

CURTEA
DE APEL CHIȘINĂU

2043, mun. Chișinău, str. Teilor 4
www.instante.justice.md; e-mail: cac@justice.md
Tel. (022) 409-209; Fax: (022) 635-355



CHISINAU
COURT OF APPEAL

4 Teilor str., Chișinău 2043
www.instante.justice.md; e-mail: cac@justice.md
Tel. (022) 409-209; Fax: (022) 635-355

05-07-11 № 4.553-1358

Dosar nr. 3-182/2022

Data de 14.06.2022

Curtea Constituțională a RM

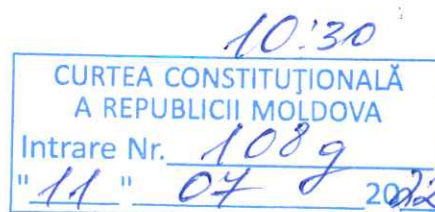
str. Alexandru Lăpușneanu nr. 28

Prin prezenta, Curtea de Apel Chișinău, vă expediază Încheierea din 14 iunie, 2022 privind sesizarea excepția de neconstituționalitate în cauza de contencios administrativ la acțiunea înaintată de Stoianoglo Alexandr către Consiliul Superior al Procurorilor, privind anularea actului administrativ normativ.

Anexă: copia încheierii din 14.06.2022
copia sesizării.

Grefier :

Croitor Olesca



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA
str. Alexandru Lăpușneanu nr.28,
Chișinău MD 2004, Republica Moldova

SESIZARE

PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE
prezentată în conformitate cu articolul 25 lit. c) din Legea nr. 317/1994 cu privire la
Curtea Constituțională și articolelor 38 alin. (1) lit. c) și articolul 39 din Codul
Jurisdicției Constituționale nr. 502/1995

I. Autorul excepției de neconstituționalitate

Nume/Prenume: Mărgineanu Iurie,
avocat BAA „Law Reputation & Partners”

II. OBIECTUL SESIZĂRII

Prezenta sesizare are ca scop controlul constituționalității a art. 31¹ alin. (5) din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură, modificarea inclusă prin Legea nr. 102/24.08.2021. Astfel, art. 31¹ alin. (5) a Legii nr.3/2016 prevede: Procedura de evaluare se efectuează în baza unui regulament aprobat de Consiliul Superior al Procurorilor. Regulamentul se publică pe pagina web oficială a Consiliului Superior al Procurorilor și va conține elementele prevăzute la art. 30 alin. (2) și (3). Criteriile de evaluare descrise în regulament trebuie să fie specifice, măsurabile, relevante, precum și corelate cu atribuțiile Procurorului General prevăzute de legislație.

Modificările operate prin Legea nr. 102/24.08.2021 (în mod special în partea completării Legii nr.3/2016 cu art. 31¹ alin. (5)) sunt neconstituționale, golind de conținut independența și garanțiile constituționale ale funcției de Procuror General și implicit ale instituției Procuraturii ca parte componentă a autorității judecătorești.

De asemenea, formulele conținute în articolul 31 alin. (1) din Legea nr.3/2016 operează cu noțiunile de „apreciere a activității” și „corespunderea cu funcția deținută.”

Articolul 31 alin. (1) din Legea nr.3/2016 nu precizează dacă controlul performanțelor se referă la activitatea Procurorului General, care rezultă din competențele funcționale în cadrul procesului-penal, dacă se referă la activitatea managerială sau dacă vizează ambele domenii. Sub acest aspect, articolul 31 alin. (1) din Legea nr.3/2016 este neconstituțional întrucât contravine articolului 23 coroborat cu articolele 1 alin. (3), 6, 20, 23, 26, 74, 115, 124, 125 și 125¹ din Constituție.

În Legea nr.3/2016, legislatorul nu a reglementat dreptul de a contesta raportul de evaluare în instanța de judecată, iar acest fapt este neconstituțional pe motiv că nu corespunde articolelor 4, 8 alin. (1), 20 și 26 alin. (2) din Constituție RM.

III. CIRCUMSTANȚELE LITIGIULUI EXAMINAT DE CĂTRE INSTANȚA DE JUDECATĂ

Pe rolul Colegiului Civil Comercial și Contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău se află acțiunea în contencios administrativ depusă de Alexandr Stoianoglo, cu privire la *Anularea Regulamentului privind evaluarea performanțelor Procurorului General*, aprobat prin Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr.1- 148/2021 din 22 noiembrie 2021.

În baza Regulamentului precitat, Consiliul Superior al Procurorilor poate efectua evaluarea performanțelor Procurorului General, iar această procedură poate finaliza, în condițiile art. 31¹ alin. (7) – (9) al Legii nr.3/2016, doar cu eliberarea Procurorului General din funcția deținută în condițiile Regulamentului și nu în condițiile Legii după cum prevede art. 125 alin. (2) din Constituția RM.

În concret, art. 31¹ alin. (7) – (9) al Legii nr.3/2016 instituie un cadru normativ neconstituțional de evaluare și eliberare din funcție a Procurorului General prin faptul delegării Consiliului Superior al Procurorilor a unor prerogative și prin instituirea unor condiții de demitere a Procurorului General, ce nu sunt prevăzute prin Lege și, respectiv, nu corespund exigențelor Constituției.

În context, Regulamentul emis Consiliul Superior al Procurorilor constituie act administrativ cu caracter normativ *ad personam*, de nivel inferior Legii. De aceea procedura actului de numire, evaluare și eliberare a Procurorului General nu poate fi realizată prin norme de procedură introduse prin acte administrative cu caracter normativ.

Actul administrativ normativ nu pot fi folosit ca mijloc formal de creare a normelor juridice primare care să reglementeze administrația publică a unei funcții de rang constituțional, în special funcția de Procuror General.

Numirea, evaluarea și eliberarea procurorilor, precum și a Procurorului General poate fi desfășurată, conform exigențelor art. 125 alin. (2) din Constituția RM, după o procedură administrativă complexă, reglementată prin lege organică, adică cu o dublă reglementare: constituțională și infra-constituțională.

IV. CADRUL NORMATIV PERTINENT

1. CONSTITUȚIA REPUBLICII MOLDOVA

Articolul 1. Statul Republica Moldova

(3) Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sânt garantate.

Articolul 6. Separația și colaborarea puterilor

În Republica Moldova puterea legislativă, executivă și judecătorească sânt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției.

Articolul 7. Constituția, Lege Supremă

Constituția Republicii Moldova este Legea ei Supremă. Nici o lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică.

Articolul 20 Accesul liber la justiție

(1) Orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime.

(2) Nici o lege nu poate îngreuna accesul la justiție.

Articolul 22. Neretroactivitatea legii

Nimeni nu va fi condamnat pentru acțiuni sau omisiuni care, în momentul comiterii, nu constituiau un act delictuos. De asemenea, nu se va aplica nici o pedeapsă mai aspră decât cea care era aplicabilă în momentul comiterii actului delictuos.

Articolul 23 Dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle

- (1) Fiecare om are dreptul să i se recunoască personalitatea juridică.
- (2) Statul asigură dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle. În acest scop statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative.

Articolul 124. Procuratura

- (1) Procuratura este o instituție publică autonomă în cadrul autorității judecătorești, ce contribuie la înfăptuirea justiției, apărarea drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanei, societății și statului prin intermediul procedurilor penale și al altor proceduri prevăzute de lege.
- (2) Atribuțiile Procuraturii sânt exercitate de procurori.
- (3) Competențele, modul de organizare și funcționare a Procuraturii se stabilesc prin lege.

Articolul 125. Procurorul

- (1) Procurorul General este numit în funcție de către Președintele Republicii Moldova, la propunerea Consiliului Superior al Procurorilor, pentru un mandat de 7 ani, care nu poate fi reînnoit.
- (2) Procurorul General este demis din funcție de către Președintele Republicii Moldova, la propunerea Consiliului Superior al Procurorilor, în condițiile legii, pentru motive obiective și în temeiul unei proceduri transparente.
- (3) Numirea, transferarea, promovarea și demiterea procurorilor ierarhic inferiori se efectuează de către Procurorul General, la propunerea Consiliului Superior al Procurorilor.

Articolul 125¹. Consiliul Superior al Procurorilor

- (1) Consiliul Superior al Procurorilor este garantul independenței și imparțialității procurorilor.
- (2) Consiliul Superior al Procurorilor este constituit, în condițiile legii, din procurori aleși din cadrul procuraturilor de toate nivelurile și din reprezentanți ai altor autorități, instituții publice sau ai societății civile. Procurorii în cadrul Consiliului Superior al Procurorilor constituie o parte importantă.
- (3) Consiliul Superior al Procurorilor asigură numirea, transferarea, promovarea în funcție și aplicarea măsurilor disciplinare față de procurori.
- (4) Modul de organizare și funcționare a Consiliului Superior al Procurorilor se stabilește prin lege.

2. LEGEA nr.3/2016 CU PRIVIRE LA PROCURATURĂ

Articolul 1. Procuratura

Procuratura este o instituție publică autonomă în cadrul autorității judecătorești care, în procedurile penale și în alte proceduri prevăzute de lege, contribuie la respectarea ordinii de drept, efectuarea justiției, apărarea drepturilor și intereselor legitime ale persoanei și ale societății.

Articolul 2. Procurorul

Procurorul este persoana cu funcție de demnitate publică care exercită atribuțiile Procuraturii, prevăzute de Constituție, de prezenta lege, de alte acte legislative și de tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte, și este numit în această funcție în modul prevăzut de prezenta lege.

Articolul 4. Cadrul juridic de activitate a Procuraturii

Activitatea Procuraturii este reglementată de Constituție, de prezenta lege, de alte acte legislative, precum și de tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte.

Articolul 11. Atribuțiile Procurorului General

- (1) Procurorul General are următoarele atribuții:
- a) reprezintă Procuratura în relațiile cu celelalte autorități publice, cu persoane juridice și fizice din țară și din străinătate;
 - b) la propunerea Consiliului Superior al Procurorilor, numește în funcție procurorii;
 - c) exercită controlul asupra activității procurorilor;
 - d) stabilește domeniile de competență (atribuțiile) ale adjuncților săi;
 - e) aprobă Regulamentul Procuraturii, care se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova;
 - f) emite, în scris, ordine și dispoziții, aprobă regulamente și recomandări metodologice;
 - f¹) dispune cu privire la instituirea și modalitatea de administrare a sistemelor informaționale, registrelor și bazelor de date, destinate activității instituției;
 - g) stabilește, cu acordul scris al Consiliului Superior al Procurorilor, structura internă a procuraturilor;
 - g¹) la sesizarea Ministerului Justiției, depusă în conformitate cu prevederile art. 27¹ alin. (3) din Legea nr. 151/2015 cu privire la Agentul guvernamental, verifică dacă, la înfăptuirea justiției, judecătorul sau, după caz, procurorul a admis acțiuni sau inacțiuni care întrunesc elementele constitutive ale unei infracțiuni, ce au atras încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale unei persoane și au dus la una dintre consecințele prevăzute la art. 2007 alin. (1) lit. c) din Codul civil al Republicii Moldova nr. 1107/2002;

h) solicită acordul pentru pornirea urmăririi penale sau, după caz, pornește urmărirea penală în cazurile prevăzute de lege;

i) sesizează Curtea Constituțională în condițiile legii;

j) organizează și implementează sistemul de control intern managerial și poartă răspundere managerială pentru administrarea bugetului instituției și a patrimoniului public aflat în gestiune;

k) exercită alte atribuții prevăzute de lege.

(2) În termen de 3 luni de la numirea sa în funcție, Procurorul General îi numește pe adjuncții săi, le repartizează acestora domeniile de competență și stabilește ordinea substituirii sale de către adjuncți în cazul absenței sau al imposibilității de exercitare a funcțiilor sale. În cazul în care Procurorul General nu a stabilit ordinea substituirii sale de către adjuncți, funcțiile Procurorului General vor fi exercitate de drept de către adjunctul cu cea mai mare vechime în funcția de procuror.

(3) Procurorul General prezintă Parlamentului anual, pînă în data de 31 martie a anului în curs, un raport despre activitatea Procuraturii în anul precedent.

Articolul 31¹ Evaluarea performanțelor Procurorului General

(1) În scopul aprecierii activității și a corespunderii cu funcția deținută, performanțele Procurorului General se evaluează de către o comisie de evaluare a performanțelor Procurorului General, constituită ad-hoc de Consiliul Superior al Procurorilor.

(2) Evaluarea performanțelor Procurorului General se inițiază la sesizarea Președintelui Republicii sau a cel puțin 1/3 din membrii Consiliului Superior al Procurorilor. Evaluarea performanțelor Procurorului General nu poate avea loc mai des decât o dată pe an.

(3) Comisia de evaluare a performanțelor Procurorului General se constituie în termen de 10 zile din momentul inițierii procedurii de evaluare. Aceasta este constituită din 5 membri, dintre care unul este propus de Președintele Republicii, unul de Ministerul Justiției, unul de Consiliul Superior al Magistraturii, unul de Consiliul Superior al Procurorilor și unul de Procurorul General. Faptul că nu au fost înaintate propuneri pentru componența comisiei nu împiedică constituirea acesteia dacă au fost propuși membri din partea a cel puțin 3 subiecți. Lucrările comisiei sunt deliberative dacă la ele participă majoritatea membrilor indicați în actul de constituire.

(4) Calitatea de membru al comisiei de evaluare a performanțelor Procurorului General poate fi deținută de persoane care dispun de calificare în domeniul dreptului, al managementului public, având experiență de cel puțin 10 ani în domeniul de activitate profesională și o reputație ireproșabilă. Membrii comisiei de evaluare a performanțelor Procurorului General propuși de Președintele Republicii și Ministerul Justiției nu pot fi angajați în serviciul public. Calitatea de membru al comisiei de evaluare a performanțelor Procurorului General nu poate fi deținută de procurori în funcție, nici de alte persoane aflate în subordinea Procurorului General.

(5) Procedura de evaluare se efectuează în baza unui regulament aprobat de Consiliul Superior al Procurorilor. Regulamentul se publică pe pagina web oficială a Consiliului Superior al Procurorilor și va conține elementele prevăzute la art.30 alin.(2) și (3). Criteriile de evaluare descrise în regulament trebuie să fie specifice, măsurabile, relevante, precum și corelate cu atribuțiile Procurorului General prevăzute de legislație.

(6) Comisia de evaluare a performanțelor Procurorului General este în drept să audieze orice procuror sau alt angajat al Procuraturii, să solicite și să primească de la orice persoană explicații scrise, date și informații, inclusiv date analitice, să antreneze în procesul de evaluare experți independenți, să dispună control de audit, inclusiv al managementului instituțional. Comisia de evaluare audiază, în mod obligatoriu, Procurorul General.

(7) În urma evaluării performanțelor Procurorului General, comisia de evaluare a performanțelor Procurorului General întocmește, în termen de cel mult 30 de zile, un raport motivat prin care propune acordarea unuia dintre următoarele calificative: "excelent", "bine", "nesatisfăcător". Raportul cu calificativul propus se prezintă Consiliului Superior al Procurorilor.

(8) Consiliul Superior al Procurorilor examinează raportul comisiei de evaluare a performanțelor Procurorului General. În rezultatul examinării, Consiliul Superior al Procurorilor adoptă o hotărâre cu privire la acordarea unuia dintre calificativele "excelent", "bine", "nesatisfăcător" sau, dacă consideră că evaluarea efectuată de comisie a avut loc cu încălcarea procedurii și această încălcare a avut un efect determinant asupra rezultatelor evaluării, adoptă o hotărâre de restituire a raportului pentru repetarea procedurii de evaluare a performanțelor. La repetarea procedurii de evaluare a performanțelor, comisia de evaluare a performanțelor Procurorului General este obligată să ia în considerare obiecțiile formulate de Consiliul Superior al Procurorilor.

(9) În cazul adoptării hotărârii privind acordarea calificativului "nesatisfăcător", Consiliul Superior al Procurorilor propune Președintelui Republicii eliberarea din funcție a Procurorului General.

(10) În cazul constatării unor aparențe de abatere disciplinară, comisia de evaluare a performanțelor Procurorului General sesizează Consiliul Superior al Procurorilor potrivit art.52¹."

Articolul 33. Asigurarea independenței procurorului

(1) Independența procurorului este asigurată prin:

- a) determinarea strictă, prin lege, a statutului procurorului, delimitarea atribuțiilor Procuraturii, a atribuțiilor și a competențelor procurorului în cadrul exercitării funcțiilor Procuraturii;
- b) procedurile de numire, de suspendare și de eliberare din funcție;
- c) inviolabilitatea lui;
- d) discreția decizională a procurorului în exercițiul funcției, acordată prin lege;
- e) stabilirea, prin lege, a interdicției privind imixtiunea altor persoane sau autorități în activitatea procurorului;
- f) asigurarea mijloacelor adecvate pentru funcționarea Procuraturii, crearea condițiilor organizatorice și tehnice favorabile activității acesteia;
- g) asigurarea materială și socială a procurorului;
- h) alte măsuri prevăzute de lege.

(2) În luarea deciziilor, procurorul este independent în condițiile legii.

(3) În cazul în care deciziile luate de procuror sînt ilegale, acestea pot fi anulate motivat de către procurorul ierarhic superior.

(4) Persoana ale cărei drepturi și interese legitime au fost afectate prin acțiunile, inacțiunile sau actele procurorului le poate contesta la procurorul ierarhic superior. Hotărârea procurorului ierarhic superior, prin care a fost soluționată contestația, poate fi atacată în instanța de judecată.

Articolul 34. Inviolabilitatea procurorului

(1) Inviolabilitatea procurorului asigură garanții de protecție împotriva oricăror intervenții și imixțiuni în activitatea acestuia.

(2) Pătrunderea în locuința sau în încăperea de serviciu a procurorului, în mijlocul de transport personal sau de serviciu, efectuarea la fața locului a controlului, percheziției sau ridicarea obiectelor, interceptarea convorbirilor telefonice, percheziția corporală, controlul și ridicarea corespondenței, a obiectelor și a documentelor care aparțin procurorului se admit numai în condițiile prevăzute de lege.

(3) Procurorul nu poate fi tras la răspundere juridică pentru declarațiile făcute cu respectarea eticii profesionale.

(4) Urmărirea penală împotriva unui procuror poate fi pornită numai de către Procurorul General. Concomitent cu pornirea urmăririi penale, Procurorul General sesizează Consiliul Superior al Procurorilor în vederea începerii procedurii disciplinare.

(5) Urmărirea penală împotriva Procurorului General poate fi pornită doar de către procurorul desemnat de Consiliul Superior al Procurorilor.

Articolul 68. Consiliul Superior al Procurorilor

(1) Consiliul Superior al Procurorilor este un organ independent, cu statut de persoană juridică, format în vederea participării la procesul de constituire, funcționare și asigurare a autoadministrării sistemului Procuraturii.

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

3. LEGE Nr. 100 din 22-12-2017 Cu privire la actele normative

Articolul 1. Sfera de reglementare

(1) Prezenta lege stabilește categoriile și ierarhia actelor normative, principiile și etapele legiferării, etapele și regulile elaborării proiectelor actelor normative, cerințele de bază față de structura și conținutul actului normativ, reguli privind intrarea în vigoare și abrogarea actului normativ, privind evidența și sistematizarea actelor normative, procedeele tehnice aplicabile actelor normative, precum și reguli privind interpretarea, monitorizarea implementării prevederilor și reexaminarea actului normativ.

(2) Prezenta lege nu se aplică actelor juridice cu caracter individual și celor cu caracter exclusiv politic și nici actelor care nu conțin norme de drept.

Articolul 20. Etapele principale ale legiferării

(1) Principale etape ale legiferării sînt:

a) publicarea anunțului privind inițiativa de elaborare a actului normativ și publicarea studiului de cercetare;

b) elaborarea proiectului actului normativ;

c) emiterea, aprobarea sau adoptarea actului normativ;

d) promulgarea, în cazul în care actul normativ este o lege;

e) publicarea actului normativ.

(2) Etapele legiferării, prevăzute la alin. (1), lit. a), c)–e), pe lângă prezenta lege, pot fi reglementate și de alte acte normative.

Articolul 21. Etapele elaborării proiectului actului normativ

(1) Proiectul unui act normativ se elaborează în câteva etape consecutive, după cum urmează:

a) desemnarea persoanei responsabile sau, după caz, formarea grupului de lucru care va elabora proiectul, precum și asigurarea suportului tehnic, organizatoric și financiar al procesului de elaborare;

b) determinarea categoriei, conceptului și stabilirea structurii actului normativ;

c) elaborarea versiunii inițiale a proiectului și întocmirea notei informative;

d) întocmirea tabelului de concordanță, în cazul în care prin proiectul actului normativ se urmărește armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;

e) consultarea publică, avizarea proiectului actului normativ de către autoritățile a căror competență are tangență directă sau indirectă cu obiectul de reglementare a proiectului actului normativ, efectuarea expertizelor, inclusiv expertiza anticorupție, expertiza juridică și, după caz, expertiza de compatibilitate cu legislația Uniunii Europene și expertiza grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător;

f) întocmirea sintezei obiecțiilor și propunerilor autorităților publice și, după caz, a sintezei recomandărilor reprezentanților societății civile;

g) elaborarea versiunii finale a proiectului de act normativ.

(2) Procedura și termenele privind elaborarea, avizarea, efectuarea expertizelor și definitivarea proiectelor actelor normative, care sânt prezentate spre examinare Guvernului, sânt stabilite de către Guvern.

Articolul 23. Inițierea elaborării proiectelor actelor normative

(1) Proiectele actelor normative sânt elaborate de către autoritățile publice abilitate să le inițieze, conform programelor și planurilor aprobate în modul stabilit de lege, precum și la solicitarea Parlamentului, a Președintelui Republicii Moldova, a Guvernului sau din inițiativă proprie, în modul stabilit de lege.

(2) Subiecții care pot iniția elaborarea proiectelor de acte normative, în limitele competenței și în conformitate cu atribuțiile și domeniul de activitate ale acestora, sânt:

a) deputații în Parlament;

b) Președintele Republicii Moldova;

c) Guvernul, inclusiv prin intermediul ministerelor și altor autorități administrative centrale;

d) autoritățile administrative din subordinea ministerelor, prin intermediul acestora;

e) autoritățile publice autonome;

- f) autoritățile unităților teritoriale autonome cu statut juridic special;
- g) autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi și al doilea;
- h) alți subiecți, în cazurile prevăzute de legislație.

Articolul 25. Studiul de cercetare

(1) Elaborarea proiectelor actelor normative este precedată, în funcție de importanța și complexitatea proiectelor respective, de efectuarea studiilor de cercetare în scopul fundamentării necesității sau lipsei acestora privind inițierea elaborării unui act normativ. Studiile de cercetare se efectuează pentru cunoașterea temeinică a realităților social-economice ce urmează a fi reglementate, a cadrului normativ relevant, a reglementărilor similare în legislația altor state, inclusiv a țărilor Uniunii Europene.

(2) În cazul unui proiect care prevede reglementări cu impact asupra bugetului și/sau care prevede reorganizări și reforme structurale ori instituționale, în calitate de studiu de cercetare se realizează analiza inițiativei de elaborare a actului normativ, conform metodologiei de analiză ex ante aprobate de către Guvern. Dacă proiectul prevede reglementări cu impact asupra activității de întreprinzător, în calitate de studiu de cercetare se realizează doar analiza impactului de reglementare, efectuată în modul stabilit de legislație.

(3) Studiul de cercetare este efectuat de către subiecții din partea cărora vine propunerea inițierii elaborării actului normativ. Pentru efectuarea acestuia, subiecții respectivi solicită asistența altor autorități ale administrației publice. Autoritățile publice acordă asistență la efectuarea studiilor de cercetare conform prezentului alineat, în limitele competențelor legale ale acestora.

(4) În cazul unor studii de cercetare complexe, acestea pot fi realizate, în baza unui contract de prestări servicii, de către instituții științifice, universități, societăți comerciale, asociații obștești sau alte entități în conformitate cu prevederile legale referitoare la achizițiile publice.

(5) Informațiile și recomandările obținute în urma efectuării studiilor de cercetare se includ în nota informativă, întocmită conform art. 30.

Articolul 26. Etapele principale ale analizei ex ante

(1) Analiza ex ante cuprinde următoarele etape principale:

- a) definirea problemei, pornind de la analiza relațiilor sociale existente și a celor preconizate, precum și de la inexistența sau ineficiența cadrului normativ relevant;
- b) stabilirea obiectivului și a domeniului intervenției juridice;
- c) identificarea opțiunilor și mijloacelor necesare pentru soluționarea problemei și/sau atingerea obiectivului și analiza acestora prin intermediul impactului financiar, administrativ, economic, social, asupra mediului etc.;
- d) compararea opțiunilor existente și selectarea celor mai bune opțiuni pentru atingerea obiectivului.

(2) Opțiunile recomandate se vor întemeia pe dispozițiile constituționale, pe prevederile legislației naționale și pe cele ale tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, pe jurisprudența Curții Constituționale și a instanțelor judecătorești, după caz, pe legislația Uniunii Europene, precum și pe doctrina juridică în domeniu.

(3) Analiza ex ante se finalizează cu întocmirea unui raport sau a unui document de politici, conform art. 24, care va servi drept suport informativ la elaborarea proiectului actului normativ și a notei informative.

4. DOCUMENTE INTERNAȚIONALE RELEVANTE

Documentele internaționale relevante privind independența procurorilor

1. Avizul Comisiei de la Veneția nr.1058/2021, cu privire la modificările din 24 august 2021, la Legea cu privire la Procuratură, Adoptat la cea de-a 129-a sesiunea plenară - Veneția 10-11 decembrie 2021;
2. Raportul privind standardele Europene referitoare la independența sistemului judiciar: Partea II – organele de urmărire penală, adoptată de Comisia de la Veneția la cea de-a 85-a sesiune plenară (Veneția, 17-18 decembrie 2010);
3. Avizul CONSILIUL CONSULTATIV AL PROCURORILOR EUROPENI nr. 13(2018): "Independența, responsabilitatea și etica procurorilor", CCPE(2018) Strasbourg, 23 noiembrie 2018;
4. Opinia *amicus curiae* a Comisiei de la Veneția nr. 972 / 2019 despre amendamentele la Legea cu privire la Procuratură;
5. Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 05.08.2020, Cauza KÖVESI Împotriva României;

5. EXPUNEREA PRETINSEI SAU PRETINSELOR ÎNCĂLCĂRI ALE CONSTITUȚIEI, PRECUM ȘI A ARGUMENTELOR ÎN SPRIJINUL ACESTOR AFIRMAȚII

(A)

1. Prin Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 1334 din 29.11.2019 Alexandr Stoianoglo a fost numit în funcția de Procuror General.
2. **Conform art.125 din Constituția Republicii Moldova**, Procurorul General este numit în funcție de către Președintele Republicii Moldova, la propunerea Consiliului Superior al Procurorilor, pentru un mandat de 7 ani, care nu poate fi reînnoit. În alin. 2 al aceluiași articol menționează: Procurorul General este demis din funcție de către Președintele Republicii Moldova, la propunerea Consiliului Superior al Procurorilor, **în condițiile legii**, pentru motive obiective și în temeiul unei proceduri transparente.
3. Prin Legea nr. 102/24.08.2021, s-a modificat Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură. Legea cu privire la Procuratură, în redactarea Legii 102 din 24 august 2021, fiind introduse și alte modificări dar în special în special s-a inclus articolul 31¹ (Evaluarea performanțelor Procurorului General). Aceste modificări au fost adoptate în regim de urgență, nu pentru a îmbunătăți legea și pentru a reforma instituția Procuraturii în scop constituțional, conform cerințelor statului democratic, dar pentru a urmări un scop strict

politic, și anume limitarea garanțiilor inamovibilității și independenței Procurorului General și înlocuirea lui cu un exponent al actualei guvernări majoritare.

4. Mai mult decât atât, prin aceste modificări *s-a urmărit în concret* de a-l elimina pe Alexandr Stoianoglo din funcția de Procuror General al Republicii Moldova. Faptul respectiv se probează prin următoarele declarații politice ale exponenților guvernării:
 - a) Stenograma ședinței Plenului Parlamentului din 13 august 2021. În acea ședință s-a afirmat politic, citez discursul domnului Litvinenco Sergiu: „În fond, *votul din 11 iulie a fost indirect un vot de blam dat actualului Procuror General*. În mod normal, dacă Procurorul General ar fi avut o înțelegere elementară cum funcționează un stat de drept, *și-ar fi dat imediat demisia*, după pronunțarea verdictului oamenilor. Din păcate, avem demnitari, dar nu avem demnitari cu demnitate, ca să plece atunci când cetățenii le spun că nu mai sunt doriți. De aceea, ca să *facem ca voința cetățenilor să fie realizată*, venim cu *soluții legislative* care ar fi în măsură să ducă la îndeplinirea deciziei poporului Republicii Moldova – edificarea unor instituții ale statului care să facă dreptate cetățenilor (...)”¹
 - b) Președintele Comisiei juridice numiri și imunități a declarat în cadrul unei emisiuni la TVR Moldova că: „Urmează să fie creată Comisia care va examina activitatea procurorului general, vor fi delegați membrii din toate organele menționate în lege, care în termen de 30 de zile ar urma să prezinte Consiliului Superior al Procurorilor raportul. Și tot ea, în același interviu, fără a aștepta concluziile raportului, a declarat tranșant că „Dacă domnul Stoianoglo ar avea demnitate, atunci ar trebui să plece de bună voie”, confirmând că această evaluare nu este decât un instrument menit să-l determine pe domnul procuror să plece din funcție.”²
 - c) Prim-ministru Natalia Gavriliță, a declarat la data de 8 august 2021, în cadrul emisiunii „În profunzime” de la postul Pro TV Chișinău că „Procurorul General va fi demis, iar sistemul curățat”. Totodată chiar la începutul știrii este specificat că noua guvernare este nemulțumită de activitatea procurorului general, Alexandr Stoianoglo și va recurge la modificări în legislație pentru a-l putea demite.³ Dacă luăm în calcul nota informativă la proiect, acesta a fost elaborat în vederea instituirii unui mecanism de „control efectiv ulterior” și a unei „proceduri de monitorizare” în privința activității Procurorului General. La fel autorii sugerează că în prezent „în eventualitatea constatării unei activități neconforme a Procurorului General, nu există un mecanism legal pentru a sancționa un astfel de comportament, situație care generează riscuri mari pentru societate”.
5. Un astfel de scop nu este conform cerințelor statului de drept și reprezintă prin sine presiune politică asupra instituției Procuraturii, în scopul asigurării controlului politicului asupra instituției și Procurorului General, prin schimbarea Procurorului General incomod cu unul aservit politic.

¹ <https://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=vRLswooOEO4%3d&tabid=128&mid=506&language=ro-RO>

² <https://cotidianul.md/2021/09/07/stamate-o-comisie-va-examina-activitatea-lui-stoianoglo-iar-in-30-de-zile-va-prezenta-concluziile-va-fi-verificat-si-flocea/>

³ <https://anticoruptie.md/ro/stiri.natalia-gavrilita-despre-soarta-lui-alexandr-stoianoglo-avem-mandatul-cetatenilor-sa-modificam-felul-in-care-actioneaza-procuratura>

6. În Avizul (Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni CCPE) se menționează că, prin "independență" se înțelege faptul că, procurorii nu sunt supuși vreunei ingerințe ilegale în exercitarea atribuțiilor lor de a asigura respectarea și aplicarea legii și a statului de drept și că, în acest context, nu sunt supuși niciunei presiuni politice sau oricărei alte influențe ilegale. Statutul și independența procurorilor trebuie să fie clar stabilite și garantate prin lege.⁴
7. Astfel, articolul 31 alin. (1) din Legea cu privire la Procuratură operează cu noțiunile de „apreciere a activității” și „corespunderea cu funcția deținută”. Aceste formule legislative nu sunt conforme cu exigențele clarității și previzibilității Legii deoarece nu pot fi stabilite cu precizie limitele controlului și evaluării, care pot fi efectuate de către Comisia de evaluare a performanțelor Procurorului General.
8. Prevederile enunțate nu precizează dacă controlul performanțelor se referă la activitatea Procurorului General, care rezultă din competențele funcționale în cadrul procesului-penal, dacă se referă la activitatea managerială sau dacă vizează ambele domenii. Sub acest aspect susținem încălcarea articolului 23 coroborat cu articolele 1 alin. (3), 6, 20, 23, 26, 74, 115, 124, 125 și 125¹ din Constituție.
9. Totodată, considerăm că, legislatorul nu a reglementat dreptul de a contesta raportul de evaluare în instanța de judecată, iar acest fapt este contrar articolelor 4, 8 alin. (1), 20 și 26 alin. (2) din Constituție RM. La acest aspect, poziția critică a Comisiei de la Veneția poate fi reținută în Avizul său (nr. 1058/2021) prin enunțul condițional *dacă decizia finală este într-adevăr luată de către CSP în deplină independență și dacă decizia CSP poate fi atacată în fața unei instanțe administrative*.⁵
În asemenea perspectivă se pronunță CtEDO, în sensul că, pentru ca latura „civilă” a art. 6 § 1 să fie aplicabilă, trebuie să existe un „conflict” referitor la un drept cu privire la care se poate pretinde, cel puțin în mod credibil, că este recunoscut în dreptul intern, indiferent dacă acest drept este protejat sau nu de Convenție.
10. În ceea ce privește funcționarii care ocupă o funcție publică, CEDO a reținut că statutul de funcționar public al unui reclamant nu îl exclude în mod automat de la protecția oferită de art. 6 CEDO, cu excepția cazului în care au fost îndeplinite două condiții. **În primul rând**, dreptul intern al statului respectiv trebuie să excludă în mod expres accesul la o instanță pentru postul sau categoria de salariați în cauză. **În al doilea rând**, această derogare trebuie să se bazeze pe motive obiective legate de interesul statului. Pentru ca excluderea să fie justificată, nu este suficient ca statul să demonstreze că funcționarul în cauză participă la exercitarea puterii publice sau că există o legătură specială de încredere și de loialitate între persoana în cauză și statul angajator. În cele din urmă, Curtea a hotărât că, deși accesul la un loc de muncă și la funcțiile exercitate (de un reclamant) constituie, în principiu, un privilegiu care nu poate fi confirmat pe cale judiciară, alta este situația în ceea ce privește continuarea sau condițiile de exercitare a unui astfel de raport de muncă. În sectorul privat, dreptul muncii conferă,

⁴ Avizul CCPE nr.13(2018), Independența, responsabilitatea și etica procurorilor.

⁵ Avizul Comisiei de la Veneția nr.1058/2021, cu privire la modificările din 24 august 2021, la Legea cu privire la Procuratură, Adoptat la cea de-a 129-a sesiunea plenară Veneția 10-11 decembrie 2021, pct.79, p. 18-19.

în general, salariaților dreptul de a contesta în justiție concedierea lor, atunci când aceștia consideră că a fost abuzivă sau în cazul în care au fost aduse modificări unilaterale substanțiale la contractele acestora de muncă. Același lucru este valabil *mutatis mutandis* și pentru personalul din sectorul public, cu excepția cazurilor în care este aplicabilă excepția enunțată în hotărârea în cauza *Vilho Eskelinen și alții*. Curtea observă că respectivul capăt de cerere formulat de reclamantă în temeiul art. 6 § 1 se referă la lipsa de acces la o instanță în ceea ce privește revocarea sa din funcția de procuror șef al DNA, pe care a considerat-o ca fiind întemeiată pe opiniile sale cu privire la reformele legislative propuse sau adoptate, care afectau sistemul judiciar.⁶

11. Prevederile articolul 31¹ alin. (5) ale căreia constituționalitate se contestă, instituie o procedură ambiguă și neclară de evaluare a performanțelor Procurorului General, procedura care se poate finaliza, în cazul calificativului „nesatisfăcător” cu eliberarea din funcție de Procuror General.
12. Articolul 125 alin. (2) din Constituție prevede că, Procurorul General este demis din funcție de către Președintele Republicii Moldova, la propunerea Consiliului Superior al Procurorilor, în condițiile legii, pentru motive obiective și în temeiul unei proceduri transparente. Așadar, din această normă constituțională rezultă că: a) demiterea Procurorului General se face de către Președintele Republicii Moldova; b) demiterea se face la propunerea Consiliului Superior al Procurorilor; c) demiterea are loc în „condițiile legii” pentru „motive obiective” și în temeiul unei „proceduri transparente”. Procedura de evaluare introdusă prin legea contestată nu respectă a treia condiție menționată *supra*. Constituția a instituit cerința demiterii acestuia „în condițiile legii” conform unei proceduri transparente. Interpretarea *stricto sensu* a textului constituțional „în condițiile legii” conduce la concluzia că toată procedura de demitere a Procurorului General trebuie să fie prevăzută în lege. Evaluarea Procurorului General cu posibila lui eliberare din funcție conform unei proceduri prevăzute de un regulament aprobat de Consiliul Superior al Procurorilor nu este conformă cu articolul 125 din Constituție.
13. În acest context, e de menționat că, din conținutul articolului 125 alin. (2) din Constituție este clar că prin sintagma „**în condițiile legii**” se are în vedere **legea, ca act normativ adoptat de Parlament în calitate de unică autoritate legislativă a statului**. Remarc faptul că, în Constituție sintagma „*în condițiile legii*” este utilizată de multiple ori. Spre exemplu, în: articolul 25 alin. (4), referitor la contestarea legalității și prelungirea mandatului de arest până la 12 luni; articolul 29 alin. (3), referitor la efectuarea perchezițiilor; articolul 38 alin. (3), referitor la dreptul de a fi ales; articolul 46 alin. (4), referitor la confiscarea bunurilor destinate, folosite sau rezultate din infracțiuni ori contravenții; articolul 81 alin. (3), referitor la competența Curții Supreme de Justiție de a judeca Președintele Republicii; articolul 87 alin. (4), referitor la competența Președintelui Republicii de a lua măsuri pentru asigurarea securității naționale și a ordinii publice; articolul 113 alin. (2), referitor la alegerea și

⁶ Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului, Cauza KÖVESI Împotriva României.

funcționarea consiliului raional, etc. Este indubitabil că, Constituția reclamă în mod expres ca aceste domenii să fie reglementate prin lege adoptată de Parlament.

14. Astfel, în raportul privind standardele Europene referitoare la independența sistemului judiciar: Partea II – organele de urmărire penală, adoptată de Comisia de la Veneția la cea de-a 85-a sesiune plenară (Veneția, 17-18 decembrie 2010), Comisia a subliniat că: Modalitatea în care este numit și revocat Procurorul General joacă un rol foarte important în cadrul sistemului menit să garanteze funcționarea corectă a parchetelor. Tot în același Raport, Comisia a subliniat că: „Legea privind parchetele ar trebui să prevadă în mod clar condițiile de revocare din funcție a procurorului mai înainte de expirarea mandatului. În Avizul proiectului de lege pentru modificarea dispozițiilor din Constituția Ucrainei în privința Parchetelor, Comisia a constatat: „Motivele pentru revocarea din funcție ar trebui să fie prevăzute de lege (...) Comisia de la Veneția ar prefera să meargă chiar mai departe în sensul că, motivele pentru o posibilă revocare să fie prevăzute chiar în Constituție. Mai mult, ar trebui să existe o cerință obligatorie în sensul că, mai înainte de luarea oricăror decizii, un organism format din experți să exprime opinie cu privire la suficiența motivelor pentru revocare”
15. Totodată, pornind de la premisa că, mandatul Procurorului General urmează să se bucure de o mai mare stabilitate pentru al face cu adevărat independent de schimbările politice (Avizul Curții Constituționale la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Constituției Republicii Moldova (instituția procuraturii, Sesizarea nr.40c/2016), Constituția a instituit cerința demiterii **„în condițiile legii”** conform unei proceduri transparente. Interpretarea *stricto sensu* a prevederii constituționale **„în condițiile legii”** ne duce inevitabil la concluzia că, toată procedura, Criteriile și întreaga procedură de demitere a Procurorului General să fie exclusiv prevăzută de lege, dacă nu chiar de Constituție.
16. La data de 22 noiembrie 2021, prin Hotărârea nr. 1-148/2021, Consiliul Superior al Procurorilor a aprobat Regulamentul privind evaluarea performanțelor Procurorului General, ulterior modificat parțial, prin Hotărârea nr.1- 1/2022 din 26.01.2022.⁷ (Fiind contestat în contencios administrativ, cât hotărârea Consiliului Superior al procurorilor atât și Regulamentul). În pct. 33 al Regulamentului nominalizat sunt prevăzute criteriile după care urmează să fie evaluat Procurorul General. Mai mult decât atât, în pct.5 statuează că, Comisia de evaluare a performanțelor Procurorului General nu are statut permanent, dar **ad-hoc** adică, la necesitate.
17. În această ordine de idei, Comisia de la Veneția în Opinia sa (Avizul nr.1058/2021, adoptat în cadrul celei de-a 129-a sesiuni plenare), observă că „mecanismul de evaluare **ad-hoc** a performanțelor Procurorului General de către o comisie special creată, introdus prin amendamente, pare a fi destul de neobișnuit în Europa. În timpul reuniunilor online, autoritățile au menționat că s-au inspirat din experiența românească de revocare a procurorilor de rang înalt; Comisia reamintește însă că reformele românești ale procuraturii și punerea lor în practică au fost destul de controversate și

⁷ <http://csp.md/sites/default/files/inline-files/2.%20Regulamnet%20de%20evaluare%20a%20perform.PG%20-%20modificat%2026.01.2022.pdf>

au fost criticate atât de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, cât și de însăși Comisia de la Veneția. În orice caz, mecanismul de „evaluare a performanțelor”, astfel cum este prevăzut de amendamente, este criticabil din mai multe motive.

18. Considerăm că, înserarea normelor cu incidență asupra demiterii Procurorului General nu pot fi făcute într-un act normativ subordonat legii, pasibil să fie contestat în contenciosul administrativ, anulat sau suspendat potrivit aceleiași proceduri contencioase. Astfel spus, normele juridice care duc direct sau indirect la încetarea mandatului Procurorului General, urmează să fie înserate în lege și pasibile verificării Curții Constituționale, dat fiind faptul că mandatul procurorului General este prevăzut de articolul 125 al Constituției RM. Această logică circumscrie perfect cu opinia Comisiei de la Veneția expusă în Raportul privind standardele europene referitoare la independența sistemului judiciar: Partea II – organele de urmărire penală, menționat *supra*.
19. Cu toate acestea, în Opinia sa (Avizul nr.1058/2021 din 13 decembrie 2021, Cu privire la modificările din 24 august 2021, la Legea cu privire la Procuratură. Adoptată la cea de-a 129-a sesiune plenară 10-11 decembrie 2021), Comisia de la Veneția menționează că, din perspectiva statului de drept, încredințarea către CSP a unei puteri⁸ practic nelimitate de a defini condițiile materiale în care procurorul general poate fi demis este o abordare extrem de contestabilă. Astfel de norme trebuie să aibă cel mai înalt nivel posibil de legitimitate. În paragrafele anterioare, Comisia de la Veneția a argumentat deja că lipsa unei consacrări constituționale poate fi dăunătoare pentru stabilitatea sistemului de urmărire penală, iar anumite aspecte ar trebui reglementate nu printr-o lege ordinară, ci printr-o lege organică adoptată cu majoritatea calificată sau chiar în Constituție. Această abordare se aplică *a fortiori* la esența procesului de evaluare. Cu toate acestea, a da CSP-ului *o carte albă* în elaborarea unor astfel de norme pare a fi **excesiv**.⁹

(B)

20. În temeiul articolului 31¹ alin.(2) al Legii cu privire la Procuratură, adoptat prin Legea nr. 102/24.08.2021, Președintele Republicii Moldova doamna Maia Sandu a inițiat printr-o sesizare, către CSP procedura de evaluare a performanțelor Procurorului General, Alexandr Stoianoglo. Potrivit sesizării de referință, inițierea procedurii de evaluare a performanțelor Procurorului General (suspendat de drept) este determinată, în primul rând, de necesitatea consolidării încrederii societății în instituția Procuraturii Republicii Moldova.
E de reținut că, potrivit prevederilor art. 17 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 3/2016, unicul criteriu subiectiv de eligibilitate pentru funcția de Procuror General îl reprezintă „calitățile manageriale”, astfel încât demonstrarea acestora pe parcursul exercitării întregului mandat este responsabilitatea exclusivă a titularului. De altfel, capacitățile

⁸ Articolul 30 aliniatul (2) din lege, la care face referire CCRM, conține doar o descriere foarte generală a modului în care ar trebui să arate aceste criterii de evaluare. p.15.

⁹ Avizul Comisiei de la Veneția nr.1058/2021, cu privire la modificările din 24 august 2021, la Legea cu privire la Procuratură, Adoptat la cea de-a 129-a sesiunea plenară < Veneția 10-11 decembrie 2021. p.15.

manageriale ale Procurorului General influențează și determină eficiența instituției per ansamblu.

21. La data de 11 noiembrie 2021 prin Hotărârea nr. 1-142/2021 a Consiliului Superior al Procurorilor, (vezi pct. (2) a Hotărârea nr. 1-142/2021), a fost inițiată procedura de evaluare a performanțelor Procurorului General, Alexandr Stoianoglo. Prin pct. (3) a hotărârii nominalizate, s-a hotărât: „A solicita subiecților prevăzuți la art. 31¹ alin. (3) din legea nr.3/2016 cu privire la procuratură să desemneze membrii în componența Comisiei de evaluare a performanțelor PG.”
22. Ulterior, la data de 22 noiembrie 2021 prin Hotărârea nr.1-148/2021, în temeiul articolului 31¹ alin. (1) și (5) din Legea nr.3/2016 a fost aprobat Regulamentul privind procedura de evaluare a performanțelor Procurorului General. Prin acest regulament s-a stabilit limitele extinderii procesului de evaluare a performanțelor Procurorului General; metodologia, procedura și durata evaluării; criteriile de evaluare și indicatorii de performanță a activității; precum și sursele de informare și mijloacele de colectare a informațiilor necesare evaluării.¹⁰
23. Însă, legea prevede că, Comisia de evaluare a performanțelor Procurorului General are dreptul să dispună efectuarea unui control de audit, inclusiv al managementului instituțional. Această prevedere este ambiguă, pentru că nu menționează expres ce fel de audit poate fi efectuat în acest caz: audit public extern sau audit obișnuit executat de companii private de audit. În privința auditului privat, este un fapt notoriu că nici o companie de audit privată nu este în drept să verifice instituții publice. De asemenea, este un fapt notoriu că activitatea de audit în sectorul public este efectuată doar de Curtea de Conturi, în baza unor proceduri specifice. Totuși, potrivit articolului 6 alin. (5) din Legea nr. 260 din 7 decembrie 2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova, doar Parlamentul este în drept să-i solicite Curții de Conturi, prin hotărâre, efectuarea unor misiuni de audit public extern.
24. Este imperios necesar de menționat că, după cum ușor se observă șirul logic a modificărilor și adoptării cât a Legii nr.3/2016 atât și a actelor normative derivate din legea nominalizat, sunt îndreptate spre eliberarea din funcție a Procurorului General Alexandr Stoianoglo. Atragem atenția că, Regulamentul aprobat prin Hotărârea CSP nr.1-148/2021, în care sunt prevăzute metodologia, criteriile și indicatorii de performanță a fost adoptat ulterior hotărârii de inițierea procedurii de evaluare a performanțelor Procurorului general Alexandr Stoianoglo. Acest fapt s-ar situa aproape de o legislație *ad hominem*, criticată anterior de Comisia de la Veneția (a se vedea Opinia *amicus curae* a Comisiei de la Veneția nr.972/2019, despre amendamentele la Legea cu privire la Procuratură, §40). Sunt relevante în acest sens și constatările Curții Europene în cauza Baka v. Ungaria în care tribunalul european a constatat o încălcare a drepturilor fundamentale ale unui fost președinte a Curții Supreme din Ungaria. La § 117 din hotărâre, Curtea Europeană a făcut trimitere la raționamente ale Comisiei de la Veneția și a menționat că **„legile îndreptate împotriva unei anumite persoane sunt contrare preeminenței dreptului”**.

¹⁰ <http://csp.md/sites/default/files/2021-12/1-148-2021%20fin.pdf>

25. Una din cele mai importante critici aduse de către Comisia de la Veneția, în pct.68 din Avizul Comisiei de la Veneția nr. 1058/2021 (la capitolul 1, Temeiurile evaluării performanțelor), „se referă la aplicarea acestei noi proceduri în cazul PG suspendat, dl Stoianoglo. Nu numai că, procedura a început deja fără ca indicatorii de evaluare să fi fost aprobați de CSP, dar, după toate indiciile, propunerea vizează aplicarea retroactivă a acestor indicatori”.¹¹ Într-un aviz privind Turcia, Comisia de la Veneția a observat că „răspunderea disciplinară sau orice altă măsură similară ar trebui fie previzibilă; un funcționar public ar trebui să înțeleagă că face ceva incompatibil cu statutul său, pentru a putea fi sancționat pentru aceasta”.¹² În principiu, remarcă Comisia, „indicatorii de performanță nou stabiliți pot fi aplicați doar la *performanțele viitoare insuficiente*”.¹³ În concluzie, la acest capitol Comisia menționează: „orice evaluare a performanțelor anterioare ale domnului Stoianoglo nu ar trebui să fie efectuată pe baza noilor indicatori stabiliți și ar trebui să se bazeze doar pe acele criterii de integritate și profesionalism care ar putea fi derivate în mod incontestabil din normele preexistente sau din însuși natura mandatului PG. Este inadmisibilă revocarea PG pentru deficiențe în performanțele sale sau pentru un anumit comportament necorespunzător, în cazul în care acesta nu putea prevedea în mod rezonabil, la momentul respectiv, că ar putea fi revocat din cauza unor astfel de deficiențe sau a unui comportament necorespunzător.”¹⁴

26. În ceea ce privește primul aspect din Procedura de evaluare a performanțelor și componența Comisiei de evaluare, Comisia de la Veneția în Opinia s-a observă că, în conformitate cu art. 31¹ aliniatele (3) și (4) din noua Lege, membrii Comisiei de evaluare nu pot fi procurori în funcție și nici persoane subordonate PG. Membrii numiți de Președintele Republicii și Ministerul Justiției nu pot fi deloc funcționari publici. Prin urmare este foarte probabil că toți cei cinci membri ai Comisiei de evaluare să nu aibă niciun fel de experiență în domeniu procurorilor. În plus, în conformitate cu articolul 31¹ aliniatul (3) CE (comisia de evaluare) poate funcționa cu doar 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 nicio experiență în materie de urmărire penală. Într-un aviz privind Muntenegru, Comisia de la Veneția a recomandat că o comisie de evaluare a performanțelor să fie destul de independentă față de consiliul și să poată include și unii membri neprofesioniști. Contribuția persoanelor din exterior poate fi utilă, deoarece ar contribui la garantarea imparțialității și independența acestui organism.

¹¹ Avizul Comisiei de la Veneția nr.1058/2021, cu privire la modificările din 24 august 2021, la Legea cu privire la Procuratură, Adoptat la cea de-a 129-a sesiunea plenară< Veneția 10-11 decembrie 2021. p.14-16.

¹² Comisia de la Veneția, CDL-AD(2016)037, Turcia – Aviz cu privire la discretele-legi de urgență nr.667-676 adoptate în urma loviturii de stat eşuate din 15 iulie 2016, par. 119.

¹³ Avizul Comisiei de la Veneția nr.1058/2021, cu privire la modificările din 24 august 2021, la Legea cu privire la Procuratură, Adoptat la cea de-a 129-a sesiunea plenară< Veneția 10-11 decembrie 2021. p.16.

¹⁴ După cum a subliniat Comisia de la Veneția, legea trebuie, dacă este posibil, să fie proclamată înainte de a pune în aplicare și să fie previzibilă în ceea ce privește efectele sale: de asemenea, trebuie să fie formulate cu suficientă precizie și claritate pentru a permite subiecților de drept să își reglementeze comportamentul în conformitate cu aceasta – a se vedea Comisia de la Veneția CDL-AD(2016)007.

27. În pct.75, 76 , 78 a Avizului Comisiei de la Veneția nr.1058/2021, Comisia menționează că, „CCRM a constatat că această procedură nu este contrară Constituției. Constituția nu a extins toate garanțiile de independență judiciară la procurori. Cu toate că, în conformitate cu Constituția CSP era principalul organism responsabil de guvernarea sistemului de urmărire penală, Constituția nu excludea crearea unor organisme subordonate care să ajute CSP să își îndeplinească sarcinile, cu condiția că aceste organisme să nu uzurpeze puterea de decizie substanțială a CSP. Funcția Comisiei de Evaluare era de a propune rapoarte de evaluare către CSP, acesta din urmă postând puterea finală de a lua decizii. Această funcție consultativă a Comisiei de Evaluare, în contextul evaluării performanțelor (precum și funcția consultativă a Comisiei de disciplină în contextul procedurilor disciplinare – a se vedea mai jos), nu a fost contrară Constituției.” Comisia reamintește că într-un memoriu *amicus curae* pentru CCRM, a examinat chestiunea legitimității organismelor subordonate CSP și care îi asistă în îndeplinirea sarcinilor sale. Comisia de la Veneția a subliniat faptul 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 obligat de constatările CE, ci poate ajunge la o concluzie diferită.¹⁵ În acest caz, rolul CSP poate fi redus la un rol de organism de apel, ceea ce poate fi în contradicție cu rolul său Constituțional. Acest risc este destul de real menționează Comisia de la Veneția, având în vedere formularea art. 31¹ aliniatul (8), care prevede că CSP poate să nu accepte evaluarea gradativă propusă de CE și/sau să returneze raportul pentru o nouă evaluare în caz de încălcarea procedurii, atunci când acesta încălcare a avut un efect decisiv asupra rezultatelor evaluării.¹⁶

28. În această ordine de idei Comisia de la Veneția remarcă că, prin urmare chiar dacă ultimul cuvânt aparține CSP, problema componenței CE nu este irelevantă. Comisia recomandă, prin urmare, să se prevadă în lege că CE nu poate funcționa fără ca cel puțin unii membrii ai procuraturii să fie prezenți, astfel încât componența CE să reflecte, cel puțin în linii mari, componența CSP. Alternativ, legea ar putea prevedea în mod explicit că CSP nu este obligat de constatările CE și că poate lua în considerare o nouă evaluare. În plus, Comisia observă că legea nu conține nicio condiție de prag pentru deschidere unei evaluări a performanțelor, ceea ce înseamnă că președintele sau trei membri al CE pot declanșa procedura și pentru motive foarte banale. Iar legea nu prevede posibilitatea ca CE sau CSP să respingă astfel de solicitări ca inadmisibilă.

(C)

29. Având în vedere faptul că, art. 31¹ a Legii cu privire la procuratură a constituit obiect al excepției de neconstituționalitate, ridicată prin Sesizarea nr. 198a/2021 iar, prin Decizia nr. 149 din 30.09. 2021 Curtea Constituțională a declarat ca fiind inadmisibilă excepția enunțată.

¹⁵ Avizul Comisiei de la Veneția nr.1058/2021, cu privire la modificările din 24 august 2021, la Legea cu privire la Procuratură, Adoptat la cea de-a 129-a sesiunea plenară< Veneția 10-11 decembrie 2021, p.18.

¹⁶ Avizul Comisiei de la Veneția nr.1058/2021, cu privire la modificările din 24 august 2021, la Legea cu privire la Procuratură, Adoptat la cea de-a 129-a sesiunea plenară< Veneția 10-11 decembrie 2021, p.18.

Reieșind din faptul că, la data emiterii Deciziei nr. 149 din 30.09. 2021, Curtea Constituțională nu putea avea în vedere Opinia Comisiei de la Veneția pe modificările din 24 august 2021, operate în Legea cu privire la Procuratură, deoarece aceasta a fost emisă ulterior adică, la data de 13.12.2021 prin Avizul nr. 1058/2021.

30. În contextul faptului că, Comisia de la Veneția este o structură a Consiliului Europei, iar Republica Moldova este angajată în procesul de aderare la UE și și-a asumat angajamente în baza Acordului de Asociere din 27 iunie 2014, inclusiv angajamente ce țin de concordarea legislației RM la *aquis-ul comunitar*.
31. Respectiv, deși Avizele Comisiei de la Veneția au caracter consultativ, iar ca de regulă, Comisia se abține de la interpretarea deciziilor curților constituționale naționale. Adevărul este că, de regulă, Comisia de la Veneția se abține de la interpretarea deciziilor curților constituționale naționale. În acest sens este relevantă opinia Comisiei de la Veneția CDL-AD(2010)44 cu referire la situația constituțională din Ucraina, emisă în decembrie 2010, prin care s-a reținut: „Nu este misiunea Comisiei de la Veneția să revadă deciziile curților constituționale naționale, care sunt instituțiile cu autoritate pentru a oferi interpretarea finală a Constituției. Ca urmare, Comisia se abține să ia vreo poziție referitor dacă decizia Curții Constituționale este sau nu legală”
32. Totuși, în cazul Republicii Moldova, în anul 2019, s-a făcut o excepție. Prin această excepție, Comisia de la Veneția a stabilit un precedent – posibilitatea interpretării deciziilor curților constituționale naționale și, efectiv, emiterea de recomandări de remediere în adresa respectivelor curți.
33. **Onorată Curte**, având în vedere că, Curtea Constituțională a RM, de fiecare dată cu mare atenție lua în considerare rapoarte *amicus curiae*, rapoarte și îndrumările practice a înaltei și onoratei Comisiei de la Veneția, având o conlucrare fructuoasă și plauzibile. Considerăm oportun a admite sesizarea dată spre examinare în fond cu Având în vedere că, în opinia Comisiei de la Veneția prin Avizul nr.1058/2021, face **recomandări**: „procedura de „evaluare a performanțelor” a PG ar trebui revizuită în mod semnificativ. În special, legea ar trebui să descrie în mod clar natura și principalii indicatori al evaluării performanțelor și să clarifice modul în care aceasta este diferită de răspundere disciplinară. CSP poate fi însărcinată cu sarcina de a defini reglementări mai specifice, doar întotdeauna în cadrul stabilit de lege. Comisia de evaluare (CE) nu ar trebui să poată funcționa fără membri ai procuraturii, iar legea ar trebui să stipuleze în mod clar că recomandările CE nu sunt obligatorii pentru CSP (.....)”

VI CERINȚELE SESIZĂRII

În temeiul celor expuse mai sus, în baza articolului 135 alin (1) lit. a) din Constituție și art. 7¹, 38, 39 din Codul jurisdicției Constituționale

SOLICITĂM RESPECTOS:

- 1. Primirea spre examinare a prezentei sesizări în regim de urgență;**
- 2. Suspendarea acțiunii art. 31¹ alin. (5) din Legea cu privire la Procuratură**
- 3. Exercițarea controlului constituționalității și declararea drept neconstituțională a prevederilor art. 31¹ alin. (5) a legii nr.3 din 25.02.2016 a Legii cu privire la Procuratură.**

Avocat
Iurie Mărgineanu



ÎNCHIEIERE

14 iunie 2022

mun. Chișinău

Colegiul Civil, Comercial și de Contencios Administrativ al
Curții de Apel Chișinău

Completul de contencios administrativ în componența:

Președintele ședinței, judecătorul
Judecătorii

Ghenadie Mîra
Grigore Dașchevici și Angela Bostan

Examinînd cererea de ridicare a excepției de neconstituționalitate depusă de Stoianoglo Alexandr în cadrul examinării acțiunii în control normativ intentată de Stoianoglo Alexandr către Consiliul Superior al Procurorilor privind anularea Regulamentului privind evaluarea performanțelor Procurorului General aprobat prin Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-148/2021 din 22 noiembrie 2021,

CONSTATĂ:

La 29.11.2019, Stoianoglo Alexandr a sesizat Curtea de Apel Chișinău cu acțiunea în control normativ îndreptată către Consiliul Superior al Procurorilor, prin care a solicitat anularea Regulamentului privind evaluarea performanțelor Procurorului General aprobat prin Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-148/2021 din 22 noiembrie 2021.

Pe parcursul examinării cauzei, reclamantul Stoianoglo Alexandr a înregistrat la Curtea de Apel Chișinău cererea privind ridicarea excepției de neconstituționalitate, a art. 31¹ alin. (5) din Legea cu privire la Procuratură, nr. 3 din 25.02.2016.

Prin referința depusă, Consiliul Superior al Procurorilor a solicitat respingerea cererii cu privire la sesizarea Curții Constituționale, menționînd că, Curtea Constituțională a emis decizia nr. 149 din 30.09.2021 de inadmisibilitate privind controlul constituționalității articolelor 17 alineatele (14), (15) și (16), 18 alin. (4), 27¹, 31¹, 52¹, 55¹, 58 alineatele (7) și (8), 69 alineatele (1) și (2) din Legea nr. 3 din 25 februarie 2016 cu privire la Procuratură.

Studiind cererea privind ridicarea excepției de neconstituționalitate înaintată de Stoianoglo Alexandr și înscrisurile anexate în susținerea acesteia, Completul judiciar concluzionează despre necesitatea ridicării excepției de neconstituționalitate și de remitere Curții Constituționale sesizarea respectivă - din următoarele considerente.

Potrivit Hotărârii Curții Constituționale nr. 2 din 09.02.2016, pentru interpretarea articolului 135 alin. (1) lit. a) și g) din Constituția Republicii Moldova, *excepția de neconstituționalitate poate fi ridicată în fața instanței de judecată de către oricare dintre părți sau reprezentantul acesteia, precum și de către instanța de judecată din oficiu.*

În conformitate cu § 76 din Hotărârea Curții Constituționale nr. 2 din 09 februarie 2016 pentru interpretarea articolului 135 alin. (1) lit. a) și g) din Constituție, *în momentul în care judecătorul ordinar constată, sau este invocată de către părți o anumită incertitudine privind constituționalitatea actului aplicabil, acesta este obligat să demareze procesul de exercitare a controlului constituționalității.*

În temeiul § § 79-80 din Hotărârea Curții Constituționale nr. 2 din 09 februarie 2016

pentru interpretarea articolului 135 alin. (1) lit. a) și g) din Constituție, *controlul concret de constituționalitate pe cale de excepție constituie singurul instrument prin intermediul căruia cetățeanul are posibilitatea de a acționa pentru a se apăra împotriva legiuitorului însuși, în cazul în care, prin lege, drepturile sale constituționale sunt încălcate. Curtea menționează că dreptul de acces al cetățenilor prin intermediul excepției de neconstituționalitate la instanța constituțională reprezintă un aspect al realizării dreptului la un proces echitabil.*

Dispozițiile §§ 82-83 din aceeași hotărâre prevăd că, *Curtea a reținut că judecătorul ordinar nu se va pronunța asupra temeiniciei sesizării sau asupra conformității cu Constituția a normelor contestate, ci se va limita exclusiv la verificarea întrunirii următoarelor condiții: obiectul excepției intră în categoria actelor cuprinse la articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție; excepția este ridicată de către una din părți sau reprezentantul acesteia, sau indică că este ridicată de către instanța de judecată din oficiu; prevederile contestate urmează a fi aplicate la soluționarea cauzei; nu există o hotărâre anterioară a Curții având ca obiect prevederile contestate.*

În conformitate cu prevederile art. 195 Cod administrativ, *pocedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepția art.169–171.*

În conformitate cu dispozițiile normei procesuale statuate de art. 12¹ alin. (1)-(3), (5)CPC, (1) *În cazul existenței incertitudinii privind constituționalitatea legilor, a hotărârilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului ce urmează a fi aplicate la soluționarea unei cauze, instanța de judecată, din oficiu sau la cererea unui participant la proces, sesizează Curtea Constituțională. (2) La ridicarea excepției de neconstituționalitate și sesizarea Curții Constituționale, instanța nu este în drept să se pronunțe asupra temeiniciei sesizării sau asupra conformității cu Constituția a normelor contestate, limitându-se exclusiv la verificarea întrunirii următoarelor condiții:*

a) obiectul excepției intră în categoria actelor prevăzute la art.135 alin.(1) lit.a) din Constituție;

b) excepția este ridicată de către una din părți sau reprezentantul acesteia ori este ridicată de către instanța de judecată din oficiu;

c) prevederile contestate urmează a fi aplicate la soluționarea cauzei;

d) nu există o hotărâre anterioară a Curții Constituționale având ca obiect prevederile contestate.

(3) Ridicarea excepției de neconstituționalitate se dispune printr-o încheiere care nu se supune niciunei căi de atac și care nu afectează examinarea în continuare a cauzei, însă pînă la pronunțarea Curții Constituționale asupra excepției de neconstituționalitate se amîină pledoariile.

(5) Instanța de judecată poate ridica excepția de neconstituționalitate doar dacă cererea de chemare în judecată sau cererea de apel a fost acceptată în modul prevăzut de lege ori dacă cererea de recurs împotriva hotărîrii sau deciziei curții de apel a fost declarată admisibilă conform legii.

Astfel, examinând situația sub aspectul întrunirii condițiilor necesare pentru ridicarea excepției de neconstituționalitate, Completul de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău, concluzionează că respectivele condiții la caz, sunt întrunite – motive din care,

cererea apelantului urmează a fi admisă.

La caz, Completul Judiciar remarcă că, prin sesizarea depusă, reclamantul acțiunii în control normativ - Stoianoglo Alexandr solicită verificarea constituționalității prevederilor art. 31¹ alin. (5) al Legii cu privire la procuratură nr. 3 din 25.02.2016, fiind indicate și puse în discuție în cadrul excepției formulate, alte motive decât cele examinate prin decizia Curții Constituționale nr. 149 din 30.09.2021 de inadmisibilitate, privind controlul constituționalității articolelor 17 alineatele (14), (15) și (16), 18 alin. (4), 27¹, 31¹, 52¹, 55¹, 58 alineatele (7) și (8), 69 alineatele (1) și (2) din Legea nr. 3 din 25 februarie 2016 cu privire la Procuratură

În acest context, ținând cont de faptul că obiectul sesizării intră în categoria actelor cuprinse la art.135 alin. (1) lit.a) din Constituție, prevederile contestate urmează a fi aplicate la soluționarea cauzei, Completul de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău va prezenta Curții Constituționale sesizarea depusă de către reclamantul Stoianoglo Alexandr.

În conformitate cu prevederile art. 195 Cod administrativ, art.art .12¹, 269-270 CPC, Completul de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău,

DISPUNE:

Se admite cererea reclamantului Stoianoglo Alexandr privind ridicarea excepției de neconstituționalitate.

Se sesizează Curtea Constituțională în vederea soluționării cererii depuse de reclamantul Stoianoglo Alexandr privind ridicarea excepției de neconstituționalitate în temeiul art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituția RM.

Se remite după competență Curții Constituționale sesizarea depusă de Stoianoglo Alexandr privind ridicarea excepției de neconstituționalitate în cadrul examinării acțiunii în control normativ intentată de Stoianoglo Alexandr către Consiliul Superior al Procurorilor privind anularea Regulamentului privind evaluarea performanțelor Procurorului General aprobat prin Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-148/2021 din 22 noiembrie 2021.

Încheierea nu se supune niciunei căi de atac.

Președintele completului,

Judecătorul

/semnat/

Ghenadie Mîra

Judecătorii

/semnat/

Grigore Dașchevici

/semnat/

Angela Bostan

