

NOTĂ INFORMATIVĂ
la proiectul de Lege pentru modificarea articolului 55 al
Legii nr. 3/2016 cu privire la Procuratură

1. Denumirea autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului

Proiectul *de Lege pentru modificarea articolului 55 al Legii nr. 3/2016 cu privire la Procuratură* a fost elaborat de către Ministerul Justiției.

2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ și finalitățile urmărite

Problema suspendării din funcția de procuror în legătură cu începerea urmăririi penale a fost ridicată în fața Curții Constituționale, care a caracterizat severitatea mecanismului incompatibilităților.

Astfel, prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 21 din 28 noiembrie 2023 privind controlul constituționalității unor prevederi a articolelor 14 alin. (1), 55 alineatele (1), (4) și (6) și 62 alin. (1) din Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură (*regimul juridic al incompatibilităților pentru perioada suspendării din funcția de procuror în legătură cu începerea urmăririi penale în privința persoanei care ocupă această funcție*)¹, a fost declarat constituțional art. 14 alin. (1) din Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură, în măsura în care incompatibilitățile nu intervin în privința procurorilor suspendați din funcție din cauza declanșării urmăririi penale împotriva lor.

În motivarea hotărârii sale, Curtea a statuat că în cazul procurorului care se află în exercițiul funcției restricția se justifică prin obiectivul garantării imparțialității funcției de procuror și prin cel al prevenirii conflictelor de interese, în cazul procurorului suspendat din postul său — aplicarea acestei interdicții constituie o povară excesivă.

În acest context, Curtea relevă că articolul 14 alin. (1) din Lege reglementează o restricție mult prea generală privind activitățile incompatibile cu funcția de procuror. Orice muncă atrage sau pare să atragă incompatibilitatea cu funcția de procuror. Deși restricția pare a fi rezonabilă în cazul unor funcții, ea nu apare astfel în cazul altor funcții. Totuși, interdicția tratează toate funcțiile în același fel. Mai mult, interdicția nu ține cont de circumstanțele particulare ale fiecărui caz.

În primul rând, Curtea precizează că statutul de procuror nu reprezintă, *per se*, o circumstanță care face incompatibil exercițiul unei alte funcții. Acest fapt este recunoscut în mod implicit de legislator pe baza excepției de la alineatul (2) al articolului 14, care îi recunoaște procurorului posibilitatea de a exercita un cerc limitat de activități. În al doilea rând, de principiu, trebuie interzis exercițiul activităților care prezintă riscuri la adresa imparțialității și a bunei exercitări a funcției de procuror, nu toate activitățile.

¹ <https://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=841&l=ro>

Astfel, chiar dacă ar exista riscuri, Curtea a considerat că odată cu trecerea timpului, acestea se pot diminua în intensitate. Pe de altă parte, cu cât mai mult timp trece din data suspendării din funcția de procuror, cu atât mai mare este ingerința în dreptul la muncă (a se vedea *Gashi și Gina v. Albania*, 4 aprilie 2023, §§ 50, 58, 69). Or, la caz este lipsit de posibilitatea de a se angaja într-o altă funcție, fapt ce privează de posibilitatea de a câștiga prin muncă mijloacele necesare întreținerii sale și a familiei sale. Într-un asemenea scenariu, există riscul ca, sub aparența protecției imparțialității funcției de procuror, măsura contestată să devină abuzivă, transformându-se într-un mijloc de determinare a procurorilor suspendați de a-și da demisia din funcție, pentru a se angaja într-o altă funcție care să le asigure existența.

Pe de altă parte, Curtea subliniază că orice conflict de interese real sau aparent care ar putea să apară ulterior reîncadrării procurorului în funcție poate fi soluționat prin abținere sau prin recuzare, în condițiile *Codului de procedură penală*, fie pe baza *Legii privind declararea averii și intereselor personale* și a *Legii privind Autoritatea Națională de Integritate*, care reglementează regimul juridic al conflictelor de interese și al incompatibilităților subiectelor declarării, categorie din care face parte și procurorul.

De altfel, incompatibilitățile și interdicțiile au menirea de a asigura evitarea situațiilor de natură să afecteze independența decizională a procurorului, precum și consolidarea încrederii publicului în sistemul judiciar. Independența este o responsabilitate pentru procuror și nu un privilegiu. În plus, procurorul este supus unui mecanism al incompatibilităților și interdicțiilor, care constituie o garanție pentru respectarea independenței acestuia. În acest sens, *Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură*, detaliază incompatibilitățile generale, precum și interdicțiile pe care procurorul trebuie să le respecte. Dimpotrivă, în sistemul de drept național normele legale sunt foarte stricte cu privire la incompatibilitățile care însoțesc funcția de procuror, având rațiunea de a evita confuziunea între această funcție și orice funcție publică sau privată. Or, suspendarea din funcție a procurorilor conduce la imposibilitatea efectuării plăților salariale și de a se angaja într-o altă funcție remunerată.

Prin urmare, proiectul de lege pentru modificarea art. 55 al *Legii nr. 3/2016 cu privire la Procuratură* a fost elaborat în vederea executării Hotărârii Curții Constituționale nr. 21/2023.

3. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Potrivit normei generale prevăzute la art. 14 din *Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură*, funcția de procuror este incompatibilă cu orice altă funcție publică sau privată, precum și cu alte activități remunerate sau neremunerate, cu excepția activității didactice, științifice și în organele colegiale din cadrul autorităților sau instituțiilor publice. Astfel, norma menționată impune o restricție generală și nediferențiată, fără a preciza dacă starea de incompatibilitate se manifestă doar în raport cu procurorii care se află în exercițiul funcției sau dacă este aplicabilă și față de cei suspendați din funcție. Din acest punct de vedere, proiectul își propune modificarea dispozițiilor prevăzute la **art. 55** privind suspendarea din funcție în acord cu raționamentele

Curții Constituționale. Totuși, intervențiile cu caracter de noutate, din prezentul proiect vizează regimul juridic al incompatibilităților pentru perioada suspendării din funcția de procuror în legătură cu începerea urmăririi penale în privința persoanei care ocupă această funcție. Interpretând judicios jurisprudența amintită, proiectul își propune de a reglementa expres o excepție de la regimul incompatibilităților pe perioada suspendării din funcție în legătura cu începerea urmăririi penale.

Mai mult ca atât, problema suspendării din funcție ca urmare a începerii urmăririi penale a fost analizată și în jurisprudența Curții Europene. Astfel, în jurisprudența sa, Curtea Europeană a precizat că o restricție generală și nediferențiată de a exercita o altă activitate remunerată ar putea afecta articolul 8 din Convenție.

În susținerea celor expuse mai sus, menționăm că în cauza *Pengezov contra Bulgariei*², Curtea Europeană a statuat că:

„68 [...] Măsura a avut ca efect privarea acestuia de remunerație pe durata suspendării sale, și anume aproximativ doi ani și jumătate. Chiar dacă elementul pecuniar al litigiului nu face ca articolul 8 din Convenție să fie aplicabil în mod automat (a se vedea Denisov, citată mai sus, § 122, și Camelia Bogdan, citată mai sus, § 86), Curtea consideră că, având în vedere durata sa, privarea reclamantului de remunerație a avut în mod necesar un impact asupra vieții sale private.

Mai mult, atâta timp cât a fost suspendat, reclamantul și-a păstrat statutul de judecător și nu a putut să se angajeze în aproape nici o activitate remunerată în sectorul public sau privat din cauza incompatibilităților asociate cu această funcție (a se compara Sidabras și Džiautas c. Lituania, nr. 55480/00 și 59330/00, § 47, CEDO 2004-VIII, D.M.T. și D.K.I. v. Bulgaria, nr. 29476/06, § 103, 24 iulie 2012, Platini v. Elveția (dec.), nr. 526/18, § 57, 11 februarie 2020, și Miroslava Todorova, citată mai sus, § 140)”.

Cu titlu de drept comparat, menționăm legislația României, care stabilește în alin. (2) al art. 198 din *Legea nr. 303/2022 privind statutul judecătorilor și procurorilor*³ că: **„În perioada suspendării din funcție dispuse în temeiul art. 197 alin. (1) lit. a)-c) și e)-g), judecătorului și procurorului nu îi sunt aplicabile dispozițiile referitoare la interdicțiile și incompatibilitățile prevăzute de art. 227 și art. 231 și nu i se plătesc drepturile salariale, dar i se plătește contribuția de asigurări sociale de sănătate, după caz. Această perioadă nu constituie vechime în muncă și în funcție.”**

Practica pozitivă a altor state vine să clarifice și să traseze clar liniile de demarcare între aplicabilitatea incompatibilităților și interdicțiilor procurorilor aflați în exercițiul funcției și a celor suspendați în legătură cu declanșarea urmăririi penale în privința acestora.

Prin urmare, prevederile legale propuse oferă posibilitatea procurorilor suspendați din funcție în legătură cu începerea urmăririi penale în privința acestora, de a presta activități în domenii din sectorul public sau privat, care nu sunt în legătură directă sau indirectă cu atribuțiile funcției de procuror. Astfel, ca pe durata suspendării raporturilor de serviciu în temeiul prevăzut la art. 55

² <https://hudoc.echr.coe.int/%23%7b%22itemid%22:%5b%22001-228013%22%5d%7d?i=001-228013>

³ <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/261399>

alin. (1) procurorii suspendați să se poată angaja într-o altă funcție publică în conformitate cu *Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public*, sau să desfășoare activități în domeniul privat, adică, să poată obține venituri și în baza unor contracte individuale de muncă, ori alte forme de colaborare cu societăți comerciale ori cu alte entități care își desfășoară activitatea exclusiv în domeniul privat, precum și să poată desfășura activitate de întreprinzător sau exercitarea de activități de arbitraj. Totuși, esențial este de menționat că orice activitate desfășurată pe perioadă suspendării să nu afecteze prestigiul și reputația Procuraturii.

În același timp, menționăm că perioada suspendării din funcție nu va constitui vechime în funcția de procuror, însă se va lua în calcul în vechimea de muncă. Într-o altă ordine de idei, precizăm că instituția „vechimei în funcție” produce anumite efecte, spre exemplu pentru a exercita profesia de avocat: „sunt scutiți de efectuarea stagiului profesional persoanele care au cel puțin 10 ani vechime în muncă în funcția de procuror”, dispoziție prevăzută în art.10 alin. (2) din *Legea nr. 1260/2002 cu privire la avocatură*. Or, nu considerăm judicios de a fi luată în calcul vechimea în funcția de procuror, când de fapt acesta a fost suspendat și nu a obținut efectiv experiența necesară în domeniul profesional. De altfel, instituția juridică a „suspendării” constă în oprirea cu titlu temporar a cursului unei proceduri, valabilității unei autorizații, exercitării unui drept etc.

Menționăm că modificările propuse la art. 55 alin. (1¹) din proiect și anume în partea ce vizează „*vechimea în funcție*”, vor fi aplicabile doar în raport cu procurorii cărora le-a fost constatată vinovăția de săvârșirea unei infracțiuni. În caz contrar, procurorul care nu a fost găsit vinovat acesta va fi restabilit în **toate drepturile sale anterioare, inclusiv va fi calculată și vechimea în funcție**. Or, instituția reabilitării derivă dintr-un act procedural a nevinovăției persoanei.

Având în vedere că proiectul de lege urmărește conformarea cadrului normativ cu Hotărârea Curții Constituționale nr. 21 din 28 noiembrie 2023, prin prisma prevederilor art. 56 alin. (3) din *Legea nr. 100/2017 cu privire la acte normative* se propune ca modificările ce vor fi operate prin această inițiativă să intre în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial.

4. Fundamentarea economico-financiară

Pentru implementarea proiectului nu sunt necesare cheltuieli financiare din bugetul de stat.

5. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare

Adoptarea proiectului de lege nu va necesita modificarea altor acte normative.

6. Avizarea și consultarea publică a proiectului

În conformitate cu art. 20 [etapele principale ale legiferării] din *Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative*, a fost publicat, pe pagina web oficială a Ministerului Justiției www.justice.gov.md, la compartimentul Transparența decizională, directoriul *Registrul proiectelor de acte normative*, anunțul privind inițierea procesului de elaborare a unui proiect de act normativ pentru modificarea Legii nr. 3/2016 cu privire la procuratură la următorul link: <https://shorturl.at/apx27>.

Totodată, în scopul respectării prevederilor *Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional*, pe platforma www.particip.gov.md, la fel a fost plasat anunțul privind inițierea procesului de elaborare a unui proiect de act normativ pentru modificarea Legii nr 3/2016 cu privire la Procuratură <https://shorturl.at/ghkOX>.

La ședința Secretarilor generali ai ministerelor din 22 aprilie 2024, s-a decis remiterea spre avizare a *proiectului de lege pentru modificarea Legii nr. 3/2016 cu privire la Procuratură*, fiind înregistrat în Cancelaria de Stat cu **numărul unic 339/MJ/2024**.

Prin urmare, proiectul a fost plasat pe pagina web oficială a Ministerului Justiției www.justice.gov.md, la compartimentul *Transparența decizională*, directoriul *Proiecte de acte normative remise spre coordonare*, rubrica *Registrul proiectelor de acte normative* și pe portalul www.particip.gov.md.

Prin scrisoarea Cancelariei de Stat nr. 18-69-4487 din 22 aprilie 2024, proiectul de hotărâre *cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru modificarea articolului 55 al Legii nr. 3/2016 cu privire la Procuratură (cu număr unic 339/MJ/2024)* a fost transmis spre avizare: Cancelariei de Stat, Consiliului Superior al Procurorilor, Procuraturii Generale, Procuraturii Anticorupției, Procuraturii pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cauze Speciale, Ministerului Muncii și Protecției Sociale, Casei Naționale de Asigurări Sociale și Autorității Naționale de Integritate.

Suplimentar, prin scrisoarea Ministerului Justiției nr.03/3861 din 24 aprilie 2024, proiectul nominalizat supra, a fost remis spre avizare și consultare suplimentară către: A.O „Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției”, A.O „Transparency International Moldova”, A.O „Centrul de Resurse Juridice din Moldova” și A.O „Institutul pentru Politici și Reforme Europene”.

În procesul de avizare au prezentat obiecții, propuneri și recomandări: Cancelaria de Stat, Procuratura Generală, Consiliul Superior al Procurorilor, Procuratura pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cauze Speciale, Procuratura Anticorupției, Casa Națională de Asigurări Sociale, Ministerul Muncii și Protecției Sociale, Autoritatea Națională de Integritate, și Institutul pentru Reforme și Politici Europene.

Toate propunerile și obiecțiile înaintate au fost analizate și inserate în tabelul de sinteză a obiecțiilor și propunerilor la proiectul de act normativ.

Au prezentat lipsă de obiecții, propuneri și recomandări: Procuratura pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cauze Speciale, Casa Națională

de Asigurări Sociale, Procuratura Anticorupției, Autoritatea Națională de Integritate.

În termul solicitat, nu au prezentat avize sau recomandări: A.O „Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției”, A.O „Transparency International Moldova”, A.O „Centrul de Resurse Juridice din Moldova”.

Ulterior, prin scrisoarea nr. 03/6105 din 28 iunie 2024 proiectul a fost supus repetat avizării și consultării. În acest sens, au fost prezentate obiecții, propuneri și recomandări de la Cancelaria de Stat și Procuratura Generală, care au fost reflectate în sinteza aferentă proiectului.

Au prezentat lipsă de propuneri și obiecții: Procuratura pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cauze Speciale, Consiliul Superior al Procurorilor, Ministerul Muncii și Protecției Sociale, Autoritatea Națională de Integritate și Procuratura Anticorupției.

În termul solicitat, nu au prezentat avize sau recomandări: A.O „Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției”, A.O „Transparency International Moldova”, A.O „Centrul de Resurse Juridice din Moldova”, Institutul pentru Reforme și Politici Europene.

7. Constatările expertizei anticorupției

Întru respectarea dispozițiilor art. 34 alin. (1) din *Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative* (în continuare – *Legea nr. 100/2017*), prin scrisoarea nr. 03/6105 din 28 iunie 2024, Ministerul Justiției a remis proiectul actului normativ spre expertizare anticorupție Centrului Național Anticorupție.

Prin raportul de expertiză anticorupție nr. ELO24/9814 din 04.07.2024 s-a constatat:

- respectarea prevederilor legale cu privire la transparența în procesul decizional;
- proiectul corespunde interesului public general, deoarece proiectul urmărește soluționare chestiunii privind incompatibilitățile și interdicțiile care nu se aplică în privința procurorilor suspendați din funcție din cauza declanșării urmăririi penale împotriva lor;
- nota informativă conține o justificare suficientă a necesității promovării proiectului de act normativ;
- textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din *Legea nr.100/2017*;
- în textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare.

Ministru /semnat electronic/

Veronica MIHAILOV-MORARU