



Procuratura Republicii Moldova

Republica Moldova, MD-2005, mun. Chișinău, str. Mitropolit Bănulescu-Bodoni, 26,
tel. (022) 22-50-75, fax (022) 21-20-32, e-mail: proc-gen@procuratura.md

07 aprilie 2017 nr. 28-1d/17-119

Curtea Constituțională
mun. Chișinău, str. Alexandru Lăpușeanu 28

SESIZARE

prezentată în conformitate cu articolul 25 lit. f) din Legea nr. 317-XIII
din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională
și articolele 38 alin. (1) lit. f) și 39 din Codul Jurisdicției Constituționale
nr. 502-XIII din 16 iunie 1995

| | |
|--|----------------|
| CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA | |
| INTRARE NR. | 45a |
| | 7 aprilie 2017 |

I. AUTORUL SESIZĂRII

1. Eduard Harunjen

2. Procuror General

3. mun. Chișinău, str. Mitropolit Gavriil Bănulescu-Bodoni, 26

4. tel. 022-22-50-75

II. OBIECTUL SESIZĂRII

În temeiul prevederilor art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, ale prevederilor art. 38 alin. (1) lit. f) și 39 din Codul jurisdicției constituționale și ale art. 25 lit. f) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, solicit Curții Constituționale exercitarea controlului constituționalității art. 10¹ alin. (1) din Legea nr. 328 din 23 decembrie 2013 privind salarizarea judecătorilor și procurorilor, ca fiind contrar prevederilor articolelor 1 alin. (3), 6, 16, 23 alin.(2), 46, 54 și art. 124 din Constituție.

III. 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 sînt garantate.”

Articolul 6 Separația și colaborarea puterilor

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

Articolul 16

Egalitatea

„(1) Respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului.

(2) Toți cetățenii Republicii Moldova sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială.”

Articolul 23

Dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle

„[...] (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 46

Dreptul la proprietate privată și protecția acesteia

„(1) Dreptul la proprietate privată, precum și creanțele asupra statului sunt garantate.

(2) Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreptă și prealabilă despăgubire.

(3) [...] Caracterul licit al dobândirii se prezumă.”

Articolul 54

Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți

„(1) În Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului.

(2) Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sunt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.”

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 sunt exercitate de procurori.

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

2. Legea cu privire la Procuratură nr. 3 din 25 februarie 2016:

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 3 Principiile de organizare și de activitate a Procuraturii și a procurorului

[...] (3) Procuratura este independentă de puterile legislativă, executivă și judecătorească, de orice partid politic sau organizație social-politică, precum și de oricare alte instituții, organizații sau persoane. Imixtiunea în activitatea Procuraturii este interzisă. Procuratura cooperează cu alte autorități pentru realizarea funcțiilor prevăzute de prezenta lege. [...]

(5) Independența procesuală a procurorului este asigurată prin garanții care exclud orice influență politică, financiară, administrativă sau de altă natură asupra procurorului legată de exercitarea atribuțiilor sale.

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.

3. Legea privind salarizarea judecătorilor și procurorilor nr. 328 din 23 decembrie 2013:

Articolul 1

Obiectul și sfera de aplicare a legii

(1) Prezenta lege reglementează modul și condițiile de salarizare a judecătorilor și procurorilor, inclusiv cuantumul salariilor de funcție ale acestora, instituind un sistem unitar de salarizare a judecătorilor și procurorilor bazat pe salariul mediu pe economie realizat în anul precedent celui de gestiune drept unitate de referință.

(2) Sistemul de salarizare a judecătorilor și procurorilor instituie cadrul general de aplicare a unor standarde și proceduri unitare de stabilire a salariilor și asigură:

a) crearea unei ierarhii a salariilor pe categorii de judecători în dependență de nivelul instanțelor judecătorești;

a¹) crearea unei ierarhii a salariilor pe categorii de procurori în dependență de nivelul procuraturilor;

b) stabilirea unor norme transparente și ușor aplicabile.

(3) Prezenta lege se aplică judecătorilor din cadrul tuturor instanțelor judecătorești, judecătorilor și judecătorilor-asistenți din cadrul Curții Constituționale, precum și procurorilor.

Articolul 5¹

Salariul de funcție al procurorului

(1) Salariul de funcție al procurorului se stabilește în raport cu salariul judecătorului, conform prezentei legi și Legii nr.3 din 25 februarie 2016 cu privire la Procuratură, ținându-se cont de nivelul procuraturii în care își desfășoară activitatea și de vechimea în muncă în funcția de procuror. [...]

Articolul 10¹

(1) Salariile de funcție ale judecătorilor și procurorilor stabilite în condițiile art.1 se reexaminează anual de la data de 1 aprilie, în limita alocațiilor prevăzute în acest scop în bugetul public național. [...]

IV. PREZENTAREA ARGUMENTELOR ADUSE ÎN SPRIJINUL OBIECTULUI SESIZĂRII

Prin această sesizare este contestată constituționalitatea art. 10¹ alin. (1) din Legea nr. 328 din 23 decembrie 2013 privind salarizarea judecătorilor și procurorilor, introdus prin Legea nr. 281 din 16 decembrie 2016 (în vigoare din 01.01.2017).

Prin adoptarea de către Legiuitor a acestei norme se încalcă valorile supreme privind garantarea drepturilor și libertăților omului, inclusiv dreptul la proprietate privată, precum și principiile unanim recunoscute privind autonomia Procuraturii în cadrul autorității judecătorești și a independenței procesuale a procurorilor, consfințite și garantate atât de Constituție, cât și de Convenția Europeană a Apărării Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale, precum și de alte instrumente internaționale relevante, la care statul nostru este parte. Totodată, prin acest articol se atentează la principiul separației puterilor în statul de drept Republica Moldova și reprezintă o restrângere nejustificată a drepturilor omului contrar normelor dreptului internațional unanim recunoscute.

Astfel, potrivit prevederilor articolului 10¹ alin. (1) din Legea nr. 328 din 23.12.2017, începând cu data de 1 ianuarie 2017 salariile de funcție ale judecătorilor și **procurorilor**, instituite în baza unui sistem unitar de salarizare pentru ambele categorii și stabilite prin raportare la salariul mediu pe economie, realizat în anul precedent celui de gestiune, se reexaminează anual din data de 1 aprilie, în limita alocațiunilor prevăzute în acest scop.

Până la această dată, salariul de funcție al procurorilor se stabilea, conform prevederilor art. 2 alin. (1¹) și ale art. 5¹ din Legea nr. 328 în raport cu salariul judecătorilor, ținându-se cont de rolul procurorului la realizarea actului justiției, de incompatibilitățile și restricțiile prevăzute de lege pentru procurori, de exigențele impuse prin documentele internaționale cu privire la funcționarea eficientă a Procuraturii, de nivelul procuraturii în care își desfășoară activitatea și vechimea în muncă. Aceste criterii sunt stabilite prin raportare la salariul mediu pe economie,

realizat în anul precedent celui de gestiune, cu condiția compensării acestuia pentru judecătorii și procurorii aflați în funcție la data intrării în vigoare a Legii nr. 146 din 17 iulie 2014 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, în cazul în care salariul mediu pe economie, prognozat pentru anul curent de către Guvern este mai mare, ceea ce a concluzionat Curtea Constituțională în Hotărârea sa nr. 25 din 06.11.2014 privind controlul constituționalității unor prevederi ale Legii nr. 146 din 17.07.2014 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (§5 din dispozitivul Hotărârii).

Prin aceeași Hotărâre, Curtea Constituțională a concluzionat *inter alia* că scăderile de salarii pot să aibă loc doar în condițiile unei crize economico-financiare obiectiv existente la nivel oficial, prin reducerea echitabilă a salariilor tuturor sau a majorității categoriilor de angajați bugetari, potrivit principiului solidarității (§109 din motivarea Hotărârii).

Cu toate acestea, art. 10¹ alin. (1) din Legea nr. 328 din 23 decembrie 2013, permite o derogare de la principiul compensării salariilor procurorilor (și, implicit al judecătorilor) în cazul în care nu sunt suficiente alocațiile prevăzute în bugetul național, lăsând o marjă de discreție mult prea mare Guvernului a decide când sau nu aceste alocații ar fi sau nu suficiente, fără a prevedea nici o garanție în acest sens – ceea ce duce la atingerea independenței funcționale ale procurorilor în exercitarea atribuțiilor lor conform legii, avându-se în vedere incompatibilitățile și restricțiile, inclusiv de ordin financiar, impuse de lege și normele internaționale relevante.

Constituția prevede cu titlu de excepție la art. 54 alin. (2) restrângeri de la exercitarea drepturilor și libertăților omului atunci când sunt întrunite cumulativ următoarele condiții: 1) restricțiile sunt prevăzute de lege, 2) ele corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și 3) sunt necesare în interesele securității naționale,..., bunăstării economice a țării... și 4) urmăresc scopul ...protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane...

Cu toate acestea, **Legiuitorul atunci când a adoptat restrângerile impuse de art. 10¹ alin. (1) din Legea nr. 328 din 23 decembrie 2013 de la recalcularea**

salariilor procurorilor și judecătorilor nu a respectat cumularea tuturor condițiilor descrise *supra*, acționând cu o marjă de apreciere mult prea largă decât cea care îi este permisă Statului să acționeze în situații de austeritate sau crize economice. Prin atare măsuri, Statul a restrâns, în mod nejustificat și contrar prevederilor art. 54 alin. (2) din Constituție, dreptul la proprietate privată, garantat de art. 46 Constituție și art. 1 Protocol 1 la Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale.

Astfel, conform jurisprudenței constante și relevante a Curții Europene a Drepturilor Omului, marja de apreciere de care se bucură statele în aceste domenii particulare nu este nelimitată, iar orice interferență în exercitarea dreptului de proprietate trebuie să urmărească un obiectiv legitim de interes general (*Broniowski c. Poloniei*, nr. 31443/96, §§ 147-48).

Potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului (decizia *Da Conceicao Mateus and Santos Januario c. Portugaliei* nr. 62235/12 și 57725/12 din 08.10.2013 §23), în asemenea situație trebuie să se asigure că un „echilibru just“ se află între cerințele interesului general al comunității și cerințele de protecție a drepturilor fundamentale ale individului. În special, trebuie să stabilească dacă din cauza interferenței statului persoana în cauză a trebuit să suporte o sarcină disproporționată și excesivă (a se vedea *Hutten-Czapska c. Poloniei*, nr. 35014/97§ 167; *Koufaki și Adedy c. Greciei* nr. 57665/12 și 57657/12§ 42).

Totodată, Curtea Europeană a Drepturilor Omului reiterează că principiile care se aplică, în general, în cazurile prevăzute la articolul 1 din Protocolul nr. 1 sunt la fel de relevante atunci când vine vorba de salarii și beneficii de asistență socială (*Stummer v. Austria* nr. 37452/02, § 82; *Rimantas Savickas c. Lituaniei* nr. 66365/09 §91). Prima și cea mai importantă cerință a articolului 1 din Protocolul nr 1 este că orice interferență de către o autoritate publică, cu respectarea bunurilor trebuie să fie legală și că aceasta ar trebui să urmărească un scop legitim „în interes public“. Orice interferență trebuie să fie, de asemenea, în mod rezonabil proporțională cu obiectivul urmărit. Cu alte cuvinte, un „echilibru just“ trebuie să se afle între cerințele interesului

general al comunității și cerințele de protecție a drepturilor fundamentale ale individului. Echilibrul necesar nu va fi găsit în cazul în care persoana sau persoanele în cauză au trebuit să suporte o sarcină individuală și excesivă (*Mihăieș și Senteș c. României* nr. 44232/11 și 44605/11 § 20, 6 decembrie 2011; *Khoniakina c. Georgiei*, nr. 17767/08, § 70, 19 iunie 2012).

Condiționarea de către Legiuitor a reexaminării anuale a salariilor procurorilor (inclusiv și a judecătorilor) în funcție de alocațiile prevăzute în bugetul național (fără a aprecia obiectiv când sunt sau nu disponibile reprezintă o încălcare atât a principiului statului de drept și separației puterilor în stat, cât și a principiilor egalității în drepturi și respectării proprietății. Concomitent, măsura respectivă impusă de stat cu o marjă excesivă reprezintă o încălcare a standardelor internaționale în materie de asigurare a autonomiei Procuraturii și independenței funcționale a procurorilor, după cum urmează:

1. Opinia nr. 9 (2014) a Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni privind normele și principiile referitoare la procurori (denumită și Carta de la Roma), în care este evidențiată importanța și necesitatea remunerării adecvate a procurorilor, datorită funcției și poziției pe care aceștia o exercită în societate:

„§75 **Statele ar trebui să ia măsuri pentru a se asigura că procurorii au condiții rezonabile de serviciu cum ar fi remunerația**, mandatul (durata serviciului) și pensii, proporționale cu rolul lor crucial, la fel ca și vârsta adecvată de pensionare.

§76 Condițiile de lucru ar trebui să reflecte importanța și demnitatea poziției, precum și respectul ce derivă din el. **Remunerarea adecvată a procurorilor implică, de asemenea, o recunoaștere a funcției și rolului lor importante și poate reduce, de asemenea, riscul de corupție.** Bonusurile (suplimentele), în cazul în care acestea există, ar trebui să se bazeze pe criterii care sunt complet obiective și transparente.”

2. Liniile directoare privind Rolul Procurorilor, adoptate de Congresul al VIII-lea al ONU pentru Prevenirea Criminalității și Tratatului Infractorilor (La Habana, Cuba 27 august-7 septembrie 1990), în care la §6 prevede că „Condițiile de muncă rezonabile (satisfăcătoare), **remunerarea adecvată** și, acolo unde este cazul,

mandatul, pensia și vârsta de pensionare **ale procurorilor** vor fi stabilite prin lege sau sub forma unor reguli ori regulamente publicate.”

3. Recomandarea REC (2000)19 al Comitetului de Miniștri al statelor-membre al Consiliului Europei privind rolul Procuraturii în sistemul justiției penale, care la art. 5 lit. d) prevede că **„Statele ar trebui să ia măsuri astfel încât să asigure că procurorii publici au condiții rezonabile de serviciu cum ar fi remunerația, durata serviciului și pensia corespunzătoare cu rolul lor crucial, ca și o vârstă de pensionare adecvată și aceste condiții sunt guvernate de lege”**

4. Standardele Asociației Internaționale a Procurorilor privind responsabilitatea profesională (1999) și declarația privind îndatoririle și drepturile esențiale ale procurorilor care prevăd **la art. 6 ca procurorii să fie protejați împotriva acțiunilor arbitrare ale Guvernului, pentru a se asigura că ei sunt în măsură să își îndeplinească responsabilitățile profesionale în mod independent și în conformitate cu aceste standarde. În general, procurorii ar trebui să aibă dreptul la condiții rezonabile de serviciu și remunerare adecvată, proporționale cu rolul crucial realizat de ei și să nu le fie diminuate în mod arbitrar salariile sau alte beneficii ale lor.**

5. Raportul Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția) privind standardele europene referitoare la independența sistemului judiciar, Partea II – Procuratura și organele de urmărire penală, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 85-a sesiune plenară (Veneția, 17-18 decembrie 2010 nr. CDL-AD(2010)040) care prevede *inter alia*, că **remunerarea procurorilor, la fel ca și cea a judecătorilor, conformă cu importanța sarcinilor îndeplinite, este esențială pentru un sistem eficient și echitabil de justiție penală. O remunerație suficientă este, de asemenea, necesară pentru a reduce pericolul de corupție a procurorilor.**

6. Aceleași raționamente au fost expuse în Declarația de la Bordeaux din 20 septembrie 2009 a Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni și Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni cu privire la rolul judecătorilor și procurorilor într-o societate democratică Recomandarea 1604 (2003) a Adunării Parlamentare a

Consiliului Europei privind rolul procurorului într-o societate democratică, guvernată în baza principiului supremației Legii.

De notat că, în afara de standardele naționale și internaționale menționate *supra*, cărora nu se conformează **norma art. 10¹ alin.(1) din Legea nr.328 din 23 decembrie 2013, aceasta nu întrunește nici condițiile de calitate a legii, care să asigure respectarea principiului securității juridice în componența condițiilor de previzibilitate și claritate a legii.** Norma legislativă, a cărei constituționalitate o contestăm, este formulată ambiguu și fără suficientă claritate, ea face trimitere la alocațiile prevăzute de bugetul național, însă aceste alocații nu sunt concrete și previzibile, modificându-se de la an la an în dependență de anumiți parametri/ criterii, coeficienți etc., necunoscuți pentru beneficiarii Legii nr. 328.

Relevante în acest sens sunt constatările Curții Constituționale, expuse în Hotărârea nr.10 din 16 martie 2017, citez: „41. Curtea reiterează că pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate – norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel, încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. 42. În acest sens, Curtea reține că la elaborarea unui act normativ legiuitorul trebuie să respecte normele de tehnică legislativă pentru ca acesta să corespundă exigențelor de calitate. Astfel, pentru a exclude orice echivoc, textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure. 43. Curtea reține că previzibilitatea și claritatea constituie elemente *sine qua non* ale constituționalității unei norme, în activitatea de legiferare acestea nicidecum nu pot fi omise.”

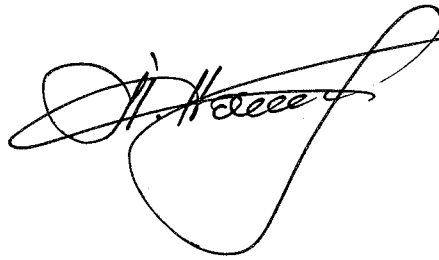
V. CERINȚELE AUTORULUI SESIZĂRII

Având în vedere că problema descrisă nu poate fi soluționată, la moment, prin altă procedură legală, solicit Curții Constituționale efectuarea controlului constituționalității articolului 10¹ alin. (1) din Legea nr. 328 din 23 decembrie 2013

privind salarizarea judecătorilor și procurorilor, prin prisma prevederilor articolelor 1 alin. (3), 6, 16, 23 alin. (2), 46, 54, 124 din Constituție.

Cu respect,

Procuror General

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'E. Harunjien', with a long horizontal line extending to the right.

Eduard HARUNJEN