



Comisia juridică, numiri și imunități

Raport

la proiectului de lege pentru modificarea articolului 55 din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură (nr.275 din 08.08.2024)

lectura II

Comisia juridică, numiri și imunități a examinat proiectul de lege pentru modificarea articolului 55 din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură, prezentat cu titlu de inițiativă legislativă de către Guvernul Republicii Moldova și comunică următoarele.

Prezentul proiect de lege are drept scop executarea Hotărârii Curții Constituționale nr.21/2023. Astfel, se propune exceptarea de la careva incompatibilități și interdicții a procurorilor suspendați în privința cărora a fost pornită o urmărire penală.

Proiectul de lege a fost aprobat în primă lectură în ședința plenară din 13 decembrie 2024.

Pentru lectura a doua a fost examinat amendamentul deputatului și avizul Direcției generale juridice a Secretariatului Parlamentului, obiecțiile cu scop de rigoare redacțională fiind acceptate în acest sens. Sinteza amendamentelor deputaților este parte integrantă la prezentul raport.

În rezultatul dezbaterilor, Comisia juridică, numiri și imunități, cu votul majorității membrilor săi (7 voturi – pentru), propune proiectul de lege nr. **275 din 08.08.2024** spre examinare și adoptare în a doua lectură în cadrul ședinței plene a Parlamentului.

Veronica ROȘCA
Președintele Comisiei

SINTEZA
amendamentelor și propunerilor la proiectul de lege pentru modificarea articolului 55 din Legea nr.3/2016 cu privire
la Procuratură
(nr.275 din 08.08.2024, lectura II)

Nr. d/o	Reglementări din proiectul de lege nr.275/2023 la care se propun amendamente, propuneri	Autorul și conținutul amendamentului, propunerii	Decizia Comisiei
1.	<p>„Art. I. - Articolul 55 din Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratura (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr. 69-77, art. 113), cu modificările ulterioare, se completează cu alineatul (1¹) cu următorul cuprins: „(1¹) Pe perioada suspendării din funcție, în temeiul prevăzut la alin.(1), procurorului nu îi sunt aplicabile dispozițiile referitoare la incompatibilitățile prevăzute la art. 14 alin. (1) și interdicțiile prevăzute la art. 15 alin. (2) lit. f), g) și i). Aceasta perioadă nu constituie vechime în funcția de procuror.”</p>	<p><u>Deputat</u></p> <p>Art.I va avea următorul cuprins: „Art. I – Articolul 55 din Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr. 69-77, art. 113) cu modificările ulterioare, se completează cu alin. (1¹) cu următorul cuprins: „(1¹) Pe perioada suspendării din funcție, în temeiul prevăzut la alin. (1), procurorului nu îi sunt aplicabile interdicțiile prevăzute la art. 15 alin. (2) lit. f) și i), precum și dispozițiile referitoare la incompatibilitățile prevăzute la art. 14 alin. (1), cu excepția celor referitoare la funcțiile de demnitate publică și funcțiile publice de conducere. Această perioadă nu constituie vechime în funcția de procuror.”</p> <p><u>Argumentare</u></p> <p>Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CtEDO) a abordat mai multe cazuri în care s-a analizat proporționalitatea interdicției de a exercita alte activități profesionale în cazul funcționarilor publici, inclusiv polițiști, procurori sau judecători, suspendați din funcție din cauza începerii unei urmăririi penale. În jurisprudența acestor cazuri, Curtea a specificat că această interdicție nu</p>	<p style="text-align: center;">Se acceptă</p> <p>Art.I va avea următorul cuprins: „Art. I – Articolul 55 din Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr. 69-77, art. 113) cu modificările ulterioare, se completează cu alin. (1¹) cu următorul cuprins: „(1¹) Pe perioada suspendării din funcție, în temeiul prevăzut la alin. (1), procurorului nu îi sunt aplicabile interdicțiile prevăzute la art. 15 alin. (2) lit. f) și i), precum și dispozițiile referitoare la incompatibilitățile prevăzute la art. 14 alin. (1), cu excepția celor referitoare la funcțiile de demnitate publică și funcțiile publice de conducere. Această perioadă nu constituie vechime în funcția de procuror.”</p>

trebuie să fie generală de a exercita orice altă activitate remunerată în domeniul privat sau public.

Astfel, în cauza *D.MT. și D.KI v. Bulgaria* din 24 iulie 2012, Curtea Europeană a examinat proporționalitatea interdicției exercitării altor activități aplicată față de un polițist suspendat din funcție din cauza începerii urmăririi penale în privința sa, și a constatat că măsura suspendării era însoțită de **interdicția generală** de a exercita orice altă activitate remunerată în domeniul privat sau public, în afara activităților didactice sau științifice. Curtea a stabilit că această interdicție a încetat doar atunci când reclamantul a fost demis din funcție, adică șase ani mai târziu. Deși în această perioadă reclamantul era funcționar de poliție, el nu era remunerat și nu i s-a permis să-și dea demisia din funcție, iar legislația națională nu-i permitea să-și caute un alt loc de muncă pentru a-și întreține familia. De altfel, și în cauza *Kollar și alții contra Ungariei* (2013) Curtea a subliniat că persoanele suspendate pot activa în **alte funcții administrative** sau profesionale care nu au impact asupra procesului de justiție sau care nu **compromit statutul de funcționar public**. De asemenea, interdicțiile nu pot fi aplicate în mod absolut și trebuie să fie limitate în timp, iar persoana suspendată trebuie să poată desfășura activități care nu afectează în mod direct imparțialitatea funcției publice.

Prin urmare, scoatem în evidență și cauza *Kulda contra Poloniei* (2000), în care s-a examinat cazul unui polițist suspendat din funcție în urma unei acuzații penale. Reclamantul a contestat măsura de suspendare și restricțiile aplicate asupra dreptului său de a desfășura alte activități profesionale. Astfel, Curtea a afirmat că restricțiile privind dreptul de a munci pot fi impuse persoanelor suspendate, dar aceste măsuri trebuie să fie proporționale și nu trebuie să priveze persoana de posibilitatea de a lucra în **alte**

domenii profesionale care nu au un impact asupra procesului de justiție sau asupra imparțialității. Persoanele suspendate pot activa în **funcții administrative, educaționale** sau în alte domenii profesionale **care nu intră în conflict cu interesele publice** sau cu independența procesului penal.

În urma celor expuse, constatăm că în jurisprudența sa Curtea a menționat că statul poate să limiteze domeniul activităților în care persoanele suspendate pot activa, dar aceste limitări trebuie să fie strict necesare pentru a proteja procesul de justiție sau integritatea funcțiilor publice. Restricțiile nu trebuie să interzică complet accesul persoanei la diverse domenii profesionale, atâta timp cât acestea nu presupun riscuri de conflict de interese sau nu afectează imparțialitatea procesului judiciar.

În această ordine de idei, menționăm că modificările propuse în proiect nu sunt plauzibile și că procurorul suspendat din funcție în legătură cu începerea urmăririi penale nu poate activa în orice funcție publică, având în vedere responsabilitatea statului față de integritatea funcțiilor publice, riscurile de afectare a imaginii instituției și nu în ultimul rând încrederea publicului în sistemul judiciar.

Procurorii, judecătorii ca și alți funcționari publici de rang înalt, au o responsabilitate semnificativă în menținerea credibilității și integrității instituției în care activează. De altfel, procurorul care este suspendat din funcție din cauza unei proceduri penale în derulare, nu poate activa în funcții de demnitate publică precum și în funcțiile publice de

conducere or, aceasta ar submina încrederea publicului în respectiva instituție. Aceasta poate afecta, în mod indirect, percepția asupra imparțialității și independenței instituției respective, mai ales în cazul în care procurorul vizat în cadrul unui proces penal. În acest sens, Curtea Europeană în jurisprudența sa a subliniat, în mai multe cazuri, că interdicțiile impuse în cadrul procedurilor de urmărire penală sunt justificate atunci când protejează credibilitatea autorităților publice și integritatea procesului de justiție, subliniind că măsurile restrictive trebuie să protejeze imaginea instituției publice și independența procesului decizional.

Statul are datoria de a asigura stabilitatea și credibilitatea instituțiilor publice și de a proteja integritatea funcțiilor publice. De vreme ce un procuror suspendat este sub investigație penală, statul trebuie să ia măsuri pentru a se asigura că procesul de justiție, precum și autoritățile instituționale nu sunt compromise. Permițând unui procuror să ocupe funcții de demnitate publică sau funcții publice de conducere, în timpul unei proceduri penale ar risca să pună în pericol imaginea autorității instituției publice pe care acesta o reprezenta. Totodată, subliniem că în multe state membre ale Uniunii Europene, dar și în conformitate cu standardele internaționale, persoanele aflate sub urmărire penală sunt adesea **excluse din funcțiile publice de conducere** pentru a proteja încrederea publicului în **imparțialitatea instituțiilor** și în procesului de justiție. Spre exemplu, în Germania, Italia **judecătorii și procurorii** care sunt implicați în proceduri penale nu pot ocupa funcții

		<p>de conducere sau funcții care implică autoritate în cadrul administrației publice.</p> <p>Astfel, interdicția de a ocupa funcții de demnitate publică și de conducere este necesară pentru a proteja integritatea instituțiilor statului și pentru a preveni orice risc de abuz de putere.</p> <p>În aceeași ordine de idei, menționez că potrivit redacției propuse în proiect procurorii suspendați din funcție în legătură cu declanșarea urmăririi penale în privința lor, vor avea posibilitatea să participe pe această perioadă în calitate de arbitri ai instanțelor arbitrale. Or, aceste prevederi sunt problematice și generează potențiale riscuri de imparțialitate și integritate a procesului de soluționare a disputelor. De asemenea, aceasta ar putea submina încrederea publicului în instituțiile judiciare și în sistemul arbitral, afectând astfel credibilitatea și transparența acestuia. Mai mult ca atât, prevederile art. 11 alin. (2) lit. c) din Legea nr. 23/2008 cu privire la arbitraj, prevede expres că, <i>nu poate fi arbitru persoana care: c) a pierdut statutul de judecător, avocat, notar, procuror, de ofițer de urmărire penală sau de lucrător al organelor de drept pentru săvârșirea de acțiuni incompatibile cu activitatea sa profesională.</i></p>	
2.	<p>Articolul 24 din Legea nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2013, nr. 15–17, art. 63), cu modificările ulterioare, are următorul conținut:</p>	<p>Deputat</p> <p>Se propune completarea proiectului cu un articol nou cu următorul cuprins:</p> <p>„Art. II. – Articolul 24 din Legea nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului (republicată în Monitorul</p>	<p>Se acceptă</p> <p>Se completează cu un art. nou care va avea următorul cuprins:</p> <p>„Art. II. – Articolul 24 din Legea nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului</p>

<p>Articolul 24. Suspendarea din funcție</p> <p>(1) Judecătorul poate fi suspendat din funcție, la cerere sau din oficiu, prin hotărâre a Consiliului Superior al Magistraturii, dacă:</p> <p>a) în privința lui se începe urmărirea penală, pînă la rămînerea definitivă a hotărîrii în cauza respectivă;</p> <p>b) este recunoscut absent fără veste prin hotărîre judecătorească definitivă;</p> <p>c) participă la campania preelectorală în calitate de candidat pentru autoritatea publică sau autoritatea administrației publice locale;</p> <p>d) i se acordă concediu de maternitate și pentru îngrijirea copilului pe un termen de pînă la 3 ani.</p> <p>(1¹) Judecătorul este suspendat de drept din funcție pînă la eliberarea sa din funcție dacă:</p> <p>a) evaluarea performanțelor sale a eșuat – din ziua adoptării hotărîrii corespunzătoare a Colegiului pentru selecția și evaluarea judecătorilor;</p> <p>b) colegiul disciplinar a propus eliberarea din funcție, iar suspendarea acestuia este proporțională cu situația care a stat la baza ei. La solicitarea judecătorului, Consiliul Superior al Magistraturii poate amâna suspendarea pînă la examinarea propunerii de eliberare din funcție;</p> <p>c) este numit în funcția de judecător la Curtea Constituțională sau la o instanță judecătorească internațională.</p> <p>(2) În cazul suspendării din funcție a judecătorului, salariul acestuia se plătește în condițiile legii.</p>	<p>Oficial al Republicii Moldova, 2013, nr. 15–17, art. 63), cu modificările ulterioare, se completează cu alin. (4¹) cu următorul cuprins:</p> <p>„(4¹) Pe perioada suspendării din funcție, în temeiul prevăzut la alin. (1) lit. a), judecătorului nu îi sunt aplicabile dispozițiile referitoare la incompatibilitățile și interdicțiile prevăzute la art. 8 alin. (1) lit. a), c) și d), cu excepția celor referitoare la funcțiile de demnitate publică și funcțiile publice de conducere. Această perioadă nu constituie vechime în funcția de judecător.”</p> <p>În context, va fi necesară modificare denumirii proiectului de lege după cum urmează: „Proiectul Legii pentru modificarea unor acte normative (garanții pentru procurorii și judecătorii suspendați din funcție)”.</p> <p>Argumentare:</p> <p>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)</p> <p>În motivarea hotărârii sale, Curtea a statuat că în cazul procurorului suspendat din postul său în legătură cu începerea urmăririi penale, aplicarea interdicției de a desfășura alte activități remunerate constituie o povară excesivă.</p> <p>Considerăm că aceste constatări sunt valabile și în raport cu judecătorii. Or, Legea nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului stabilește pentru judecători interdicții și incompatibilități similare cu cele reglementate pentru procurori, după cum urmează:</p>	<p>(republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2013, nr. 15–17, art. 63), cu modificările ulterioare, se completează cu alin. (4¹) cu următorul cuprins:</p> <p>„(4¹) Pe perioada suspendării din funcție, în temeiul prevăzut la alin. (1) lit. a), judecătorului nu îi sunt aplicabile dispozițiile referitoare la incompatibilitățile și interdicțiile prevăzute la art. 8 alin. (1) lit. a), c) și d), cu excepția celor referitoare la funcțiile de demnitate publică și funcțiile publice de conducere. Această perioadă nu constituie vechime în funcția de judecător.”</p> <p>Denumirea proiectului de lege va avea următorul cuprins:</p> <p>Proiectul Legii pentru modificarea unor acte normative (garanții pentru procurorii și judecătorii suspendați din funcție)</p>
---	---	--

(3) Suspendarea din funcție a judecătorului din cauzele enumerate la alin. (1), cu excepția lit. a), nu atrage anularea inviolabilității personale și a garanțiilor materiale și sociale.

(4) În cazul prevăzut la alin.(1) lit.a), dacă nu a fost probată vinovăția judecătorului sau a fost pronunțată o hotărâre de achitare ori de încetare a procesului penal, sau în cazul anulării actelor care au servit drept temei pentru suspendarea sa din funcție în baza alin. (1¹), suspendarea din funcție încetează și judecătorul este repus în toate drepturile avute anterior.

(5) În cazurile prevăzute la alin.(1) lit.c) și d), la expirarea termenului pentru care judecătorul a fost suspendat din funcție, acestuia i se acordă funcția de judecător pe care a deținut-o pînă la suspendare sau, cu consimțămîntul judecătorului, i se acordă o altă funcție de judecător echivalentă.

(6) Hotărîrea privind suspendarea din funcție a judecătorului, adoptată în temeiul alin. (1), poate fi atacată în Curtea Supremă de Justiție în condițiile legii.

• Art. 24 alin. (1) lit. a) prevede că judecătorul poate fi suspendat din funcție, la cerere sau din oficiu, prin hotărâre a Consiliului Superior al Magistraturii, dacă în privința lui se începe urmărirea penală, pînă la rămânerea definitivă a hotărârii în cauza respectivă.

• Alin. (3) din articolul respectiv prevede că suspendarea din funcție a judecătorului din cauzele enumerate la alin. (1), cu excepția lit. a) (n.n. – lit. a) se referă la situația în care este pornită o urmărire penală, nu atrage anularea inviolabilității personale și a garanțiilor materiale și sociale.

• Totodată, alin. (4) al acestui articol prevede că „În cazul prevăzut la alin.(1) lit.a), dacă nu a fost probată vinovăția judecătorului sau a fost pronunțată o hotărâre de achitare ori de încetare a procesului penal, sau în cazul anulării actelor care au servit drept temei pentru suspendarea sa din funcție în baza alin. (1¹), suspendarea din funcție încetează și judecătorul este repus în toate drepturile avute anterior.”

Totodată, art. 8 alin. (1) din Legea nr. 544/1995 prevede că funcția de judecător este incompatibilă cu:

a) orice altă funcție sau activitate remunerată, cu excepția activității didactice, științifice, de creație și în organele colegiale din cadrul autorităților sau instituțiilor publice;

b) mandatul de deputat în Parlament sau de consilier în autoritatea administrației publice locale;

c) activitatea de întreprinzător, desfășurată personal sau prin intermediul unui terț;

d) calitatea de membru al organului de conducere al unei organizații comerciale.

Conform prevederilor menționate supra, judecătorii care sunt suspendați din funcție în cazul pornirii urmăririi penale în privința lor, la fel ca și procurorii, nu au dreptul de a desfășura alte activități ce ar aduce venituri. Astfel, prin

propunerile înaintate judecătorii suspendați din funcție în legătură cu declanșarea urmăririi penale în privința acestora, vor avea posibilitatea să desfășoare activități aducătoare de venit, cu excepția celor referitoare la funcțiile de demnitate publică și funcțiile publice de conducere, fiind relevante argumentele expuse supra referitoare la excepția similară propusă pentru procurori.

Cu toate că în cazurile indicate la art. 24 alin. (4) din Legea nr. 544/1995 judecătorul este repus în toate drepturile avute anterior, totuși, reieșind din faptul că urmărirea penală poate dura intervale de timp ce variază de la câteva luni la câțiva ani, judecătorii respectivi sunt puși în situația dificilă de a nu avea mijloace suficiente de trai. Or, în cazul pornirii unei urmăririi penale, pe lângă suspendarea din funcție, se întrerupe și achitarea salariului (anularea garanțiilor materiale).

Subliniem că Carta europeană cu privire la statutul judecătorului (din 1998), Carta universală a judecătorului (din 1999), Principiile de la Bangalore privind conduita judiciară (din 2002) și alte acte internaționale prevăd că una din garanțiile independenței judecătorilor este remunerarea. În lumina documentelor menționate, remunerarea trebuie să fie la un nivel suficient, astfel încât îl protejeze contra presiunilor ce tind să influențeze sensul deciziilor sale și mai general comportamentul său jurisdicțional, altfel va periclita independența și imparțialitatea judecătorului.

Totodată, art. 7 din Carta universală a judecătorului prevede că „Judecătorul nu trebuie să dețină nici o altă funcție, publică sau privată, remunerată sau neremunerată, care nu este pe deplin compatibilă cu atribuțiile și statutul unui judecător.”.

	<p>Reieșind din faptul că pe perioada suspendării din funcție în legătură cu pornirea urmăririi penale, judecătorul nu exercită atribuții de îndeplinire a justiției și nici nu primește salariu, considerăm necesar de a-i oferi posibilitate acestuia de a desfășura alte activități aducătoare de venit. Or, menținerea interdicțiilor respective pentru perioada suspendării respective este inechitabilă. În acest sens, este necesară precizarea expresă în textul legii a faptului că perioada respectivă nu constituie vechime în funcția de judecător.</p>	
--	--	--



Veronica ROȘCA,
Președintele Comisiei