



GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA

HOTĂRÂRE nr. ____

din _____ 2022

Chișinău

**Privind aprobarea Avizului asupra proiectului
de lege pentru introducerea modificărilor în
Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură**

Guvernul HOTĂRĂȘTE:

Se aprobă și se prezintă Parlamentului Avizul asupra proiectului de lege pentru introducerea modificărilor în Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură.

Prim-ministru

NATALIA GAVRILIȚA

Contrasemnează:

Ministrul justiției

Sergiu Litvinenco

Aprobat
prin Hotărârea Guvernului nr. /2022

AVIZ
asupra proiectului de lege pentru introducerea modificărilor
în Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură

Guvernul a examinat proiectul de lege pentru introducerea modificărilor în Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă (nr. 112 din 31 martie 2022) de către Adunarea Populară a unității teritoriale autonome Găgăuzia, și comunică următoarele.

Inițiativa legislativă este înaintată în conformitate cu articolul 73 din Constituția Republicii Moldova și articolul 47 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797/1996.

Potrivit notei informative, proiectul de lege a fost elaborat în vederea asigurării atribuțiilor unității teritoriale autonome Găgăuzia ce rezultă din Legea nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri). Astfel, se propune corelarea dispozițiilor din Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură cu dispozițiile din Legea nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), prin raportarea ambelor legi la normele constituționale și reglementările internaționale cu privire la procuratură.

Din punct de vedere conceptual, menționăm că Găgăuzia (Gagauz-Yeri), ca unitate administrativ-teritorială autonomă, a dobândit un statut special prin Legea nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), care în preambul stabilește că Găgăuzia se călăuzește de principiile Constituției Republicii Moldova, iar potrivit articolului 2 din același act normativ: „Găgăuzia este administrată în temeiul Constituției Republicii Moldova, prezentei legi și altor legi ale Republicii Moldova (cu excepțiile prevăzute de prezenta lege), Regulamentului Găgăuziei și actelor normative ale Adunării Populare (Halc Topluşu) a Găgăuziei, care nu vin în contradicție cu Constituția și legislația Republicii Moldova”.

În aceeași ordine de idei, potrivit articolului 111 alineatele (1) și (2) din Constituție, Găgăuzia este o unitate teritorială autonomă cu un statut special care, fiind o formă de autodeterminare a găgăuzilor, este parte integrantă și inalienabilă a Republicii Moldova și soluționează în mod individual, în limitele competenței sale, potrivit prevederilor Constituției Republicii Moldova, în interesul întregii populații, problemele cu caracter politic, economic și cultural. Pe teritoriul unității teritoriale autonome Găgăuzia sunt garantate toate drepturile și libertățile prevăzute de Constituția și legislația Republicii Moldova.

Având în vedere cadrul normativ citat *supra*, este evident că legiuitorul a stabilit prioritate principiilor generale stipulate în Constituție față de cele stabilite în alte legi ierarhic inferioare, inclusiv cele ce se referă la statutul special al Găgăuziei. Astfel, potrivit articolului 124 din Constituție, 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, iar competențele, modul de organizare și funcționare a Procuraturii se stabilesc prin lege care acționează pe întreg teritoriul Republicii Moldova, inclusiv pe teritoriul Găgăuziei.

Potrivit articolului 7 alineatul (1) din Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură, sistemul procuraturii include Procuratura Generală, procuraturile specializate și procuraturile teritoriale. Conform articolului 10 alineatul (2) din aceeași lege, Procuratura UTA Găgăuzia este o procuratură teritorială, motiv pentru care considerăm inadmisibile propunerile din proiect cu referire la modificările articolelor 10¹ și 12 din Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură.

Totodată, articolul 125 alineatul (3) din Constituție prevede că numirea, transferarea, promovarea și demiterea procurorilor ierarhic inferiori se efectuează de către Procurorul General, la propunerea Consiliului Superior al Procurorilor.

În aceeași ordine de idei, potrivit articolului 125¹ din Constituție, Consiliul Superior al Procurorilor este garantul independenței și imparțialității procurorilor.

Având în vedere cadrul normativ citat, considerăm că proiectul, în modul în care a fost expus, vine să instituie manevre de control al puterii reprezentative a UTA Găgăuzia (Adunarea Populară a Găgăuziei) asupra componentei judecătorești – Procuratura, prin instituirea unor mecanisme arbitrare și lipsite de claritate cu referire la procedura de selecție și numire a Procurorului-șef și a adjuncților Procuraturii UTA Găgăuzia (modificările propuse la articolele 25-26¹ din Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură), diminuându-se rolul garantului independenței și imparțialității procurorilor – al Consiliului Superior al Procurorilor, sfidând astfel în mod flagrant articolul 6 din Legea Supremă.

Astfel, potrivit prevederilor constituționale și potrivit construcției Legii Supreme, Procuratura este inclusă în Constituție – în capitolul IX, sub denumirea „Autoritatea judecătorească”, secțiunea a 3-a, respectiv, făcând parte indispensabilă din autoritatea judecătorească și contribuind la înfăptuirea justiției.

Principiul fundamental consfințit în articolul 6 din Constituție aflat la baza organizării și funcționării statului este separația celor trei puteri: legislativă, executivă și judecătorească, iar exercițiul lor armonios presupune că fiecare autoritate are un domeniu separat și special în care își manifestă plenipotențiar competențele. Fiecare dintre aceste autorități este învestită cu prerogative strict delimitate, niciuna dintre ele neavând posibilitatea de a uzurpa atribuțiile celorlalte (§5 din Hotărârea Curții Constituționale nr. 35 din 10 octombrie 2000). Respectarea principiului separării puterilor, astfel după cum a indicat Curtea Constituțională, implică nu doar faptul că niciuna dintre ramurile puterii nu intervine în competențele unei altei ramuri, dar și faptul că niciuna dintre aceste ramuri nu își va neglija atribuțiile pe care este obligată să le exercite în domeniul specific de activitate, îndeosebi atunci când o astfel de obligație este statuată în Legea Supremă sau a fost impusă printr-o hotărâre a Curții Constituționale,

instanță care, în virtutea articolului 134 din Constituție, asigură, în cele din urmă, realizarea principiului separării puterii în stat (§51 din Hotărârea Curții Constituționale nr. 33 din 10 octombrie 2013).

În acest sens, sunt pertinente constatările Curții Constituționale expuse în Hotărârea nr. 24/1999, prin care a declarat neconstituțional articolul 20 alineatul (2) din Legea nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri): „Curtea Constituțională menționează că Adunarea Populară a Găgăuziei este o autoritate reprezentativă, investită cu dreptul de a adopta acte normative, în limitele competențelor sale, în activitatea sa fiind subordonată principiilor generale stabilite de Constituția Republicii Moldova. Activitatea acestui organ trebuie să fie abordată și în strânsă legătură cu rolul său politic. Curtea Constituțională, în hotărârile sale precedente, a menționat că dispozițiile constituționale (art. 114 și art. 116 alin. (1)) au stabilit principiul independenței judecătorului, principiu în afara căruia nu se poate vorbi de o autentică activitate de îndeplinire a justiției. Independența judecătorului presupune, în primul rând, raporturile acestuia cu celelalte autorități publice. Judecătorul nu se află și nu trebuie să se afle în raporturi de subordonare, de dependență față de alte autorități publice, indiferent care ar fi acestea și indiferent de poziția ierarhică a acestor autorități în stat.

Constituția Republicii Moldova, în scopul asigurării unei independențe reale a autorităților judecătorești, a stabilit, prin art. 116 alin. (2), că judecătorii instanțelor judecătorești se numesc în funcție de Președintele Republicii Moldova sau de Parlament, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii. Consiliul Superior al Magistraturii, în virtutea atribuțiilor sale constituționale, are două funcții, ce derivă din necesitatea protejării independenței autorității judecătorești: funcția de a asigura numirile, deplasările, promovările judecătorilor și funcția de a veghea la respectarea inamovibilității judecătorilor, în calitate de Consiliu de disciplină. În exercițiul primei funcții, Consiliul Superior al Magistraturii este unicul organ abilitat de Constituție cu dreptul de a propune Președintelui Republicii Moldova sau Parlamentului atât numirea, cât și deplasarea și promovarea judecătorilor.... De observat că Legea Supremă nu a delegat împuterniciri în acest domeniu altor organe decât Consiliului Superior al Magistraturii. În virtutea normelor constituționale, în această activitate sunt antrenați doar membrii Consiliului Superior al Magistraturii (componenta căruia este, de asemenea, determinată de Constituție – art. 122 alin. (2)), care examinează și supune votului propunerile privind numirea, deplasarea și promovarea judecătorilor și care înaintează Președintelui Republicii Moldova și Parlamentului propunerile respective.”

Este de menționat că, potrivit standardelor internaționale, afirmațiile privind necesitatea asigurării independenței judecătorilor sunt valabile și pentru procurori, după cum urmează:

- conform Liniilor directoare ale Organizației Națiunilor Unite (ONU) privind rolul procurorilor: „4. Statele membre trebuie să se asigure că procurorii

sunt capabili să își exercite atribuțiile profesionale, fără nicio intimidare, impediment, hărțuire, ingerințe necorespunzătoare sau expunerea nejustificată la răspunderea civilă, penală sau de altă natură”;

- punctul 27 din Declarația de la Bordeaux: „Judecătorii și procurorii într-o societate democratică”, din 20 Septembrie 2009: „Independența procurorilor este indispensabilă pentru a le permite să-și desfășoare sarcinile. Consolidează rolul lor în statul de drept și în societate și, de asemenea, garantează că sistemul de justiție va funcționa echitabil și eficient și că toate beneficiile independenței judiciare vor fi realizate (alineatele 3 și 8 din Declarație). Astfel, asemănătoare independenței asigurate judecătorilor, independența procurorilor nu este o prerogativă sau un privilegiu conferit în interesul procurorilor, ci o garanție în interesul unei justiții echitabile, imparțiale și eficiente care protejează atât interesele publice, cât și cele private ale persoanelor în cauză”. În același timp, punctul 32 din același document statuează că „independența judecătorilor și a procurorilor este inseparabilă de statul de drept. Judecătorii, precum și procurorii acționează pentru binele comun, în numele societății și al cetățenilor ei, care își doresc garantarea drepturilor și libertăților lor sub toate aspectele lor”, iar punctul 37 prevede că „respectarea principiilor de mai sus înseamnă ca statutul procurorilor să fie garantat prin lege la nivelul cel mai înalt posibil, într-o manieră similară cu cel al judecătorilor”;

- principiile expuse în Avizul nr. 9 (2014) al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni privind normele și principiile europene referitoare la procurori, potrivit cărora procurorii trebuie să fie independenți nu numai față de executiv și legislativ, dar și față de alți actori și instituții, mai ales față de cele din domeniile economie, finanțe și mass-media;

- Convenția de la Havana pentru prevenirea crimei și tratamentul delincvenților, adoptată la Congresul VIII al ONU, la punctul 4 prevede că „statele veghează ca procurorii să-și îndeplinească atribuțiile profesionale în deplină libertate, fără a face obiectul unor intimidări, hărțuiri, fără a suferi ingerințe nefondate și fără a li se angaja, în mod nejustificat, responsabilitatea civilă, penală sau de altă natură”.

În altă ordine de idei, atragem atenția asupra dispozițiilor constituționale, care stabilesc în articolul 111 alineatul (3) din Constituție că „în unitatea teritorială autonomă Găgăuzia activează organe reprezentative și executive potrivit legii”.

În continuare, potrivit articolului 7 din Legea nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), autoritatea reprezentativă a Găgăuziei este Adunarea Populară, iar potrivit articolului 16 alineatul (1) din aceeași legi, organul executiv permanent al Găgăuziei este Comitetul executiv. Astfel, remarcăm faptul că Procuratura nu face parte din aceste organe. Conform articolului 124 alineatul (1) din Constituție, „Procuratura este o instituție publică autonomă în cadrul autorității judecătorești [...]”. Drept urmare, conceptul proiectului de a crea „Procuratura unității teritoriale autonome Găgăuzia” conform propunerilor din proiect contravine Constituției, or aceasta nu prevede

posibilitatea creării organelor din cadrul autorității judecătorești anume pentru unitatea teritorială autonomă Găgăuzia.

Cu referire la nota informativă, se consideră eronată afirmația potrivit căreia proiectul nu implică cheltuieli suplimentare de la bugetul de stat. Proiectul propune, de facto, schimbarea statutului procurorilor din UTA Găgăuzia. Spre exemplu, procurorii care în prezent au statut de șefi de subdiviziuni, conform proiectului, vor deveni procurori de raioane. Respectiv, această modificare implică și modificări salariale. Astfel, pornind de la faptul că proiectul în cauză conține prevederi ce vor avea un impact asupra bugetului și/sau care prevede reorganizări și reforme structurale ori instituționale, este necesară realizarea analizei impactului proiectului de act normativ, în contextul articolului 25 alineatul (2) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative și al Hotărârii Guvernului nr. 23/2019 cu privire la aprobarea Metodologiei de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative.

Guvernul comunică, cu titlu informativ, că la elaborarea proiectului Legii cu privire la Procuratură (Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură), în Grupul de lucru lărgit pentru definitivarea și elaborarea proiectelor de acte normative ce vizează reformarea activității Procuraturii, instituit în baza Dispoziției Președintelui Parlamentului DDP/C1 nr. 2 din 15 ianuarie 2014, au fost antrenați/implicați mai mulți reprezentanți ai Adunării Populare a Găgăuziei, inclusiv deputați în Parlamentul Republicii Moldova, la acel moment, care reprezentau interesele UTA Găgăuzia.

Din considerentele expuse *supra*, Guvernul, luând în considerare și poziția Procuraturii Generale asupra inițiativei legislative examinate, care include și Procuratura UTA Găgăuzia, avizează negativ proiectul de lege pentru introducerea modificărilor în Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură.

Adițional, comunicăm că la elaborarea proiectului de lege examinat, în parte, nu s-a ținut cont de normele tehnicii legislative, statuate în Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, și nici de unele uzanțe de redactare a actelor normative.