



Parlamentul
Republicii Moldova

OGJ - nr. 531
06 decembrie 2021

Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

A V I Z

la proiectul legii pentru modificarea Legii nr.3/2016 cu privire la Procuratură

(nr. 334 din 09 noiembrie 2021)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege sus-nominalizat, prin prisma prevederilor art.54 din Regulamentul Parlamentului și ale prevederilor Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative și expune următoarele considerente.

I. Evaluarea generală a proiectului de act normativ:

1. Proiectul legii a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către un grup de deputați în Parlament, fapt ce corespunde art.73 din Constituție și prevederilor art.47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Conform notei informative, proiectul legii supus avizării are drept scop ajustarea cadrului legal astfel încât să fie permisă candidarea la funcția de Procuror General și procuror șef în procuraturile specializate, a persoanelor care au experiență profesională de 10 ani în domeniul dreptului atât pe teritoriul țării cât și în afara țării, dintre care cel puțin 5 ani, respectiv cel puțin 4 ani în funcția de procuror, judecător sau avocat. Autorii accentuează în nota informativă că, modificările respective vor permite accesarea în funcția de procuror-șef nu doar a procurorilor de carieră precum este la moment, dar va lărgi spectrul potențialilor candidați la această funcție, atât pentru procurori cât și judecători sau avocați care au o experiență profesională în funcțiile respective atât pe teritoriul Republicii Moldova cât și în străinătate.

3. Cu referire la fundamentarea economico-financiară, condiție obligatorie, potrivit art.30 alin.(1) lit.e) din Legea nr.100/2017, autorul menționează că, proiectul de lege nu prevede cheltuieli bugetare.

4. Conform prevederilor art.58 din Regulamentul Parlamentului, proiectele de acte legislative și propunerile legislative înaintate de deputați se remit Guvernului spre avizare.

5. La examinarea proiectului de lege se va ține cont de prevederile art.32 din Legea nr.100/2017, conform cărora proiectul actului normativ, însoțit de nota informativă, se transmite spre avizare autorităților publice responsabile de

implementarea prevederilor conținute în proiect, instituțiilor interesate, precum și reprezentanților societății civile, care întocmesc și prezintă autorului proiectului avizele la proiect. Potrivit alin.(2) al art.32 din legea nr.100/2017, proiectele actelor normative care țin de domeniile de competență ale Procuraturii Generale, urmează a fi transmise Procuraturii Generale spre avizare.

6. Referitor la formularea lingvistică a prevederilor proiectului, menționăm că nu sunt suficient de clare și concise, exprimările nu întrunesc rigorile tehnicii legislative și ale limbajului juridic, stabilite de art.54 din Legea nr.100/2017. Proiectul nu conține terminologie constantă și uniformă, fapt ce generează diferite soluții în privința aplicării normelor de drept.

7. Potrivit art. 35 din Legea nr. 100/2017, expertiza anticorupție este obligatorie pentru toate proiectele actelor normative, inclusiv pentru cele elaborate de deputați.

II. Observații de conținut și de respectare a cerințelor tehnicii legislative:

La art.I

1. La pct.1

1.1. Întru respectarea regulilor de redactare a actelor normative, în cazul expunerii în redacție nouă a conținutului unui element structural se utilizează sintagma „va avea următorul cuprins:”, urmată de redarea noului text. Prin urmare, textul „se expune în următoarea redacție” din dispozițiile introductive din proiect, în ambele cazuri, se va substitui prin textul „va avea următorul cuprins”, la cazul respectiv.

1.2. Cu referire la modificările propuse la art.17 alin.(16), pentru claritate și precizie, considerăm necesar de a stabili clar mecanismul pentru selectarea titularului la funcția de Procuror General interimar.

1.3. În conținutul textului alin.(17), atragem atenție la utilizarea expresiei „a unui Procuror”, care nu este specifică limbajului juridic al actelor normative.

Totodată, atragem atenție la caracterul unitar al dispozițiilor din textul alin.(17), care necesită a fi revăzut, în sensul structurării dispozițiilor specifice acestui alineat. Potrivit prevederilor alin.(5) al art.51 din Legea nr.100/2017, *alineatul este constituit, de regulă, dintr-o singură propoziție sau frază, prin care se reglementează o dispoziție specifică ansamblului normelor articolului.*

1.4. La alin.(18), norma propusă este neclară și creează diferite interpretări, inclusiv generează efecte coruptibile. În acest sens, atragem atenție la expresia „poate înceta”, care urmează a fi revizuită. De asemenea, redacția textului alin.(18), necesită a fi conformată stilului juridic a Legii supusă modificării. Drept exemplu, redăm norma alin.(3) al art.57 din Legea menționată: *„(3) Încetarea mandatului Procurorului General în temeiurile prevăzute la alin.(1) se constată prin decret al Președintelui Republicii, la propunerea Consiliului Superior al Procurorilor.”*

Întru respectarea condițiilor de claritate și precizie, ținând cont de caracterul actului normativ, care are un caracter public, obligatoriu, general și impersonal, prevederile cărui sânt executorii, opozabile tuturor subiecților de drept, este necesar de a stabili expres în proiectul de lege condițiile/temeiurile de încetare a

interimatului funcției de Procuror General, precum și expunerea clară a mecanismului prin care se dispune încetarea interimatului funcției.

1.5. Reieșind din conținutul reglementărilor alin. (17) și (18), pentru claritatea acestor norme juridice, ținând cont de regulile de sistematizare și structurare a normelor actului legislativ, precum și ale succesiunii logice, propunem ca prevederile alin. (17) și (18) să fie structurate în mai multe alineate și expuse într-un articol separat, care va prevedea asigurarea interimatului funcției de Procuror General. În acest sens, urmează a lua în considerare și alin.(16), în vigoare, al art.17 din Legea supusă modificării, care la fel, prevede interimatul.

2. La pct.3

2.1. Autorii proiectului de lege propun excluderea alin.(5) al art.24 și expunerea în redacție nouă a alin.(6) al aceluiași articol.

Norma alin.(5), în redacția, în vigoare, prevede că, *„Candidații își aleg funcțiile scoase la concurs în ordinea descrescătoare a punctajului obținut la Colegiul pentru selecția și cariera procurorilor. În cazul punctajului egal, primul își alege funcția candidatul care a obținut rezultate mai bune la Institutul Național al Justiției sau la evaluarea performanțelor. Rezultatul concursului se publică pe pagina web oficială a Consiliului Superior al Procurorilor în termen de 2 zile lucrătoare de la finalizarea acestuia.”*

Pornind de la această normă, observăm că legiuitorul a stabilit posibilitatea procurorului de a-și alege una din *funcțiile scoase la concurs*, ținând cont de *punctajul obținut la Colegiul pentru selecția și cariera procurorilor*, respectiv, în cazul punctajului egal - *rezultatul mai bun de la Institutul Național al Justiției sau la evaluarea performanțelor*.

Observăm că, din textul proiectului nu este clară intenția autorului. Or, Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură conține mai multe prevederi privind „rezultatele aprecierii candidaților” (a se vedea art. 24 alin. (2), (3) și (4)) și prevederi privind „punctajul” (art. 23 alin. (4), (4¹) și (5), art. 26 alin. (2), art. 87 alin. (1) lit. d)). Astfel, constatăm că excluderea doar a alin. (5) al art. 24 nu este oportună. Or, drept urmare, sistemul actual de apreciere a candidaților va deveni confuz, urmând să funcționeze în paralel cu sistemul nou de „apreciere prealabilă” de către o comisie specială.

Prin urmare, reieșind din scopul urmărit de către autorii proiectului, conținutul întregii legi se va revizui în ceea ce ține de sistemul de acordare a punctajelor. În opinia noastră, prin excluderea normei de la alin.(5), se încalcă dreptul procurorului de a-și alege funcția, conform rezultatelor obținute.

2.2. Referitor la noua redacție a alin. (6) din art.24, menționăm că norma nu corespunde criteriului de calitate/claritate a legii, ceea ce ar putea avea ca efect apariția unor probleme de aplicabilitate a normei, creând un șir de neclarități și diferite interpretări.

În acest caz, sunt relevante constatările Curții Constituționale expuse în Hotărârea nr. 26/2010, cu referire la *cele 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.*

Atragem atenție la redacția, în vigoare, a alin.(6) și anume la a doua propoziție „*Consiliul Superior al Procurorilor poate refuza să facă propunerea de numire în funcție a unui candidat dacă constată că candidatul este incompatibil cu funcția de procuror.*”, care urmează a fi revăzută, din punct de vedere că, orice limitare a Consiliului Superior al Procurorilor în drepturi poate afecta independența procuraturii. De asemenea, legea trebuie să prevadă expres în care cazuri Consiliul Superior al Procurorilor poate refuza să facă propunerea de numire în funcție a unui candidat.

3. La pct.4

3.1. Art.25¹, propus pentru completarea Legii, reglementează mecanismul juridic privind numirea în funcția de procuror-șef al procuraturii specializate.

La alin.(1), norma de la lit.b) conține trimiteri la condițiile prevăzute pentru a candida la funcțiile de procuror și procuror-șef stabilite la art.20 alin.(1) lit.a), b), c), d), f), g) h), însă cu excluderea a două condiții, și anume lit.e), care prevede condiția „*a absolvit cursurile de formare inițială a procurorilor în cadrul Institutului Național al Justiției sau, în cazul persoanei care are vechimea în muncă necesară pentru a fi numită în funcția respectivă, a susținut examenul în fața Comisiei de absolvire a Institutului Național al Justiției;*”, precum și lit.g¹), care prevede condiția „*nu are, în ultimii 5 ani, în cazierul privind integritatea profesională, înregistrări cu privire la rezultatul negativ al testului de integritate profesională pentru încălcarea obligației prevăzute la art.7 alin.(2) lit.a) din Legea nr.325/2013 privind evaluarea integrității instituționale;*”.

Atragem atenție că, nu este clară intenția autorului de a exclude aceste condiții, prevăzute la art.20 lit.e) și g¹).

Pornind de la prevederile art.13 din Legea nr.152/2006 privind Institutul Național al Justiției, formarea inițială a candidaților la funcțiile de judecător și de procuror reprezintă una din condițiile obligatorii pentru numirea în funcțiile de judecător și de procuror pentru persoanele care nu au o vechime în muncă de 5 ani în specialitățile juridice prevăzute în Legea nr.544/1995 cu privire la statutul judecătorului și în Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură. Prin urmare, excluderea condiției stabilite la art.20 alin.(1) lit.e) încalcă regula obligatorie stabilită de Legea nr.152/2006.

Pentru a fi în corespundere cu prevederile expuse la art.13 alin.(1) a Legii nr.152/2006, precum și a art.20 alin.(3) a Legii nr.3/2016, propunem ca condiția de a avea cel puțin 5 ani vechime în funcția de procuror, judecător sau avocat și nu 4 ani, așa cum prevede prezentul proiect.

Excluderea condiției de la art.20 alin.(1) lit.g¹), admite interpretări de orice gen care permite, încurajează, provoacă apariția manifestărilor de corupție în cadrul entității publice sau care le perpetuează. Încrederea în instituții, în general, în personalități politice și publice semnifică așteptările cetățenilor ca acele persoane sau instituții să acționeze în beneficiul lor.

Pentru a asigura transparența și condiția clarității, precum și încrederea publicului în instituțiile fundamentale ale statului, considerăm necesar pentru funcția de procuror-șef al procuraturii specializate, să fie inclusă condiția prevăzută la art.20 alin. (1) lit.g¹) din Legea cu privire la Procuratură.

3.2. Norma de la lit.f), în redacția expusă este neclară și generează efecte coruptibile, deoarece însuși cuvântul „suspiciuni”, deja generează întrebări/suspiciuni că persoana nu are o reputație bună. Atragem atenție că, legiuitorul trebuie să ofere societății și justițiabililor siguranța că actul de justiție va fi înfăptuit de persoane, a căror credibilitate nu poate fi pusă la îndoială. Comportamentul și reputația persoanei constituie aprecierea publică a persoanei prin prisma faptelor comise.

3.3. La alin.(5) se va exclude cuvântul „Justiției”.

3.4. La alin.(6) se va exclude cuvântul luat între paranteze „(e-mail)”.

Atragem atenție la norma de trimitere la art. 22 alin. (2) lit. e), care necesită a fi revăzută, deoarece conform Legii nr. 123/2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, a fost abrogat art. 66 din Codul muncii al Republicii Moldova nr. 154/2003, care reglementa obligativitatea ținerii de către unități a carnetelor de munca.

Drept urmare, trimiterea la art. 22 alin. (2) lit. e) din alin.(6) din proiect se va exclude. Respectiv, norma de la lit.e), necesită a fi exclusă și din conținutul alin.(2) al art.22 din Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură.

3.5. La alin.(7), atragem atenție, la utilizarea în mod repetat a cuvântului „*precum*”, care nu corespunde stilului juridic al actelor normative și la expresia „*poate fi*”, care este neclară și creează diferite interpretări, inclusiv generează efecte coruptibile cu referire la calitatea de membru al comisiei speciale.

Observăm că, prin alin.(7) se instituie de către Consiliul Superior al procurorilor – comisia pentru preselecția candidaților la funcția de procuror-șef al procuraturii specializate. Atragem atenție că, conform regulilor de elaborare a actelor normative, actul normativ trebuie să conțină reglementări clare cu referire la statutul acestei comisii, drepturile și obligațiile membrilor, etc.

De asemenea, atragem atenție la ultima propoziție din textul alineatului, care este o normă declarativă, și prin urmare, pentru claritate necesită a fi dezvoltată în proiectul legii. Nu este clar, ce rol vor avea concluziile scrise ale psihologului?

Întru respectarea condițiilor de claritate și precizie, textul alin.(7) necesită a fi redactat din punct de vedere redacțional, pentru a se exclude orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie, precum și organizat/ordonat, conform criteriilor de sistematizare a normelor juridice.

3.6. În textul proiectului denumirea comisiei este utilizată diferit: „comisia”, „comisia specială”, „comisie instituită de Consiliul Superior al Procurorilor”, „comisie specială de preselecție”. Întru respectarea prevederilor art.54 din Legea nr.100/2017, potrivit căruia „*terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative*”, menționăm asupra necesității revizuirii și redactării textului proiectului de lege. În redacția propusă în proiect, textul este neclar și generează diferite interpretări.

3.7. La alin.(8)

Textul alin.(8) nu corespunde regulilor de elaborare a actelor normative. Reglementările acestui alineat reprezintă dispozițiile de conținut ale actului normativ, care trebuie să fie redactate astfel încât să asigure o succesiune logică a soluțiilor normative preconizate și realizarea unei armonii interioare a actului normativ.

Accentuăm asupra faptului că textul alineatului trebuie să aibă un caracter dispozitiv (normativ), să prezinte norma instituită fără explicații sau justificări.

Autorii menționează în nota informativă că, *Consiliul Superior al Procurorilor este cel care instituie comisia specială și adoptă regulamentul comisiei.*

Reieșind din cele relatate în nota informativă, constatăm că comisia specială își va desfășura activitatea conform regulamentului, aprobată de către Consiliul Superior al Procurorilor. Prin urmare, pentru claritate și precizie, acest fapt necesită a fi stabilit în lege.

Consiliul Superior al Procurorilor are un rol constituțional care are rolul formării unei liste și al selectării unui candidat pentru funcția de procuror-șef al procuraturii specializate, care să-i fie propus Procurorului General pentru numire.

Pornind de la cele relatate, nu este clar care este rolul comisiei speciale, în cazul în care Consiliul Superior al Procurorilor este în drept să selecteze un alt candidat, decât cel care a avut cel mai mare punctaj acordat de către fiecare membru al comisiei. Constatăm, că comisia specială are un rol consultativ. Prin urmare, pentru claritate și precizie acest fapt necesită a fi stabilit expres în lege.

De asemenea, rolul acestei comisii speciale devine uneori, unul formal. Prin urmare, aceste reglementări crează suspiciuni în ceea ce privește corectitudinea/legalitatea alegerii după merite a candidatului.

3.8. La alin. (11)

Din redacția textului acestui alineat reiese că, odată ce Comisia specială îi trimite din nou Consiliului Superior al Procurorilor aceeași hotărâre privind rezultatul concursului, Consiliul trebuie să se conformeze voinței acesteia. Prin urmare, reieșind din constatările Curții Constituționale expuse în Hotărârea nr.13/2020, cu referire la rolul consultativ al comisiei, pentru claritate și precizie, textul alin.(11) necesită a fi redactat și expus clar.

4. Reieșind din modificările propuse în proiect, constatăm necesitatea operării modificărilor și la art.70 alin.(1), referitor la competențele Consiliului Superior al Procurorilor, care urmează a fi completate cu competența de a elabora și aproba regulamentul de activitate a comisiei speciale, precum și competența privind organizarea concursului, selectarea candidaților la funcția de procuror-șef al procuraturii specializate și îi propune Procurorului General.

5. La pct.5

Cu referire la modificarea textului alin.(1), menționăm că nu este clară viziunea autorilor privind realizarea concursului în privința transferului procurorului într-o funcție de nivel inferior. Pornind de la înțelesul noțiunii de concurs care reprezintă întrecere, competiție, concurență între două sau mai multe persoane care urmăresc același avantaj, același rezultat; examen prin care mai mulți candidați concurează pentru a obține un post, realizarea concursului pentru o funcție de nivel inferior este absurdă.

Prin urmare, norma propusă de către autori, necesită a fi exclusă, aceasta fiind în contradicție cu normele generale expuse în cuprinsul Codului muncii, referitoare la transferul la o altă muncă (art.74).

6. Obiectăm asupra importanței respectării principiului stabilității legislației și predictibilității normelor juridice (art. 3 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 100/2017) care sunt componentele de bază ale existenței statului de drept, o garanție esențială pentru persoanele din societate, motiv pentru care, inițierea unor noi reglementări ale relațiilor sociale sau modificarea celor existente trebuie să se realizeze printr-un proces adecvat, planificat și coordonat. Modificările frecvente nu sunt binevenite pe motivul instabilității legislative și a securității raporturilor juridice.

La art. II

Referitor la data intrării în vigoare a actului normativ, menționăm că potrivit Legii nr. 100 /2017 cu privire la actele normative este aplicabilă norma imperativă, statuată la art. 56, potrivit căreia actele normative intră în vigoare peste o lună de la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova sau la data indicată în textul actului normativ, care nu poate fi anterioară datei publicării. Poate fi stabilită o altă dată, conform alin.(3) al aceluiași articol, doar în cazul în care se urmărește protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, realizarea angajamentelor internaționale ale Republicii Moldova, conformarea cadrului normativ hotărârilor Curții Constituționale, eliminarea unor lacune din legislație sau contradicții între actele normative ori dacă există alte circumstanțe obiective.

În concluzie, reiterăm că proiectul de lege necesită a fi revizuit atât din punct de vedere conceptual, cât și ale tehnicii legislative, pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate.

Referitor la oportunitatea adoptării proiectului legii, menționăm că aceasta ține nemijlocit de atribuțiile Parlamentului.



**Șef Direcție generală
Ion CREANGĂ**

*Ex. Silvia Cojocari,
tel. 820-576*