

Opinie separată
expusă în temeiul art.27 alin.(5) din Legea cu privire la Curtea Constituțională
și a art.67 din Codul jurisdicției constituționale

Prin Decizia nr.149 din 30 septembrie 2021, Curtea Constituțională a declarat inadmisibile sesizările depuse de Procurorul General al Republicii Moldova, dl Alexandr Stoianoglo și dnii deputați în Parlamentul Republicii Moldova Vasile Bolea și Vladimir Voronin privind controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 3 din 25 februarie 2016 cu privire la Procuratură, a Legii nr.102 din 24 august 2021 pentru modificarea Legii nr. 3 din 25 februarie 2016 cu privire la Procuratură și a Decretului Președintelui Republicii Moldova nr.147 din 6 septembrie 2021 privind încetarea de drept a mandatului de membru al Consiliului Superior al Procurorilor al domnului Dumitru Pulbere.

Prevederile legale contestate în sesizări se referă, în special, la introducerea unui mecanism de evaluare a performanțelor Procurorului General și la posibilitatea eliberării din funcție a acestuia în cazul obținerii unui calificativ nesatisfăcător, unele aspecte referitoare la răspunderea disciplinară a Procurorului General, suspendarea din funcție a Procurorului General și la încetarea mandatelor adjuncților Procurorului General, la modificarea componenței Consiliului Superior al Procurorilor și la plafonul de vârstă de 65 de ani pentru membrii Consiliului Superior al Procurorilor.

De asemenea, a fost contestat Decretul Președintelui Republicii Moldova privind încetarea de drept a mandatului unuia dintre membrii Consiliului Superior al Procurorilor din rândul societății civile, care avea împlinită vârsta de 65 de ani.

Autorii sesizărilor au invocat incidența articolelor constituționale, în special, principiul separației puterilor în stat, principiul independenței și autonomiei Procuraturii, principiul independenței Consiliului Superior al Procurorilor, accesului liber la justiție, etc.

Analizând argumentele autorilor sesizărilor, Curtea Constituțională nu a reținut suficiența criticilor referitoare la constituționalitatea prevederilor contestate și a stabilit că sesizările nu pot fi acceptate pentru examinare în fond.

Fiind în dezacord cu concluzia sumară a colegilor judecători constituționali, am formulat prezenta opinie separată, pentru motivele indicate mai jos.

I. Cu privire la critica de neconstituționalitate extrinsecă.

În jurisprudența sa anterioară, Curtea Constituțională a reținut că, dat fiind caracterul suveran al Parlamentului în materia legiferării, competența sa în materia controlului constituționalității procedurii parlamentare este limitată. În acest domeniu, Curtea trebuie să manifeste deferență judiciară față de rolul Parlamentului de legislator autonom. Curtea poate verifica constituționalitatea unei legi sub aspect procedural doar dacă la adoptarea ei Parlamentul a **afectat vreun element esențial al procesului de legiferare, care rezultă expres din Constituție sau care poate fi dedus clar dintr-un principiu constituțional din materia procedurii** (a se vedea HCC nr. 17 din 10 iunie 2021, §§ 48-49; HCC nr. 19 din 13 iulie 2021, §§ 56-57).

În acest context, autorii sesizărilor au susținut, în esență, că proiectul Legii contestate nu a fost avizat de organele și instituțiile corespunzătoare (Procuratura Generală și Consiliul Superior al Procurorilor) până la votarea în prima lectură.

Autorii sesizărilor au menționat că exigențele statului de drept presupun asigurarea legalității, oportunitatea fiind aplicată doar în cadrul legii. Sub acest aspect, autorii au afirmat pretinsa încălcare a articolelor 1 alin. (3) [preeminența dreptului], 74 alin. (3) [adoptarea legilor și a hotărârilor], 124 [Procuratura], și 125¹ [Consiliul Superior al Procurorilor].

Deși obligația de a obține avizul prealabil în cazul proiectelor de lege din domeniul Procuraturii este prevăzută expres doar în art.32 din Legea nr. 100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative și nu în Constituție, consider că, totuși, în cazul dat, pornind de la rangul constituțional al mandatului de Procuror General și al Consiliului Superior al Procurorilor, ținând cont de menirea și rolul constituțional al Procuraturii în procesul înlăptuirii justiției, în apărarea drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanei, societății și statului (a se vedea art. 124 alin. (1) din Constituție) **era necesar și rezonabil de admis și de examinat, în fond, acest capăt al sesizărilor.**

II. Cu privire la instituția evaluării performanțelor Procurorului General.

Autorii sesizărilor au criticat instituția evaluării performanțelor Procurorului General, prevăzută la articolul 31¹ din Legea nr.3 din 25 februarie 2016 cu privire la Procuratură, invocând, în special, încălcarea articolelor 124 [Procuratura], 125 [Procurorul], 125¹ [Consiliul Superior al Procurorilor] din Constituție.

Analizând prevederile contestate care reglementează procedura de evaluare a performanțelor Procurorului General prin prisma argumentelor autorilor sesizărilor, Curtea nu a identificat în ce măsură este lezat principiul independenței și al autonomiei Procuraturii și a Consiliului Superior al Procurorilor, respectiv nu a admis examinarea argumentelor autorilor în fond.

În jurisprudența sa, Curtea a reținut că problemele referitoare la cariera Procurorului General trebuie abordate prin prisma articolelor 125 și 125¹ din Constituție.

Potrivit articolului 125 din Constituție, formula/procedura de desemnare și de demitere a Procurorului General presupune participarea Consiliului Superior al Procurorilor și a Președintelui Republicii Moldova. Totodată, potrivit articolului 125¹ alin. (1) din Constituție, Consiliul Superior al Procurorilor este garantul independenței și al imparțialității procurorilor (a se vedea, *mutatis mutandis*, HCC nr. 13 din 21 mai 2020, §§ 46, 47).

Totodată, Curtea a reiterat că modul în care este numit și revocat Procurorul General joacă un rol semnificativ în sistemul care garantează funcționarea corectă a Procuraturii (a se vedea ACC nr. 5 din 19 aprilie 2016, § 27).

Cadrul legal actual (a se vedea articolele 28 – 30 din Legea nr. 3 din 25 februarie 2016 cu privire la Procuratură) reglementează procedura evaluării performanțelor procurorilor (de regulă, o dată la patru ani), care este pusă în sarcina Colegiului de

evaluare a procurorilor, ce funcționează în subordinea Consiliului Superior al Procurorilor.

Modificările legislative contestate (în special articolul 32¹) prevăd constituirea ad-hoc a unei comisii speciale de evaluare a performanțelor Procurorului General. Raportul comisiei poate fi restituit de către Consiliul Superior al Procurorilor doar dacă a avut loc încălcarea procedurii. În cazul adoptării hotărârii privind acordarea calificativului „nesatisfăcător”, Consiliul Superior al Procurorilor propune Președintelui Republicii Moldova eliberarea din funcție a Procurorului General. În aceste condiții se pare că rolul acestei comisii de evaluare ad-hoc este pentru CSP mai mult obligatoriu decât consultativ.

Prin urmare, autorii sesizărilor susțin că prin instituirea comisiei menționate se afectează independența Consiliului Superior al Procurorilor.

În Opinia Comisiei de la Veneția, Constituția Republicii Moldova nu reglementează în detaliu organizarea și funcționarea Consiliului Superior al Procurorilor. Acest fapt presupune că Legea cu privire la Procuratură poate lăsa loc, în principiu, pentru alte organisme, comitete, comisii etc. **care contribuie** la activitatea Consiliului Superior al Procurorilor sau cărora Consiliul le poate delega o parte din competențele sale. Un organism specializat implicat în procesul de selectare a candidaților pentru funcția de procuror general poate fi constituțional, **dacă nu uzurpează competența substanțială de luare a deciziilor de către Consiliul Superior al Procurorilor**. Cadrul constituțional național pare să impună mai curând o regulă strictă privind competențele Consiliului Superior al Procurorilor în procesul de numire a Procurorului General. **Orice redistribuire a competențelor de luare a deciziilor care afectează în mod substanțial mandatul constituțional al unei autorități pretinde un amendament constituțional. În sens contrar, va fi compromis scopul creării unei asemenea autorități la nivel constituțional** (Opinia *amicus curiae* nr. 972/2019 despre amendamentele la Legea cu privire la Procuratură (CDL-AD(2019)034), §§ 22, 26).

Notăm că și în această speță autorii sesizărilor au invocat incidența aspectelor referitoare la „diluarea” competențelor Consiliului Superior al Procurorilor prin dispoziții de lege care instituie funcționarea comisiei de evaluare, motiv din care, pornind de la similitudinile evidente cu substanța constatărilor din jurisprudența anterioară a Curții (a se vedea HCC nr. 13 din 21 mai 2020), când au fost analizate interferențele unei comisii de evaluare în atribuțiile constituționale ale Consiliului Superior al Procurorilor, se impunea ca acest capăt din sesizări să constituie obiect al examinării în fond.

Autorii sesizărilor au susținut că prevederile de lege referitoare la modul de constituire a comisiei sunt viciate deoarece instituie doar o aparență de respectare a naturii competențelor constituționale ale Consiliului Superior al Procurorilor, pe când, în esență, prestabilesc componența comisiei de evaluare și exclud posibilitatea exprimării voinței autentice în această privință a organului de autoadministrare a procurorilor.

Având în vedere că dispozițiile criticate, prin efectul său, se referă la un mandat constituțional și notând raționamentele consacrate ale Curții Constituționale și ale standardelor internaționale privind rolul și valoarea principiilor ce statuează excluderea

influenței politice asupra activității Procuraturii, consider că era categoric necesar ca și aceste capete din sesizări să fie examinate în fond, pentru a analiza dacă normele în discuție sunt proporționale cu principiul independenței Procuraturii și dacă acestea conțin suficiente garanții ca să protejeze mandatul constituțional al Procurorului General și al Consiliului Superior al Procurorilor de influența politică nedorită și arbitrară.

Prin prisma celor expuse, în temeiul jurisprudenței anterioare a Curții Constituționale (a se vedea HCC nr. 13 din 21 mai 2020, §§ 84-86) și având în vedere că efectul juridic al dispozițiilor legale criticate ricoșează în natura (substanța) constituțională a mandatului de Procuror General, consider că și acest capăt al sesizărilor urma să fie admis spre examinare în fond.

III. Cu privire la modificarea componenței Consiliului Superior al Procurorilor

Autorii sesizărilor au criticat și reducerea, de la 15 la 12, a numărului membrilor Consiliului Superior al Procurorilor, prin excluderea Procurorului General, a procurorului-șef al procuraturii UTA Găgăuzia și a președintelui Uniunii Avocaților, invocând că astfel de reducere este contrară articolelor 124, 125 și 125¹ din Constituție.

În Opinia Comisiei de la Veneția, autonomia procuraturii nu constituie un principiu cu aceeași forță ca a principiului independenței judecătorilor. Totuși, standardul de bază presupune că trebuie să se asigure o autonomie suficientă pentru a proteja autoritățile procuraturii de influența politică nepotrivită. Astfel, de vreme ce există o tendință clară în standardele internaționale care recunosc importanța independenței procurorilor față de ingerințele politice, nu există standarde care să prescrie existența unui Consiliu al Procurorilor. Acolo unde există un asemenea Consiliu – practică tot mai răspândită, nu există o cerință privind obligativitatea includerii unei majorități alcătuite din procurori. Există un echilibru delicat care trebuie asigurat între nevoia de a include un număr semnificativ de procurori și, pe de altă parte, nevoia ca acest organism să nu devină un instrument de autogovernare corporatistă (a se vedea Opinia *amicus curiae* nr. 972/2019 despre amendamentele la Legea cu privire la Procuratură (CDL-AD(2019)034, § 34).

Articolul 125¹ alin. (2) din Constituție stabilește componența Consiliului Superior al Procurorilor. Norma constituțională prevede că Consiliul 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. Constituția nu fixează numărul de membri ai Consiliului, nici proporția de membri procurori și membri reprezentanți ai altor autorități, instituții publice sau ai societății civile, menționând doar că procurorii în cadrul Consiliului Superior al Procurorilor constituie o parte importantă.

În context, se impune a fi menționat că în § 35 din Opinia citată *supra*, Comisia de la Veneția a concluzionat: „Întorcându-ne la situația din Moldova, balanța puterii propusă în amendamentele din septembrie 2019 pare să fie conformă cu recomandările anterioare ale Comisiei de la Veneția”.

După introducerea recentă a modificărilor contestate în art. 69 din Legea nr. 3 din 25 februarie 2016 cu privire la Procuratură, această balanță s-a schimbat în defavoarea

procurorilor (proportionalitatea prezenței lor în cadrul Consiliului Superior al Procurorilor: de la 7 la 15 – 47%, până la 5 la 12 – 42%). Justificarea acestei micșorări, relevanța prezenței în componența Consiliului Superior al Procurorilor a ministrului justiției și a Președintelui Consiliului Superior al Magistraturii (din perspectiva recente modificări constituționale a componenței Consiliului Superior al Magistraturii), la fel impunea necesitate ca sesizările vizate să fie examinate în fond.

Și ultimul, dar nu după importanță, argument, care susține necesitatea examinării în fond a sesizărilor de referință.

În ziua examinării sesizărilor în cauză, Procurorul General a prezentat Supliment la sesizarea nr. 198a/2021, din care rezultă următoarele:

*„Este important să facem mențiunea la acest aspect și despre faptul că, potrivit stenogramelor oficiale, Legea nr.3/2016 în lectură finală a fost adoptată cu votul a 65 de deputați, circumstanță care și din perspectivă procedurală asigură alinierea la **dezideratele normative constituționale (art.111 alin.(7) Constituție).***

Constatăm, după cum a fost descris supra, că, de facto, prin Legea nr.102 din 24.08.2021 s-au adus modificări de esență și conținut art.21 alin.(2) din Legea nr.344 din 23.12.1994, eludându-se procedura legislativă autentică, stabilită pentru constituționalitatea amendamentelor de referință.

*Rezultă că prin Legea nr.102 din 24.08.2021, Parlamentul, în detrimentul aplicării loiale a normelor constituționale, a recurs la o modificare deghizată a legii organice care reglementează statutul special al UTA Găgăuzia, pentru care, conform procedurii, este necesar **un vot calificat de 3/5 din deputații aleși.***

Un asemenea amendament fundamental, semnificația căruia își are originea într-o normă constituțională, cere un consens larg la nivel național, precum și reclamă o dezbatere autentică, o implicare reală a reprezentanților subiectului vizat – în speță autoritățile UTA Găgăuzia, pentru discuții profunde referitoare la impactul și implicațiile colaterale, care ar putea fi generate ca rezultat al excluderii prevederilor legislative privind participarea procurorului șef al UTA Găgăuzia în calitate de membru de drept al Consiliului Superior al Procurorilor.

Urgența cu care a acționat în această speță Parlamentul, absența unei preocupări veritabile de a invita, de a asculta și de a oferi timp suficient expertizelor relevante să analizeze complex situația descrisă în lumina statutului juridic special al UTA Găgăuzia, reprezintă o imixtiune evidentă în dreptul acestei autorități de a participa cu drepturi egale și depline la gestionarea interesului public (exercitarea puterii de stat).

*Pentru confirmare, notăm că, potrivit stenogramelor oficiale, **Legea nr.102 din 24.08.2021 a fost adoptată cu votul a 56 de deputați**, iar, având în vedere că acest act normativ, de facto, a modificat inclusiv și Legea nr.344 din 23.12.1994, deducem că este evidentă încălcarea inclusiv și a art.111 alin.(7) din Constituție, circumstanțe care confirmă suplimentar că dispozițiile normative criticate în prezenta sesizare sunt neconstituționale.”*

Având în vedere că acest aspect nu a fost supus analizei din partea Plenului Curții Constituționale, consider că acest fapt poate servi drept temei pentru revizuirea DCC nr. 149 din 30.09.2021.

Vladimir Țurcan
Judecător al Curții Constituționale

30 septembrie 2021.