



Republica Moldova
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

AVIZ

**la proiectul de lege pentru modificarea și completarea
Constituției Republicii Moldova**
(instituția procuraturii)

(Sesizarea nr. 40c/2016)

CHIȘINĂU

19 aprilie 2016

AVIZ LA PROIECTUL DE LEGE
PENTRU MODIFICAREA ȘI COMPLETAREA
CONSTITUȚIEI REPUBLICII MOLDOVA

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională, statuând în componența:

DI Alexandru TĂNASE, *președinte*,
DI Aurel BĂIEȘU,
DI Igor DOLEA,
DI Victor POPA, *judecători*,
cu participarea dnei Eugenia Mîța, *grefier*,

Având în vedere sesizarea depusă la 12 aprilie 2016
și înregistrată la aceeași dată,
Examinând sesizarea menționată în camera de consiliu,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,

Adoptă următorul aviz:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea depusă la Curtea Constituțională la 12 aprilie 2016 de către Guvernul Republicii Moldova, în temeiul prevederilor art. 135 alin. (1) lit. c) și art. 141 alin. (1) lit. c) din Constituția Republicii Moldova, art. 4 alin. (1) lit. c) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și art. 4 alin. (1) lit. c), art. 38 alin. (2), art. 63 lit. a) din Codul jurisdicției constituționale, prin care se solicită avizarea proiectului de lege pentru modificarea și completarea Constituției Republicii Moldova.

2. Proiectul de lege pentru modificarea și completarea Constituției este expus în următoarea redacție:

„**Articolul I** – Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1994, nr. 1), se modifică și se completează după cum urmează:

1. Articolele 124 și 125 vor avea următorul cuprins:

„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 a statului prin intermediul procedurilor penale și a altor proceduri prevăzute de lege.

(2) Procuratura își exercită atribuțiile prin procurori.

(3) Competențele, modul de organizare și funcționare a Procuraturii se stabilește prin lege.

AVIZ LA PROIECTUL DE LEGE
PENTRU MODIFICAREA ȘI COMPLETAREA
CONSTITUȚIEI REPUBLICII MOLDOVA

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.”

2. Se completează cu articolul 125¹ cu următorul cuprins:

„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 nivelele 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.”

Articolul II. – (1) Procurorul General în funcție la data intrării în vigoare a prezentei legi își exercită mandatul până la expirarea termenului pentru care a fost numit.

(2) Guvernul, în termen de trei luni de la data publicării prezentei legi, prezintă Parlamentului propuneri privind aducerea în concordanță a legislației cu prezenta lege.”

3. Proiectul de lege constituțională a fost aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 431 din 11 aprilie 2016.

LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

4. Prevederile relevante ale Constituției (republicată în M.O., 2016, nr. 78, art.140) sunt următoarele:

AVIZ LA PROIECTUL DE LEGE
PENTRU MODIFICAREA ȘI COMPLETAREA
CONSTITUȚIEI REPUBLICII MOLDOVA

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 72
Categorii de legi

„(1) **Parlamentul adoptă legi constituționale**, legi organice și legi ordinare.

(2) Legile constituționale sunt cele de revizuire a Constituției.

[...]

Articolul 124
Atribuțiile și structura [Procuraturii]

(1) Procuratura reprezintă interesele generale ale societății și apără ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor, conduce și exercită urmărirea penală, reprezintă învinuirea în instanțele judecătorești în condițiile legii.

(2) Sistemul organelor Procuraturii cuprinde Procuratura Generală, procuraturile teritoriale și procuraturile specializate.

(3) Organizarea, competența și modul de desfășurare a activității Procuraturii sînt stabilite prin lege.

Articolul 125
Mandatul procurorilor

(1) Procurorul General este numit în funcție de către Parlament, la propunerea Președintelui acestuia.

(2) Procurorii ierarhic inferiori sînt numiți de Procurorul General și îi sînt subordonați.

(3) Mandatul procurorilor este de 5 ani.

(4) Funcția de procuror este incompatibilă cu orice altă funcție publică sau privată, cu excepția activității didactice și științifice.

(5) În exercitarea mandatului procurorii se supun numai legii.

Articolul 135
Atribuțiile [Curții Constituționale]

„(1) Curtea Constituțională:

[...]

c) **se pronunță asupra inițiativelor de revizuire a Constituției;**

[...]”

AVIZ LA PROIECTUL DE LEGE
PENTRU MODIFICAREA ȘI COMPLETAREA
CONSTITUȚIEI REPUBLICII MOLDOVA

Articolul 141
Inițiativa revizuirii

„(1) Revizuirea Constituției poate fi **inițiată** de:

[...]

c) Guvern.

(2) Proiectele de legi constituționale vor fi prezentate Parlamentului **numai împreună cu avizul Curții Constituționale**, adoptat cu votul a cel puțin 4 judecători.”

Articolul 142
Limitele revizuirii

„(1) Dispozițiile privind caracterul suveran, independent și unitar al statului, precum și cele referitoare la neutralitatea permanentă a statului, pot fi revizuite numai cu aprobarea lor prin referendum, cu votul majorității cetățenilor înscriși în listele electorale.

(2) Nici o revizuire nu poate fi făcută, dacă are ca rezultat suprimarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora.

(3) Constituția nu poate fi revizuită pe durata stării de urgență, de asediu și de război.”

Articolul 143
Legea privind modificarea Constituției

„(1) Parlamentul este în drept să adopte o lege cu privire la modificarea Constituției după cel puțin 6 luni de la data prezentării inițiativei corespunzătoare. Legea se adoptă cu votul a două treimi din deputați.

(2) Dacă, de la prezentarea inițiativei cu privire la modificarea Constituției, Parlamentul nu a adoptat timp de un an legea constituțională corespunzătoare, propunerea se consideră nulă.”

ÎN DREPT

5. Din conținutul sesizării, Curtea observă că aceasta vizează revizuirea Constituției, prin modificarea articolelor 124 (Atribuțiile și structura [Procuraturii]) și 125 (Mandatul procurorilor) și completarea cu un nou articol 125¹, referitor la Consiliul Superior al Procurorilor.

6. Competența Curții Constituționale de a soluționa prezenta cauză este prevăzută de dispozițiile articolului 135 alin. (1) lit. c) din Constituție, potrivit cărora Curtea Constituțională se pronunță asupra inițiativelor de revizuire a Constituției.

I. CU PRIVIRE LA PROPUNEREA LEGISLATIVĂ

7. Prin proiectul de lege înaintat se propune operarea modificărilor constituționale ce vizează instituția Procuraturii și statutul procurorilor.

AVIZ LA PROIECTUL DE LEGE
PENTRU MODIFICAREA ȘI COMPLETAREA
CONSTITUȚIEI REPUBLICII MOLDOVA

8. Astfel, proiectul legii reglementează instituția Procuraturii ca 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.

9. De asemenea, potrivit proiectului legii constituționale, Procurorul General urmează a fi 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. La fel, acesta va fi 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.

10. Numirea, transferarea, promovarea și demiterea procurorilor ierarhic inferiori se efectuează de către Procurorul General la propunerea Consiliului Superior al Procurorilor.

11. În același timp, prin proiectul de lege înaintat se propune completarea Constituției cu prevederi referitoare la Consiliul Superior al Procurorilor.

12. Astfel, potrivit proiectului de lege, Consiliul Superior al Procurorilor este constituit, în condițiile legii, din procurori aleși din cadrul procuraturilor de toate nivelele și din reprezentanți ai altor autorități, instituții publice sau ai societății civile. În cadrul Consiliului Superior al Procurorilor procurorii constituie o parte importantă.

13. Consiliul Superior al Procurorilor asigură numirea, transferarea, promovarea în funcție și aplicarea măsurilor disciplinare față de procurori.

III. REGULI SPECIFICE REVIZUIRII CONSTITUȚIEI

1. Inițiativa de revizuire a Constituției

14. Potrivit articolului 141 din Constituție:

„Revizuirea Constituției poate fi inițiată de:

- a) un număr de cel puțin 200 000 de cetățeni ai Republicii Moldova cu drept de vot [...];
- b) un număr de cel puțin o treime de deputați în Parlament;
- c) Guvern.”

15. În prezenta cauză, propunerea legislativă de revizuire a Constituției este înaintată spre avizare Curții Constituționale de Guvern, fiind aprobată prin Hotărârea nr. 431 din 11 aprilie 2016. Prin urmare, dreptul de inițiativă legislativă privind revizuirea Constituției a fost exercitat cu respectarea prevederilor art.141 alin.(1) lit. c) din Constituție.

AVIZ LA PROIECTUL DE LEGE
PENTRU MODIFICAREA ȘI COMPLETAREA
CONSTITUȚIEI REPUBLICII MOLDOVA

2. Limitele revizuirii Constituției

16. În ceea ce privește limitele revizuirii, articolul 142 din Constituție prevede următoarele:

„(1) Dispozițiile privind caracterul suveran, independent și unitar al statului, precum și cele referitoare la neutralitatea permanentă a statului, pot fi revizuite numai cu aprobarea lor prin referendum, cu votul majorității cetățenilor înscrși în listele electorale.

(2) Nici o revizuire nu poate fi făcută, dacă are ca rezultat suprimarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora.

(3) Constituția nu poate fi revizuită pe durata stării de urgență, de asediu și de război.”

17. Textul citat reglementează condiții de constituționalitate intrinsecă a inițiativei de revizuire [alin.(1) și (2) ale art.142] și de constituționalitate extrinsecă a acesteia [alin.(3) al art.142].

a) Constituționalitatea extrinsecă (limitele temporale)

18. Sub aspectul constituționalității extrinseci, cu privire la împrejurările revizuirii Constituției, textul articolului 142 alin.(3) din Legea fundamentală, care interzice revizuirea Constituției pe durata stării de urgență, de asediu și de război, coroborează cu cel al articolului 63 alin.(3) teza a doua din Constituție, potrivit căruia Parlamentul nu poate revizui Constituția în perioada în care mandatul se prelungește până la întrunirea legală a noii componente.

19. De asemenea, limitele temporale includ termenul de adoptare a inițiativei de revizuire a Constituției.

20. În conformitate cu articolul 143 din Constituție, care reglementează modificarea Constituției, o lege cu privire la modificarea Constituției poate fi adoptată după cel puțin 6 luni de la data prezentării inițiativei corespunzătoare.

21. Curtea constată că, în momentul inițierii revizuirii Constituției în prezenta cauză, nu subzistă niciuna dintre situațiile la care fac referire textele constituționale menționate, fiind întrunite condițiile de constituționalitate extrinsecă a inițiativei de revizuire.

b) Constituționalitatea intrinsecă (limitele materiale)

22. Curtea reține rolul important al Procuraturii în sistemul autorităților statului și în protecția libertății persoanei. Procuratura joacă un rol important în asigurarea funcționării sistemului justiției penale în mod independent și imparțial.

AVIZ LA PROIECTUL DE LEGE
PENTRU MODIFICAREA ȘI COMPLETAREA
CONSTITUȚIEI REPUBLICII MOLDOVA

23. Procuratura este o instituție publică, care, în procedurile penale și în alte proceduri prevăzute de lege, contribuie la respectarea ordinii de drept, apărarea drepturilor și intereselor legitime ale persoanei, societății și statului.

24. Recomandările Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei (Rec(2000)19 privind rolul procuraturii în sistemul justiției penale, Rec(2012)11 privind rolul procurorilor în afara sistemului justiției penale) și Recomandarea 1604 (2003) a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei privind rolul procuraturii într-o societate democratică bazată pe statul de drept recunosc importanța instituției Procuraturii ca o autoritate împuternicită să supravegheze, în numele societății și în interesul general, aplicarea legii, ținând cont, pe de o parte, de drepturile indivizilor și, pe de altă parte, de necesitatea eficacității sistemului de justiție penală.

25. Curtea reține că instituția procuraturii se regăsește în constituțiile mai multor state europene. În ceea ce privește locul procuraturii în sistemul de drept, există sisteme în care procuraturile se bucură de independență totală față de parlament și guvern și cele în care procuraturile sunt subordonate uneia dintre aceste autorități, beneficiind totuși de un anumit grad de independență de acțiune. Indiferent de modelul adoptat de stat, procuratura trebuie să fie protejată de ingerințe sau influențe necorespunzătoare, inclusiv influențe venite din partea legislativului și executivului.

26. Curtea constată că prin proiectul de lege se operează modificări esențiale în ceea ce privește modul de numire și destituire a Procurorului General. Respectiv, acesta urmează a fi numit și destituit din funcție de către Președintele Republicii Moldova, la propunerea Consiliului Superior al Procurorilor.

27. În acest sens, Comisia de la Veneția, în Raportul privind standardele europene referitoare la independența sistemului judiciar, decembrie 2010, partea a doua, CDL-AD(2010)040, a menționat:

„34. Modalitatea în care este numit și revocat Procurorul General joacă un rol foarte important în cadrul sistemului menit să garanteze funcționarea corectă a parchetelor. În cadrul avizului privind conceptul regulator al Constituției Ungariei, Comisia de la Veneția a statuat: „Este important ca metoda de selecție a procurorului general să fie de așa natură încât să câștige încrederea publicului și respectul puterii judecătorești și al celorlalte profesii juridice. Astfel, în acest proces de selecție trebuie luată în considerare experiența profesională și neapartenența politică. Cu toate acestea, datorită importanței activității de urmărire penală în asigurarea ordinii și funcționării eficiente a statului este de așteptat ca Guvernul să își dorească să aibă un anumit control în privința numirii și să nu dorească să dea un „cec în alb” pentru procesul de selectare de către un alt organ, oricare ar fi el. De aceea, este recomandată luarea în considerare a posibilității constituirii unei comisii pentru numire, care să fie compusă din persoane care se bucură atât de încrederea publicului, cât și de cea a Guvernului.

35. În situația în care Procurorul General nu este subordonat Guvernului **nu poate fi formulat un principiu unic și categoric dacă acesta ar trebui numit**

AVIZ LA PROIECTUL DE LEGE
PENTRU MODIFICAREA ȘI COMPLETAREA
CONSTITUȚIEI REPUBLICII MOLDOVA

de Președinte sau de Parlament. Această chestiune este soluționată în mod variat în diferite state. Acceptarea principiului cooperării între instituțiile statului pare o soluție bună, care ar permite evitarea unor numiri politice unilaterale. În asemenea cazuri, ar trebui atins un consens. În orice caz, dreptul de a numi candidatul ar trebui definit în mod clar. Ar trebui solicitată o părere în privința calificării profesionale a candidaților din partea unor persoane relevante, cum ar fi reprezentanții comunității juridice (incluzând procurori) și ai societății civile.”

28. Totodată, în vederea asigurării unei independențe depline a Procurorului General, se propune exercitarea atribuțiilor pentru un mandat de 7 ani, care nu poate fi reînnoit. În acest sens, Comisia de la Veneția, în raportul menționat mai sus, a subliniat următoarele:

„37. Este important ca Procurorul General să nu poată fi reînvestit, cel puțin nu de către puterea legislativă sau executiv. Există un risc potențial ca un procuror și care urmărește reînvestirea sa de către un organism politic să aibă o conduită de așa natură încât să obțină favoarea acelui organism ori cel puțin să fie perceput în acest sens. **Un Procuror General ar trebui să fie numit permanent sau pentru o perioadă de timp relativ mare fără posibilitatea de a fi reînvestit la finalul mandatului.** Perioada mandatului nu ar trebui să coincidă cu mandatul Parlamentului. Acest lucru ar asigura o mai mare stabilitate a procurorului și l-ar face independent de schimbările politice.”

29. Adicional modificărilor propuse, prin proiectul de lege se propune reglementarea constituțională a Consiliului Superior al Procurorilor, organ independent, cu statut de persoană juridică, format în vederea participării la procesul de constituire, funcționare și asigurare a autoadministrării sistemului Procuraturii.

30. Cu referire la instituția Consiliului Superior al Procurorilor, Comisia de la Veneția a reținut că:

65. Dacă sunt formate într-un mod echilibrat, spre exemplu, din procurori, avocați și reprezentanți ai societății civile, și dacă sunt independente de alte organe ale statului, asemenea consilii au avantajul de a furniza expertiză în procesul de numire și disciplinare și să-i apere pe procurori cel puțin de influențele politice. În funcție de procedura de numire a membrilor, consiliile pot oferi legitimitate democratică pentru sistemul de urmărire penală. Acolo unde există, în plus față de participarea la procedura de numire a procurorilor, consiliile joacă un rol important în procedura disciplinară, inclusiv cu privire la demiterea din funcție a procurorilor.

66. [...] **componenta Consiliului Procurorilor ar trebui să includă procurori de la toate nivelurile**, dar și alți practicieni ai dreptului, precum avocați sau profesori de drept.

31. Analizând proiectul de lege care i-a fost prezentat, Curtea nu remarcă neconcordanțe cu Constituția sau inexactități de ordin juridic. Acest proiect de lege respectă limitele impuse de articolul 142 alin. (2) din Constituție, în sensul că nu are ca rezultat suprimarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora. Curtea subliniază, completările propuse au drept obiectiv fortificarea și consolidarea

AVIZ LA PROIECTUL DE LEGE
PENTRU MODIFICAREA ȘI COMPLETAREA
CONSTITUȚIEI REPUBLICII MOLDOVA

mecanismelor de protecție a drepturilor și libertăților fundamentale ale persoanei.

Pentru considerentele expuse, în temeiul articolului 135 alin.(1) lit.c), articolului 141 alin.(2) din Constituție, articolului 26 alin.(1) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, articolului 61 alin.(1) și articolului 63 lit.a) din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională adoptă următorul

AVIZ:

1. Inițiativa de modificare a Constituției, provenind de la Guvern, este prezentată de subiectul autorizat și, în acest sens, este conformă prevederilor articolului 141 alin.(1) lit. c) din Constituție.

2. Proiectul de lege pentru modificarea și completarea Constituției nu încalcă limitele revizuirii impuse de dispozițiile constituționale ale art.142 alin.(2) și poate fi înaintat spre examinare Parlamentului.

3. Proiectul de lege pentru modificarea și completarea Constituției poate fi adoptat după cel puțin 6 luni de la data prezentării inițiativei de modificare a Constituției.

4. Prezentul aviz este definitiv, nu poate fi supus nici unei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în „*Monitorul Oficial al Republicii Moldova*”.

Președinte

Alexandru TĂNASE

Chișinău, 19 aprilie 2016
ACC nr. 5
Dosarul nr. 40c/2016