familii politice cu majoritatea din Parlament (ceea ce este cazul acum).²¹ Dacă acești membri sunt înlocuiți treptat, nu există niciun motiv să-i vedem ca un grup politic monolitic. Trei membri reprezintă instituții independente (Consiliul Suprem de Justiție, Avocatul Poporului și Academia de Științe). Aceasta înseamnă că niciun grup nu poate governa singur și fiecare grup ar trebui să caute alianțe cu alte grupuri sau cu membri individuali pentru a lua decizii.²²

42. Acest model nu este lipsit de defecte. Astfel, există întotdeauna riscul unor înțelegeri politice în culise între membrii procuraturii și un anumit număr de membri laici. În plus, instituțiile sau funcționarii independenți pot, în practică, să nu fie la fel de independenți precum sunt în teorie. Cu toate acestea, orice model pluralist este mai bun decât un model în care consiliul este dominat de un singur grup de procurori, subordonați PG, sau de un grup monolitic de numiți politici loiali majorității de guvernare.

3. Alegerea membrilor din oficiu; excluderea Procurorului general

43. Conform modificărilor, CSP are trei membri din oficiu: Președintele Consiliului Superior al Magistraturii (CSJ), Ministrul Justiției (MJ) și Avocatul Poporului. Există argumente serioase atât pro, cât și împotriva includerii acestor trei funcționari în componența CSP.

44. În ceea ce privește Președintele CSJ, unii interlocutori au reținut că, întrucât PG nu este membru din oficiu al CSJ, Președintele CSJ nu ar trebui să fie membru din oficiu al CSP. Comisia de la Veneția nu este convinsă că este necesară o simetrie perfectă între CSJ și CSP.²³

²¹ Cu condiția ca toți acești membri să fie aleși de aceeași majoritate parlamentară care controlează Guvernul și ca Președintele să fie de aceeași culoare politică cu majoritatea parlamentară.

²² Componența CSP a fost deja evaluată de Comisia de la Veneția în procesul-verbal de *amicus curiae* pentru Curtea Constituțională a Republicii Moldova, unde Comisia de la Veneția a subliniat că „[l]a adăugarea a trei noi membri la CSP (Președintele Baroului, Avocatul Poporului și membru al societății civile propus de Guvern) nu pare să amenințe independența procurorilor, deoarece componența CSP rămâne suficient de pluralistă, procurorii reprezentând în continuare o majoritate relativă acolo. Același lucru se referă la prezența Ministrului Justiției în calitate de membru din oficiu al CSP.”

²³ În Opinia din 2017 privind Bulgaria, Comisia de la Veneția (CDL-AD(2017)018, Opinie privind Legea privind sistemul judiciar), Comisia de la Veneția a remarcat (paragraful 40) că „Deși judecătorii ar trebui să fie independenți, acest concept nu este pe deplin aplicabil de către procurori; este mai corect să vorbim de „autonomie” decât de „independență” cu drepturi depline a procuraturii. O anumită asimetrie a instituțiilor și a procedurilor aplicabile celor două ramuri ale justiției este inevitabilă.”

Dacă judecătorii ar trebui să participe sau nu la guvernarea procuraturii depinde de contextul național. În schimb, participarea procurorilor la guvernarea sistemului judiciar este mai problematică, din cauza unui standard mai ridicat de independență a justiției. Acestea fiind spuse, Comisia de la Veneția reamintește că într-o opinie anterioară a sugerat ca președintele CSJ să participe la CSP fără drept de vot.²⁴

45. Participarea Ministerului Justiției la CSP este potențial mai problematică. Comisia de la Veneția a contestat anterior prezența unui ministru în consiliile judiciare, cel puțin în contextul în care se decid chestiunile privind răspunderea disciplinară a judecătorilor²⁵ Pentru consiliile de procurori, poziția Comisiei de la Veneția a fost mai flexibilă. Într-o opinie cu privire la Muntenegru, Comisia de la Veneția a recomandat ca Ministerul Justiției să nu facă parte din consiliul procurorului, ci să delege acolo un reprezentant²⁶. Într-o opinie anterioară despre Moldova, Comisia de la Veneția a acceptat că Ministrul ar putea fi membru fără drept de vot din oficiu al CSP.²⁷ Într-o opinie mai recentă, Comisia de la Veneția nu a văzut o problemă cu un Minister al Justiției care face parte din CSP cu drept de vot, cu condiția ca componența CSP să fie suficient de pluralistă.²⁸ În anumite contexte prezența Ministrului într-un astfel de organism poate fi nu numai acceptabilă, ci chiar utilă.²⁹ Pe de altă parte, nu se poate nega că prezența unui Ministrul întărește influența executivului în cadrul Consiliului. Chestiunea prezenței Ministrului într-un consiliu al procurorilor poate fi decisă și în dependență de poziția procuraturii în ordinea juridică națională. Este mai justificat în țările în care urmărirea penală este văzută ca o parte autonomă a executivului, dar nu și atunci când este strâns asociată cu sistemul judiciar, ca în Moldova. În acest din urmă caz, Ministrul poate participa în continuare la consiliu, dar fără drept de vot în anumite chestiuni (cum ar fi procedurile disciplinare).³⁰

46. În ceea ce privește Ombudsmanul, este destul de neobișnuit ca un apărător al drepturilor să participe la guvernarea sistemului de urmărire penală. Este îndoielnic dacă funcțiile unui membru al CSP sunt compatibile cu mandatul Avocatului Poporului.³¹ Se pare că, în contextul Republicii Moldova, Avocatul Poporului însuși a refuzat să participe la chestiunile CSP:

²⁴ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2015)005, Opinie comună asupra proiectului Legii cu privire la Procuratura Republicii Moldova, alin. 131-133.

²⁵ A se vedea, CDL-AD(2007)028, Raportul Comisiei de la Veneția privind numirile judiciare, alin. 33; a se vedea, de asemenea, CDL-AD(2010)026, Opinia comună privind legea privind sistemul judiciar și statutul judecătorilor din Ucraina, de către Comisia de la Veneția și Direcția de Cooperare din cadrul Direcției Generale pentru Drepturile Omului și Probleme Juridice a Consiliului Europei, alin. 97.

²⁶ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2014)042, Opinie interimară privind proiectul de lege privind Procuratura de Stat din Muntenegru, alin. 38.

²⁷ Ibid.

²⁸ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2019)034, Republica Moldova: amicus curiae, parag. 36.

²⁹ Din nou, situația este diferită în ceea ce privește consiliile judiciare. Vezi mai multe în Comisia de la Veneția, CDL-AD(2018)011, Opinie asupra proiectelor de modificare a dispozițiilor constituționale privind sistemul judiciar, alin. 63 și 88.

³⁰ Ibid.

³¹ A se vedea Principiile de la Veneția (Principii pentru protecția și promovarea instituției Ombudsmanului): „[...] Ombudsmanul nu se angajează, pe durata mandatului său, în nicio activitate politică, administrativă sau profesională incompatibilă cu independența sau imparțialitatea sa. [...]”.

Acestea fiind spuse, Avocatul Poporului, în calitate de figură neutră din punct de vedere politic, poate servi drept arbitru între membrii procurorilor și membrii laici afiliați Guvernului, astfel încât participarea sa într-un consiliu al procuraturii poate ajuta la evitarea blocajelor³²

47. GRECO a recomandat desființarea participării din oficiu a Ministerului Justiției și a Președintelui SJC la CSP³³. Comisia de la Veneția, totuși, preferă să nu ia o poziție fermă în acest punct. După cum sa demonstrat mai sus, există argumente serioase pro și contra acestei soluții

48. În ceea ce privește excluderea PG ca membru din oficiu al CSP, Comisia de la Veneția este de acord că aceste preocupări sunt valabile. Este important să se evite transformarea CSP într-un fief personal al PG. Pe de altă parte, excluderea PG de la luarea unor decizii manageriale importante are dezavantaje clare. Este firesc ca PG, într-o procuratură organizată ierarhic, să participe la deciziile privind numirile, cariera și disciplina procurorilor, să influențeze politicile bugetare și organizaționale și să participe la elaborarea standardelor și procedurilor profesionale. Într-adevăr, PG nu ar trebui să poată lua decizii singur – de aceea sunt create consiliile procurorilor. Cu toate acestea, excluderea completă a PG de la luarea acestor decizii în calitate de membru din oficiu, sau cel puțin nepermiterea acestuia să participe fără drept de vot, este, de asemenea, inacceptabilă, dacă raportul actual dintre procurori și membri laici (cu membri laici fiind în majoritate) urmează a fi menținut.

49. Comisia de la Veneția observă că într-o opinie asupra Serbiei³⁴ a recomandat excluderea procurorului general din consiliul procurorului ca membru din oficiu. Cu toate acestea, această recomandare ar trebui privită în lumina componenței consiliului procurorilor din Serbia, unde procurorii, conform amendamentelor în cauză, ar reprezenta 5 din 11 membri. Întrucât procurorul general era superiorul ierarhic al tuturor celor cinci membri ai procurorilor, asta a făcut ca figura procurorului general să fie prea puternică și a justificat îndepărtarea sa din consiliu.

50. În general, participarea procurorului general la un consiliu de procurori ar trebui evaluată nu în abstract, ci în lumina mai multor factori specifici fiecărei țări, în special:

- componența consiliului (dacă consiliul este dominat de procurori sau laici);
- organizarea sistemului de urmărire penală (fie că este un sistem ierarhic cu Procurorul General la vârf, fie un sistem descentralizat în care procurorii sunt de pe lângă instanțe și nu sunt subordonați Procurorului General din perspectivă procesuală și administrativă);

³² În Comisia de la Veneția, CDL-AD(2016)009, Opinia finală privind proiectul revizuit de amendamente constituționale privind sistemul judiciar (15 ianuarie 2016) din Albania, para. 60, Comisia de la Veneția a acceptat că Avocatul Poporului poate participa la componența organului care conduce procedurile de verificare a judecătorilor și procurorilor.

³³ Recomandarea GRECO nr. XV, Runda a IV-a de evaluare a Republicii Moldova.

³⁴ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2021)032, Serbia - Opinie cu privire la proiectul de amendamente constituționale privind sistemul judiciar și proiectul de lege constituțională pentru implementarea amendamentelor constituționale, alin. 84 și următoarele.

- competențele consiliului (fie că hotărăște asupra problemelor legate de disciplina și cariera procurorilor, probleme bugetare și organizatorice etc., fie că acele competențe aparțin altor organe);

- competențele procurorului general în luarea deciziilor în cadrul consiliului (participare cu drept de vot sau numai cu calitate consultativă) și dacă există suficiente garanții în modul în care funcționează consiliul pentru a contrabalansa influența excesivă; a procurorului general din cadrul ierarhiei etc.

51. Revenind la situația din Republica Moldova, Comisia de la Veneția constată că participarea PG la CSP nu este inacceptabilă dacă PG nu are drept de vot sau dacă procurorii din CSP reformat rămân în minoritate, chiar și împreună cu PG. Dacă PG revine la componența CSP ca membru din oficiu cu drept de vot, aceasta poate necesita o revizuire a componenței CSP pentru a păstra echilibrul între diferitele grupuri de membri. Pe scurt, este important să se evite o situație în care PG, folosindu-și poziția față de membrii procurorilor (și chiar unii membri laici)³⁵, poate dicta voința sa către CSP. În mod similar, executivul sau președintele nu ar trebui să fie în măsură să domine CSP – ar trebui să rămână un organism autonom, care nu este supus niciunei ramuri ale guvernului. Astfel, în cazul în care PG participă la CSP fără drept de vot, Ministrul Justiției poate participa și fără drept de vot acolo, pentru a echilibra cumva influența executivului și influența comunității de procurori în cadrul acestui organ.

52. În ceea ce privește excluderea din CSP a prim-procurorului Găgăuziei ca membru din oficiu, legea ar putea prevedea ca unul dintre procurorii aleși de colegii lor să provină din Găgăuzia.

53. În concluzie, Comisia de la Veneția recomandă luarea în considerare a revenirii PG la CSP ca membru din oficiu, în timp ce procurorii aleși de colegii lor ar trebui să (continue) să reprezinte o parte substanțială a CSP. Revenirea PG în componența CSP poate necesita o revizuire a componenței acestuia pentru a păstra echilibrul între diferitele grupuri de membri, pentru a exclude influența excesivă a PG în cadrul acestui organism. Unul dintre procurorii aleși de colegii lor ar putea veni din Găgăuzia pentru a compensa revocarea prim-procurorului din Găgăuzia din calitate de membru din oficiu.

D. Noua vârstă de pensionare și aplicarea acesteia membrilor în ședință

54. Criticii modificărilor au susținut că noua prevedere care prevede pensionarea obligatorie a membrilor laici ai CSP care au împlinit vârsta de 65 de ani avea drept scop înlocuirea unui anumit membru care fusese numit de fostul președinte.

55. Comisia de la Veneția constată că, ca atare, prevederea unei vârste de pensionare pentru un funcționar public nu este contrară niciunui standard sau principiu internațional. După cum a remarcat CCRM în decizia din 30 septembrie 2021, ideea unei limită de vârstă nu este incompatibilă cu dreptul constituțional la muncă. Astfel de chestiuni pot fi reglementate de legiuitor pentru a se asigura că anumiți deținători de funcții au capacitatea mentală și fizică de a-și îndeplini atribuțiile.

³⁵ Această eventualitate a fost discutată într-o opinie cu privire la Bulgaria - a se vedea Comisia de la Veneția, CDL-AD(2017)018, Bulgaria - Opinie cu privire la Legea sistemului judiciar, alin. 19.

56. Acestea fiind spuse, nu ar trebui introdusă o limită de vârstă care să aibă drept efect încetarea mandatelor unor persoane anume, alese conform normelor existente anterior. Comisia de la Veneția a criticat astfel de măsuri într-o opinie în privința Poloniei³⁶ și repetă acest lucru în contextul Republicii Moldova. Comisia de la Veneția reține că articolul 76 (1) (i-1) din lege a introdus posibilitatea încetării mandatului unui membru la împlinirea vârstei de 65 de ani și a fost pus imediat în aplicare în septembrie 2021.

57. În plus, articolul 69 alineatul (4) nu este în conformitate cu articolul 76 alineatul (1) (i-1) care prevede încetarea mandatului oricărui membru (membru laic, membru din oficiu sau membru al procurorului).

58. În plus, din lege nu reiese clar dacă membrii cărora le-a încetat mandatul sau va fi încetat în viitorul apropiat ca urmare a aplicării noii limită de vârstă ar avea dreptul de a ataca această măsură în fața instanței. Comisia de la Veneția reamintește că dreptul de a face recurs împotriva unor astfel de măsuri în fața unei autorități judiciare poate fi derivat din articolul 6 din CEDO, conform jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului (CtEDO).³⁷ Ministerul Justiției, în comentariile lor, au clarificat că membrii individuali care sunt demși au acces la cele trei niveluri de jurisdicție, în baza prevederilor Codului administrativ. Nu este clar însă dacă acest remediu ar fi eficient atunci când mandatul încetează direct în virtutea legii.

59. Ministerul Justiției, în comentariile scrise, a reținut că regula care prevedea pensionarea *procurorilor* la împlinirea vârstei de 65 de ani exista în temeiul normelor anterioare. Amendamentele din august 2021 au extins această regulă doar la membrii laici, restabilind astfel tratamentul egal al tuturor membrilor CSP indiferent de „genealogia” acestora. Astfel, aceste modificări nu erau *ad hominem* și nu vizau anumite persoane.

60. Comisia de la Veneția este pregătită să accepte acest argument. Problematic este însă că membrii laici numiți conform vechilor reguli (care nu prevedeau nicio limită de vârstă) au fost înlăturați (sau ar urma să fie înlăturați) prematur, din cauza aplicării noii reguli. Este adevărat că securitatea mandatului membrilor CSP nu este garantată de Constituție (care nu își spune părerea pe durata mandatului acestora, cu privire la limită de vârstă etc.). Totuși, numirea ca membru al unui organ constituțional – care, conform Constituției, este principalul garant al independenței sistemului de procurori, creează cel puțin o *oarecare așteptare legitimă* că mandatul nu va fi întrerupt la jumătatea acestuia fără un motiv bun. Întrebarea este dacă scopul declarat al acestui amendament – punerea pe picior de egalitate a tuturor membrilor Consiliului în ceea ce privește vârsta de pensionare – împiedică independența acestui organism și este un motiv suficient de puternic pentru încetarea prematură a mandatului unora dintre membrii acestuia. Acesta este un alt argument în favoarea consolidării cerințelor de bază membrilor CSP și a condițiilor de încetare anticipată a mandatului în Constituție.

³⁶ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2017)031, Polonia - Opinie cu privire la proiectul de lege de modificare a Legii privind Curtea Supremă, propus de Președintele Poloniei, și a Legii privind organizarea instanțelor ordinare.

³⁷ A se vedea, *mutatis mutandis*, CtEDO, Baka C. Ungariei, nr. 20261/12, 23 iunie 2016.

E. Evaluarea performanțelor Procurorului General

61. Proiectele de amendamente au introdus un nou mecanism de evaluare ad-hoc a performanței profesionale a PG de către Comisia de Evaluare (CE). Susținătorii modificărilor au susținut că înainte de această reformă legea nu conținea prevederi care să permită tragerea la răspundere a PG pentru rezultate insuficiente. Ca urmare, a fost imposibil să-l îndepărteze pe domnul Stoianoglo, în ciuda istoricului său profesional deosebit de slab și a cazurilor de comportament greșit.

62. Doamna Motuzoc și domnul Stoianoglo au susținut că noua procedură de evaluare a performanței PG a adus prejudicii independenței PG. Procedura de evaluare poate fi declanșată la cererea Președintelui Republicii, CSP neavând niciun rol în aceasta. Motivele evaluării sunt vag formulate, iar evaluarea negativă ar putea duce automat la concediere.

63. Comisia de la Veneția observă că mecanismul de evaluări ad-hoc a performanței PG de către o comisie special creată, introdus prin modificări, pare a fi destul de neobișnuit în Europa. În cadrul întâlnirilor online, autoritățile au menționat că s-au inspirat din experiența românească de revocare a procurorilor de rang înalt; Comisia reamintește totuși că reformele românești ale procuraturii și implementarea lor practică au fost destul de controversate și au fost criticate atât de Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CtEDO)³⁸, cât și de Comisia de la Veneția însăși.³⁹ În orice caz, mecanismul a „evaluărilor performanței”, astfel cum sunt prevăzute de amendamente, este susceptibilă de critică din mai multe motive.

1. Motivele pentru evaluarea performanței

64. Legea nu stabilește niciun indicator al performanței „bune” sau „proaste”. Acești indicatori – de unde posibilele motive pentru eliminarea PG – sunt definiți nu în legea în sine, ci într-un regulament care urmează să fie adoptat de CSP (a se vedea noul articol 31-1 (5)). Legea nu definește nici sfera evaluării, nici domeniile de activitate ale PG care urmează să fie evaluate. Nu este clar dacă CE se va ocupa de activitatea procesuală a PG (sub rezerva dispozițiilor Codului de procedură penală și a altor legi relevante) sau mai degrabă de activitatea managerială a PG cu privire la conducerea procurorului. Raportorii au fost informați că CSP este în curs de elaborare a reglementărilor privind evaluările performanței PG. Între timp, Președintele Republicii a solicitat deja CSP – așa cum prevede articolul 31-1 (2) – să evalueze performanța domnului Stoianoglo.

65. CCRM a decis că un astfel de aranjament nu contravine Constituției. Potrivit CCRM, legea conținea anumite cerințe esențiale ale evaluărilor de performanță (a se vedea articolul 30) și a delegat CSP cu sarcina de a adopta reglementări mai detaliate. Cerința constituțională ca anumite chestiuni să fie „prevăzute de lege” trebuia interpretată în lumina jurisprudenței CtEDO care a interpretat conceptul de „legalitate” în sens larg. Astfel, era permis legiuitorului să delege sarcina de a reglementa aceste probleme către CSP, în limitele stabilite de lege.

³⁸ A se vedea CtEDO, Kovesi c. România, nr. 3594/19, mai 2020.

³⁹ A se vedea Comisia de la Veneția, CDL-AD(2019)014, România – Opinie privind Ordonanțele de Urgență OUG nr. 7 și OUG nr. 12 de modificare a Legilor Justiției, precum și opiniile anterioare referitoare la România citate în acestea.

66. Comisia de la Veneția nu va discuta cu CCRM cu privire la constituționalitatea delegației legislative în acest context, întrucât CCRM este mai bine în măsură să interpreteze Constituția națională. Cu toate acestea, din perspectiva statului de drept, încredințarea CSP-ului cu o putere practic nelimitată⁴⁰ de a defini condițiile materiale în care PG poate fi demis este o abordare extrem de contestabilă. Astfel de reguli trebuie să aibă cel mai înalt nivel posibil de legitimitate. În paragrafele anterioare, Comisia de la Veneția a susținut deja că lipsa întăririi constituționale poate prejudicia stabilitatea sistemului de urmărire penală, iar anumite chestiuni ar trebui reglementate nu printr-o lege comună, ci printr-o lege organică adoptată cu majoritate calificată sau chiar în însăși Constituția Această abordare se aplică *a fortiori* esenței procesului de evaluare. Poate fi necesar să se păstreze anumite reguli flexibile și este perfect acceptabil dacă CSP elaborează reguli de fond și procedurale cuprinse în lege. Cu toate acestea, a da CSP undă verde în elaborarea unor astfel de reguli pare a fi excesiv.

67. Al doilea punct de critică este legat de primul: este greu de înțeles în ce măsură evaluarea performanței în temeiul modificărilor este diferită de răspunderea disciplinară. Ambele proceduri (procedura de evaluare a performanțelor și procedura disciplinară) pot duce la demiterea PG, deși pe motive aparent diferite. Totuși, legea în sine nu descrie acele temeuri sau folosește formule foarte vagi (cum ar fi aprecierea progresului muncii și determinarea dacă PG corespunde funcției pe care o deține). Orice altceva este lăsat la latitudinea reglementărilor care urmează să fie adoptate de CSP. Din nou, în hotărârea sa din 30 septembrie, CCRM nu a găsit nicio problemă constituțională cu privire la aceste modificări. Pentru CCRM, articolul 23 din Constituție, care conține o cerință implicită a calității legii care definește drepturi și obligații, nu poate fi invocat *in abstract*. Întrucât prevederile contestate nu fuseseră încă aplicate, CCRM a refuzat să le examineze. Cu toate acestea, pentru Comisia de la Veneția rămâne întrebarea: legea nu explică ce fel de rezultate insuficiente pot duce la demiterea PG, iar pentru Comisia de la Veneția este foarte dificil să comenteze aceste prevederi fără a le vedea. Aceste prevederi sunt în contradicție cu abordarea Comisiei de la Veneția care a remarcat, într-un raport privind standardele europene în ceea ce privește independența sistemului judiciar, că legea ar trebui să definească clar condițiile eliberării preventive a procurorului⁴¹. În plus, există o cerință mai generală de securitate juridică în ceea ce privește previzibilitatea impactului legii.⁴²

68. Al treilea și poate cel mai important punct de critică se referă la aplicarea acestei noi proceduri la PG suspendat, domnul Stoianoglo. Nu numai că procedura a început deja fără ca indicatorii de evaluare să fi fost aprobați de către CSP, dar, din toate punctele de vedere, propunerea vizează aplicarea retroactivă a acelor indicatori.

40 Articolul 30 (2) din lege, la care se referă CCRM, conține doar o descriere foarte generală a modului în care ar trebui să arate acele criterii de evaluare.

⁴¹ Comisia de la Veneția, CDL-AD (2010)040, (Partea a II-a: serviciul de urmărire penală).

⁴² Comisia de la Veneția, CDL-AD(2016)007, Lista de verificare a statului de drept, alin. 58.

Într-o opinie cu privire la Turcia, Comisia de la Veneția a observat că „răspunderea disciplinară sau orice altă măsură similară [adăugat cursive] ar trebui să fie previzibilă; un funcționar public ar trebui să înțeleagă că face ceva incompatibil cu statutul său, pentru a fi disciplinat pentru asta”⁴³. În principiu, indicatorii de performanță nou stabiliți nu pot fi aplicați decât în cazul unor rezultate insuficiente viitoare.

69. Acestea fiind spuse, răspunderea disciplinară ar trebui să fie diferențiată de o evaluare mai generală a integrității sau competenței profesionale a unui funcționar, care poate fi uneori demonstrată cu referire la comportamentul din trecut.

70. În concluzie, orice evaluare a performanțelor anterioare a domnului Stoianoglo nu trebuie efectuată pe baza indicatorilor nou stabiliți și poate fi bazată numai pe astfel de criterii de integritate și profesionalism care ar putea fi derivate incontestabil din reguli preexistente sau din însăși natura mandatului PG. Este interzisă suspendarea PG pentru defecte în performanța sa sau pentru un anumit comportament greșit, dacă el/ea nu ar putea prevedea în mod rezonabil, la momentul relevant, că el/ea ar putea fi suspendat din cauza unor astfel de defecte sau comportament greșit.⁴⁴

2.Procedura de evaluare a performanțelor și componența Comisiei de evaluare

71. În cadrul ședințelor virtuale au fost ridicate două probleme principale cu privire la procedura de evaluare a performanței PG. Prima se referea la componența CE și relația acesteia cu CSP. A doua întrebare se referea la frecvența unor astfel de evaluări. Majoritatea parlamentară și MJ au insistat că CSP și-a păstrat toată autonomia și independența cu modificările propuse, în ciuda creării unor organisme care urmau să „asiste” CSP în îndeplinirea funcțiilor sale.

72. Cu privire la prima problemă, Comisia de la Veneția observă că, potrivit articolului 31-1 alin. (3) și (4) din noua lege, membrii CE nu pot fi procurori în funcție și nici persoane aflate în subordinea PG. Membrii numiți de Președintele Republicii și MJ nu pot fi deloc funcționari publici. Prin urmare, este foarte probabil ca toți cei cinci membri ai CE să nu aibă în biografie funcția de procuror. Nu este clar dacă, în situația actuală, domnul Stoianoglo – al cărui mandat a fost suspendat – ar fi îndreptățit să numească un membru în această comisie, sau această putere ar trece la PG interimar.

73. În plus, potrivit articolului 31-1 alineatul (3), CE poate funcționa cu numai trei membri numiți. Aceasta înseamnă că procesul de evaluare poate fi în întregime în mâinile membrilor numiți de executiv, care, în plus, nu ar avea experiență de în sistemul procuraturii⁴⁵.

⁴³ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2016)037, Turcia - Opinie privind Decretele Legile de Urgență nr. 667-676 adoptată în urma loviturii de stat eșuate din 15 iulie 2016, alin. 119.

⁴⁴ După cum a subliniat Comisia de la Veneția, legea trebuie, acolo unde este posibil, să fie proclamată înainte de punere în aplicare și să fie previzibilă în ceea ce privește efectele sale: trebuie, de asemenea, formulată cu suficientă precizie și claritate pentru a permite subiecților de drept să-și reglementeze comportamentul în conformitate cu it – a se vedea Comisia de la Veneția, CDL-AD(2016)007.

⁴⁵ Calificările membrilor comisiei de evaluare ar trebui să fie în domeniul dreptului și managementului public, dar nu este necesară experiența anterioară în activitatea de procuror (articolul 31-1(4)).

74. Într-o opinie cu privire la Muntenegru, Comisia de la Veneția a recomandat ca o comisie de evaluare a performanței să fie destul de independentă de Consiliu și ar putea include câțiva membri laici. Contribuția celor din afară poate fi utilă, deoarece ar contribui la garantarea imparțialității și independenței acestui organism.⁴⁶ Astfel, participarea membrilor care nu fac parte din sistemul procuraturii la activitatea CE este perfect acceptabilă. În mod similar, faptul că procedura de evaluare a performanțelor poate fi inițiată de un actor extern, care nu aparține sistemului de urmărire penală, nu este, ca atare, inacceptabil. Totuși, ceea ce este îngrijorător este că, teoretic, CE poate începe să funcționeze și să ia decizii fără ca vreun membru să aparțină sistemului de urmărire penală.

75. CCRM a constatat că această procedură nu este contrară Constituției. Constituția nu a extins procurorilor toate garanțiile independenței justiției. Deși CSP, conform Constituției, era principalul organ responsabil de guvernarea sistemului de urmărire penală, Constituția nu exclude crearea unor organe subordonate care să ajute CSP să-și îndeplinească sarcinile, cu condiția ca aceste organe să nu uzurpeze luarea deciziilor substanțiale, puterea CSP.⁴⁷ Funcția CE a fost de a propune rapoarte de evaluare către CSP, acesta din urmă păstrând puterea ultimă de a lua decizia. O astfel de funcție consultativă a CE, în contextul evaluării performanței (precum și funcția consultativă a Comisiei de disciplină în contextul procedurii disciplinare – despre aceasta vezi mai jos), nu a fost contrară Constituției.

76. În general, Comisia de la Veneția este de acord cu această analiză. Ea reamintește că într-un memoriu de *amicus curiae* pentru CCRM a examinat problema legitimității organismelor subordonate CSP și asistarea acestuia în sarcinile sale. Comisia de la Veneția a subliniat că crearea unor astfel de organisme este permisă în măsura în care acestea nu uzurpă rolul definit constituțional al CSP. Astfel, componența CE nu este atât de importantă dacă CE rămâne un organism consultativ și dacă CSP nu este legat de constatările CE, dar poate ajunge la o concluzie diferită.

77. Acestea fiind spuse, în practică, chiar și un organism consultativ poate avea o influență decisivă în procesul decizional, de exemplu, atunci când are o capacitate mai bună de constatare a faptelor sau o expertiză mai bună în materie. În acest caz, rolul CSP poate fi redus la un rol de organ de apel, ceea ce poate fi în contradicție cu rolul său constituțional.⁴⁸ Acest risc este destul de real, având în vedere prevederile articolului 31-1(8) care prevede că CSP poate să nu accepte evaluarea de notare propusă de către CE și/sau să returneze raportul pentru o nouă evaluare în caz de încălcare a procedurii atunci când acea încălcare a avut un efect decisiv asupra rezultatelor evaluării. Este dificil de văzut cum CSP -ul poate atribui o notă diferită PG dacă nu face evaluarea în sine.

⁴⁶ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2014)042, Opinie interimară privind proiectul de lege privind Procuratura de Stat din Muntenegru, §§83-84.

⁴⁷ Această parte a deciziei CCRM conține citate lungi din opiniile Comisiei de la Veneția pe această temă.

⁴⁸ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2015)042, Opinia privind legile privind răspunderea disciplinară și evaluarea judecătorilor din „Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei”, alin. 84.

78. Prin urmare, chiar dacă ultimul cuvânt aparține CSP, problema compoziției CE nu este lipsită de relevanță. Comisia de la Veneția recomandă astfel să se prevadă în lege că CE nu poate funcționa fără prezența a cel puțin unor procurori, astfel încât componența CE să reflecte, cel puțin aproximativ, componența CSP. În mod alternativ, legea ar putea prevedea în mod explicit că CSP nu este obligat să respecte constatările CE și poate susține o nouă evaluare.

79. De asemenea, generează îngrijorare puterea Președintelui Republicii sau a trei membri ai CSP de a declanșa evaluarea ad-hoc a performanței. Cel mai important, Președintele are o mare influență în întregul proces de evaluare: el sau ea poate iniția evaluarea, poate delega CE pe unul dintre membrii acestuia și, în final, Președintele numește unul dintre membrii CSP (chiar dacă acest membru, în urma numirii, ar trebui să acționeze independent). Acestea fiind spuse, pot exista unii factori care contrabalansează posibila influență excesivă a Președintelui: de exemplu, dacă decizia finală este într-adevăr luată de CSP în deplină independență și dacă decizia CSP ar putea fi atacată cu recurs în fața unui tribunal administrativ.

80. Mai mult, Comisia de la Veneția constată că legea nu conține nicio cerință plafon pentru deschiderea unei proceduri de evaluare a performanței, ceea ce înseamnă că președintele sau trei membri ai CE pot declanșa procedura chiar și din motive foarte banale. Legea nu prevede posibilitatea CE sau CSP de a respinge astfel de cereri ca inadmisibile, fără a garanta întreaga procedură de evaluare a performanței.

81. Comisia de la Veneția este, de asemenea, preocupată de frecvența evaluărilor performanței. O procedură de evaluare poate fi inițiată în fiecare an. Aceasta înseamnă că PG poate fi supus la șapte evaluări de performanță pe parcursul mandatului său, în timp ce procurorii obișnuiți sunt evaluați la fiecare patru ani.⁴⁹ În absența unor indicatori specifici ai evaluărilor de performanță (a se vedea mai sus), este dificil de spus cât de exigentă și împovărătoare această procedură ar putea fi pentru biroul PG. Riscul este ca supunerea unor astfel de evaluări să poată distra atenția PG de la îndeplinirea mandatului său.

82. În plus, articolul 31-1(6) dă dreptul CE să caute și să obțină de la orice persoană – inclusiv PG însuși sau orice procuror din subordine – orice „date și informații” care pot fi utile pentru evaluarea performanței procurorului. Această clauză poate fi utilizată pentru a obține informații despre cazuri specifice pe care acuzarea nu le poate dezvălui. În trecut, PG i s-a solicitat în mod repetat să furnizeze informații specifice cu privire la cazurile pendente, cu referire la calitatea sa de membru al Consiliului de Securitate (un organism care consiliază Președintele Republicii în probleme de securitate). Comisia de la Veneția consideră că este necesar să precizeze în lege că PG poate refuza să furnizeze informații cu privire la cazuri specifice dacă dezvăluirea acestora poate pune în pericol succesul unei investigații în curs sau orice alt interes vital similar al justiției (cum ar fi protecția martorilor, de exemplu).

83. Acestea fiind spuse, Comisia de la Veneția admite că poate fi necesară o evaluare externă periodică a activității PG. După cum sa demonstrat mai sus, noul mecanism de evaluări ad-hoc a performanței are multe defecte, astfel încât legiuitorul ar putea lua în considerare alternative.

⁴⁹ A se vedea articolul 29 (2) din lege.

De exemplu, ar trebui să fie posibilă consolidarea mecanismului de raportare anuală a PG către Parlament, prevăzut de art. 11 alin. (3) din lege, prin descrierea cerințelor la conținutul unor astfel de rapoarte, a procedurii de dezbateră a acestora în Parlament și consecințele juridice ale dezaprobării unor astfel de rapoarte de către Parlament.

84. Ministerul Justiției, în comentariile scrise, a indicat că efectul juridic al unor astfel de audieri în fața Parlamentului ar fi limitate, întrucât decizia privind funcția de PG este în mâinile CSP, în conformitate cu Constituția. Într-adevăr, numai CSP poate propune eliminarea PG „din motive obiective” și „pe baza unei proceduri transparente” (a se vedea articolul 125 alin. (2) din Constituție). Comisia de la Veneția admite că termenul „motive obiective” poate fi interpretat în sens larg. Nu este exclus ca, pe lângă eliberarea din funcție a PG pentru o infracțiune sau abatere disciplinară, mandatul PG să poată fi încetat în cazuri de performanță vădit slabă – similar mandatului procurorilor inferiori. Cu toate acestea, mecanismul de efectuare a evaluării propus prin amendamente are prea multe lacune pentru a satisface preceptul constituțional al evaluării „obiective” bazate pe „procedura transparentă”. Acest mecanism ar trebui revizuit: cel mai important, legea ar trebui să prevadă indicatori mai specifici de rezultate insuficiente, CE ar trebui să includă membri ai procurorilor, iar raportul CE ar trebui să aibă în mod clar un caracter consultativ.

F. Răspunderea disciplinară a Procurorului General

85. Articolul 52-1 din legea introdusă prin modificări prevede o procedură specială de înlăturare a PG prin procedură disciplinară, de către o Comisie disciplinară (CD) special creată, care este compusă în mod similar ca CE. Spre deosebire de indicatorii de performanță (care urmează a fi definiți de CSP), temeiurile unei sancțiuni disciplinare sunt definite în lege (articolul 38).

86. Procedura de deschidere a unei proceduri disciplinare și de examinare prealabilă a unui dosar disciplinar împotriva PG este identică cu procedura de evaluare a performanțelor. Prin urmare, recomandările formulate mai sus – în special, referitoare la necesitatea de a avea procurori în CD, calificările membrilor CD, puterea Președintelui Republicii de a declanșa procedura disciplinară, precum și independența CSP în luarea unei decizii pe fond – sunt valabile și în acest context.

G. Suspendarea procurorului general și numirea unui procuror general interimar

1. Suspendarea automată a Procurorului General

87. Noul articol 55-1 prevede suspendarea⁵⁰ PG în cazul în care pe numele acestuia este deschis un dosar penal. Această suspendare este automată, prin aplicarea legii.

88. Această prevedere a fost examinată de CCRM, care a constatat că suspendarea PG și a adjuncților acestuia nu a constituit o încălcare a prezumției de nevinovăție.

⁵⁰ Ambele traduceri în limba engleză ale titlului acestui articol (cea furnizată de autoritățile solicitante și cealaltă furnizată de minister) menționează „concedierea”, dar, după cum au explicat raportorii, aceasta este o eroare de traducere: titlul, precum și articolul în sine, vorbește despre „suspendare” și nu o concediere definitivă.

Potrivit CCRM, suspendarea unui PG care este superior ierarhic tuturor procurorilor și anchetatorilor asigură o cercetare independentă a cazurilor în care PG poate fi implicat. În sprijinul acestei concluzii, CCRM a făcut trimitere la hotărârea CtEDO în *cauza Kolevi împotriva Bulgariei*. În acest caz, CtEDO a constatat că articolul 2 din Convenția Europeană impunea ca o investigație privind o presupusă crimă care îl implica pe procurorul general de atunci al Bulgariei să nu fie condusă de anchetatorii subordonați ierarhic aceluiași procuror general. În ceea ce privește suspendarea deputaților PG, conform CCRM, aceștia sunt numiți în funcțiile lor din cauza încrederii personale a PG în aceștia, astfel încât suspendarea lor ar servi aceluiași scop legitim.

89. Comisia de la Veneția este de acord că, în principiu, suspendarea PG într-o cauză în care împotriva acestuia există un dosar penal pe rol nu este incompatibilă cu prezumția de nevinovăție, din motivele explicate de CCRM și, de asemenea, pentru că menținerea PG în funcție, în ciuda acuzațiilor grave împotriva sa, ar putea submina încrederea publicului în sistemul procuraturii. Cu toate acestea, ar trebui să existe garanții procedurale pentru a se asigura că mecanismul de suspendare nu este utilizat în mod arbitrar. Comisia de la Veneția își reiterează observația anterioară conform căreia deschiderea procedurilor penale și desfășurarea acestora ar trebui să fie însoțite de garanții procedurale adecvate și că prezumția de nevinovăție a inculpatului trebuie să fie respectată de către fiecare organism oficial sau funcționar care comentează cauza penală.

90. Într-o opinie cu privire la Bulgaria⁵¹, Comisia de la Veneția a avertizat împotriva suspendării automate a judecătorilor: a recomandat Camerei Judiciare a Consiliului Superior al Magistraturii „trebuie să revizuiască fondul acuzațiilor și să decidă dacă probele împotriva judecătorului sunt suficient de convingătoare. [...] și dacă cere o suspendare.” În caz contrar, procurorii ar avea „puterea de a iniția suspendarea judecătorilor pe o perioadă potențial lungă de timp pe baza unor probe (relativ) puține”, ceea ce poate pune în pericol independența justiției.

91. După cum sa explicat raportorilor, noul articol 55-1 ar trebui interpretat împreună cu articolul 34 alineatul (5), care prevede că deschiderea unui dosar penal împotriva PG ar trebui să fie autorizată de către CSP care, în acest caz, ar trebui să numească și un procuror să se ocupe de acest caz. Astfel, PG nu poate fi urmărit penal – și deci nu poate fi suspendat – fără implicarea CSP. Acest lucru ar trebui văzut, în opinia autorităților, ca o garanție suficientă a independenței PG.

92. Cu toate acestea, după cum reiese din opinia privind Bulgaria, nu orice anchetă penală solicită suspendarea automată a PG. Mai potrivit ar fi să lăsăm CSP să decidă, ad-hoc și în lumina gravității acuzațiilor la adresa PG, dacă este necesară suspendarea. Suspendarea automată poate fi rezervată pentru cazurile în care PG este suspectat de o infracțiune de o anumită gravitate, dar chiar și în aceste cazuri CSP ar trebui să fie implicat pentru a evalua dacă probele preliminare împotriva PG sunt suficiente în mod rezonabil pentru a iniția un dosar. Într-adevăr, calitatea și natura probelor preliminare strânse în scopul inițierii unui dosar nu se presupune a fi suficiente pentru a asigura condamnarea. Cu toate acestea, CSP ar trebui să verifice el însuși dacă astfel de dovezi *prima facie* nu sunt în mod clar fabricate sau irelevante.

⁵¹ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2017)018, Bulgaria - Opinie cu privire la Legea sistemului judiciar.

93. Ministerul Justiției, în comentariile lor scrise, a subliniat că ar fi prejudiciabil pentru prestigiul procuraturii și pentru independența anchetei menținerea în funcție a unui PG în timp ce acesta este în curs de urmărire penală. Acesta este un argument valabil: Comisia de la Veneția nu este împotriva suspendării PG la momentul deschiderii dosarului penal, cu condiția ca CSP să fie implicat în mod corespunzător și să garanteze că acuzațiile împotriva PG nu sunt frivole, motivate politic, sau nefondate, și că suspendarea temporară a PG este necesară pentru a proteja prestigiul procuraturii și independența oricărei anchete viitoare. Nicio suspendare automată a PG nu este admisibilă și este necesară o implicare semnificativă a CSP pentru a decide cu privire la suspendare.

2. Încetarea anticipată a mandatelor deputaților

94. Din noua redactare a articolului 18, în cazul suspendării PG în așteptarea urmăririi penale sau eliberării acestuia, se încetează și mandatele tuturor adjuncților PG. După cum au explicat raportorii, întrucât adjuncții sunt numiți de către PG (cu acordul CSP), aceștia i-ar rămâne loiali chiar și după demiterea sau suspendarea acestuia și, prin urmare, ar putea interfera cu orice anchetă penală sau alte proceduri care vizează PG.

95. Chiar dacă acest risc este real, nu justifică neapărat demiterea simultană a tuturor deputaților. O astfel de măsură dramatică poate afecta funcționarea eficientă a sistemului de urmărire penală, care în această situație ar rămâne practic „decapitat”. Revocarea colectivă a deputaților, care nu ține de prestația acestora sau de vreo culpă pe care aceștia ar fi putut să o fi comis, transmite un mesaj greșit către procuratură, și anume că funcția de deputat depinde în totalitate de loialitatea personală față de PG. O astfel de concediere în masă poate avea, de asemenea, un efect paralizant asupra procurorilor.

96. Dacă este cazul, legea ar putea prevedea că adjuncții care au fost numiți de PG suspendat sau revocat nu pot interveni în niciun caz care ar putea viza PG, sau în orice caz care este tratat de procurorul desemnat de CSP să investigheze acuzațiile împotriva PG. Și, într-adevăr, nu ar trebui amânată numirea noului PG, dacă această funcție devine vacantă. Dacă aceste condiții sunt îndeplinite, deputații pot rămâne în funcție până la numirea noului PG. În orice caz, suspendarea PG poate justifica doar suspendarea adjuncților acestuia, și nu eliberarea definitivă a acestora, așa cum prevede prezent legea.

3. Cine poate fi numit Procuror General interimar?

97. Conform modificărilor, orice procuror în funcție poate fi numit ca PG interimar. Comisia de la Veneția reamintește că există un argument puternic pentru selectarea unui PG interimar din rândurile procurorilor de top existenți.⁵² Acestea fiind spuse, nu este exclusă nici numirea unui străin calificat corespunzător, deoarece ar putea fi văzută ca semnalând un nou început și reducerea riscului de corporatism.⁵³

⁵² Comisia de la Veneția, CDL-AD(2021)030, Muntenegru - Opinie urgentă privind proiectul revizuit de amendamente la Legea cu privire la Procuratura de Stat; a se vedea, în special, Concluziile opiniei.

⁵³ Ibid.

Potrivit articolului 17 alin. (1) lit. a), candidatul la funcția de PG trebuie să aibă 10 ani de experiență profesională în domeniul juridic, din care 5 ani în funcția de procuror. Legea nu prevede clar dacă PG interimar ar trebui să corespundă tuturor condițiilor prevăzute în acest articol pentru PG. În mod normal, PG și PG interimar ar trebui să îndeplinească în general aceleași cerințe de calificare.

4. Procedura de numire a unui procuror general interimar

98. Un PG interimar este numit atunci când postul de PG devine vacant sau când PG este suspendat. Conform modificărilor, un PG interimar este numit de aceleași organe care sunt implicate în procesul de numire a unui PG permanent – CSP și Președintele Republicii, dar procedura este oarecum simplificată (nu implică concursul publică și interviul). Acest lucru este compatibil cu urgența situației.

99. Mandatul unui PG interimar este limitat la 12 luni și poate fi prelungit. Într-o opinie despre Muntenegru, Comisia de la Veneția a avertizat împotriva procurorului general interimar care ar putea ocupa această funcție la infinit.⁵⁴ Întrucât în Moldova procedura de numire a unui PG interimar nu este semnificativ diferită de procedura de numire a unui permanent (de exemplu, nu există nicio cerință de a obține o majoritate calificată în Parlament), durata unei astfel de numiri interimare ar trebui limitată la timpul necesar pentru a alege noul PG (când funcția precedentului PG a devenit vacantă). Mandatul unui PG interimar numit pentru a înlocui un PG suspendat poate fi mai lung, dar ar trebui încetat dacă procesul împotriva PG este abandonat sau acesta este achitat.

100. Legea ar trebui, de asemenea, să precizeze dacă aceeași persoană poate fi reîncadrată în funcția de PG interimar (sau chiar permanent) și ce fel de procedură trebuie urmată în cazul renumirii. Posibilitatea renumirii afectează independența persoanei care a ocupat această funcție:⁵⁵ anterior, Comisia de la Veneția a recomandat ca Procurorul General să nu fie eligibil pentru renumire, ci să se bucure de un mandat suficient de lung.⁵⁶ Un scenariu în care sistemul de urmărire penală este guvernat de un PG interimar, pe o perioadă prelungită de timp, și acolo unde acest PG interimar trebuie să caute și să obțină realegerea la intervale regulate este foarte periculos pentru independența procurorilor. Mai indicat ar fi ca unul dintre adjuncții, selectat de CSP, să îndeplinească temporar atribuțiile de PG (cu excluderile evidențiate mai sus), pe perioada de timp necesară încheierii unei urmăriri penale împotriva PG suspendat sau pentru completarea locului vacant.

⁵⁴ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2021)030, Muntenegru – Opinie urgentă privind proiectul revizuit de modificări la Legea cu privire la Procuratura de Stat, alin. 52.

⁵⁴Comisia de la Veneția, CDL-AD(2013)025, Opinie comună asupra proiectului de lege privind Procuratura din Ucraina, alin. 49.

⁵⁶ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2013)025, Opinie comună asupra proiectului de lege privind Procuratura din Ucraina, alin. 117.

IV. Concluzie

101. La 23 septembrie 2021, doamna Motuzoc, președintele Consiliului Superior al Procurorilor din Republica Moldova, împreună cu domnul Stoianoglo, procurorul general, au solicitat o opinie Comisiei de la Veneția cu privire la modificările din 24 august 2021 aduse Legii privind Procuratura. Acele amendamente au fost adoptate într-o situație de conflict politic acut între majoritatea parlamentară și Procurorul General, care a fost criticat pentru incompetență și lipsă de integritate. Domnul Stoianoglo a negat cu fermitate aceste acuzații.

102. Modificările au fost introduse și adoptate în perioada vacanței. Introducerea lor nu a fost precedată de o discuție publică, iar participarea societății civile, a părților interesate și a experților la discuțiile din Parlament a fost destul de limitată. În timp ce Curtea Constituțională a Republicii Moldova a constatat că au fost respectate regulile fundamentale ale legiferării, în opinia Comisiei de la Veneția ar fi fost cu siguranță de preferat un proces mai amănunțit și mai transparent, având în vedere importanța reformei pentru buna funcționare a sistemului procuraturii, care este definită în Constituție ca instituție publică autonomă în cadrul autorității judiciare.

103. Comisia de la Veneția constată că, în ultimii ani, componența Consiliului Superior al Procurorilor (CSP) a fost schimbată de două ori. Astfel de schimbări dese pot da impresia că fiecare majoritate parlamentară respectivă a încercat să schimbe raportul de putere în CSP în favoarea sa. Modificările legislative nu ar trebui să fie *ad hominem*, adică să nu vizeze înlocuirea anumitor deținători de funcții sub pretextul unei reforme instituționale. Pentru a reduce riscul unor astfel de modificări arbitrare, ar fi util să se reglementeze componența CSP în Constituție sau, cel puțin, să se solicite majoritate calificată de voturi pentru modificări atât de importante în legislația privind CSP. Dar aceasta ar necesita o modificare constituțională, iar această recomandare poate fi pusă în aplicare doar într-o perspectivă mai lungă.

104. Elementul cheie al reformei – și anume noul echilibru între membrii procurorilor și membrii laici în CSP – nu este ca atare contrar standardelor și recomandărilor anterioare ale Comisiei de la Veneția. Deși doi procurori au fost acum excluși din CSP, cinci procurori aleși de colegii lor reprezintă încă o parte substanțială a acestui organism. În ceea ce privește membrii care nu fac parte din sistemul procuraturii, această componentă a CSP rămâne suficient de pluralistă pentru a se asigura că niciunul dintre cele trei grupuri (procurori, membri laici sau membri din oficiu) nu poate governa singur. Alegerea membrilor din oficiu de a participa în CSP poate fi criticată, dar există și argumente în favoarea acestei alegeri.

105. Comisia de la Veneția invită autoritățile Republicii Moldova să ia în considerare returnarea PG către CSP ca membru din oficiu (cu o ajustare corespunzătoare a componenței CSP, dacă este cazul). În plus, unele alte modificări sunt inacceptabile din punctul de vedere al standardelor internaționale și/sau al celor mai bune practici și, prin urmare, trebuie revizuite. Cel mai important, Comisia de la Veneția face următoarele recomandări:

- așteptarea legitimă a membrilor de a-și termina mandatul nu trebuie perturbată fără motive foarte serioase;

- procedura de „evaluare a performanței” a PG ar trebui revizuită semnificativ. În special, legea ar trebui să descrie în mod clar natura și principalii indicatori ai evaluării performanței și să clarifice modul în care aceasta este diferită de răspunderea disciplinară. CSP-ului i se poate încredința sarcina de a defini reglementări mai specifice, dar întotdeauna în cadrul prevăzut de

lege. Comisia de Evaluare (CE) nu ar trebui să poată funcționa fără membrii procuraturii, iar legea ar trebui să stipuleze în mod clar că recomandările CE nu obligă CSP;

- CSP ar trebui să aibă puterea de a decide dacă suspendarea PG în legătură cu un dosar penal intentat împotriva lui este justificată; suspendarea PG nu ar trebui să înceteze automat mandatele adjuncților săi;

- în cazul suspendării PG sau în cazul în care funcția acestuia devine vacant[, unul dintre adjuncți ar trebui să fie numit de către CSP ca PG interimar pentru timpul necesar încheierii procesului penal și/sau alegerii unui nou PG. Ar putea fi instituite garanții suplimentare pentru a exclude orice influență a PG suspendat sau demis asupra procedurilor penale sau a altor proceduri împotriva acestuia.

106. Comisia de la Veneția rămâne la dispoziția autorităților Republicii Moldova pentru asistență suplimentară în această privință.