

OPINIE

la sesizările nr.186g/2022 și nr.206g/2022 privind excepția de neconstituționalitate a articolelor 14 alin. (1), 55 alin. (1), (4) și (6) și 62 alin. (1) din Legea cu privire la Procuratură

Procuratura Generală a examinat solicitarea Curții Constituționale privind expunerea opiniei referitor la sesizările nr.186g/2022 și 206g/2022 privind excepția de neconstituționalitate a articolelor 14 alin. (1), (4) și (6) și 62 alin. (1) din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură și exprimăm opinia motivată *infra*.

Obiectul excepțiilor de neconstituționalitate îl constituie articolele 14 alin. (1), 55 alin. (1), (4) și (6) și 62 din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură, care se referă la modalitatea de suspendare provizorie din funcție a procurorului în privința căruia a fost pornită urmărirea penală în coroborare și cu prevederile privind incompatibilitatea funcției de procuror cu orice altă funcție publică sau privată.

În sesizări autorul afirmă că, prevederile art.55 alin. (1), (4) și (6) și art.14 alin. (1) din Legea nr.3/2016 contravin prevederilor art.23, 26, 43, 47 și 54 din Constituție, în partea ce ține de: *previzibilitatea și claritatea normei; disproportionalitatea normelor, omisiunea de reglementare a unor garanții jurisdicționale suficiente împotriva arbitrariului*. Mai indică autorul că dispozițiile art.14 și 63 combinate cu prevederile art.55 din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură contravin prevederilor art.23,43, 47, 49 alin. (2), 50 alin. (1) și 54 din Constituție în partea ce ține de *omisiunea de reglementare a condițiilor, modalității și criteriilor clare și precise de realizare a dreptului la muncă și asistență și protecție socială a procurorului suspendat din funcție, restrângere a dreptului la muncă și pierderea mijloacelor de subzistență, în urma unor împrejurări ce nu depind de voința lui*.

În motivarea excepției de neconstituționalitate autorul susține că art.55 din Legea nr.3/2016 care stabilește că *Procurorul în privința căruia este pornită urmărirea penală poate fi suspendat din funcție de către Procurorul General, cu acordul scris al Consiliului Superior al Procurorilor, nu corespunde exigențelor art.23 și 26 din Constituție în partea ce ține de previzibilitatea și claritatea normei*. Sub acest aspect, indică autorul că norma criticată este marcată de superficialitate, caracter vag și abstract și fără de a garanta și a furniza mijloace procesuale de apărare împotriva arbitrariului în cazul aplicării acestei norme, atât timp cât aplicarea acestui institut este lăsată la discreția Procurorului General prin expresia „*poate fi suspendat din funcție*” precum și nu este clară nici modalitatea de solicitare a acordului Consiliului Superior al Procurorilor în vederea suspendării unui procuror ierarhic superior.

Mai invocă autorul că prevederea contestată este neclară, nu oferă garanții împotriva unui eventual abuz și este disproportională motiv din care poate fi calificată **ca o încălcare a art.43 combinat cu art.54 din Constituție**. Or, simplul fapt că în privința procurorului a fost pornită urmărirea penală nu poate constitui drept temei pentru suspendarea acestuia din funcție, iar prin efectul dispozițiilor legii contestate se produce un dezechilibru în defavoarea procurorului ierarhic inferior, în sensul că acesta poate fi suspendat, în cazul pornirii urmăririi penale, la orice etapă a acesteia, într-un mod arbitrar

de către Procurorul General, mai ales în contextul raporturilor ce presupune o subordonare. Mai afirmă autorul că Codul muncii în scopul asigurării stabilității raporturilor de muncă prevede garanții menite să împiedice abuzurile și anume reglementează că contractul individual de muncă se suspendă doar în cazul trimiterii în instanța de judecată a dosarului penal privind comiterea de către salariat a unei infracțiuni incompatibile cu munca prestată. Pe de altă parte, articolul 55 din Legea cu privire la Procuratură stabilește că procurorul în privința căruia a fost intentată o urmărire penală poate fi suspendat de Consiliul Superior al Procurorilor doar la pornirea urmăririi penale și fără a se ține cont de legătura intrinsecă a presupusei infracțiuni comise cu funcția pe care o exercită procurorul ierarhic inferior.

La aspectele invocate este de menționat că textul normativ, reglementat în articolul 55 din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură notează că *Procurorii în privința cărora este pornită o urmărire penală poate fi suspendat din funcție de către Procurorul General cu acordul scris al Consiliului Superior al Procurorilor*. Considerăm că în acest context sintagma „*poate fi*” indică anume că suspendarea din funcție a procurorului nu se aplică arbitrar și nici nu este obligatorie sau automată, or, în acest sens Procurorul General și Consiliul Superior al Procurorilor fiind obligați să procedeze în fiecare caz în parte la testul de analiză a condițiilor factologice și juridice în care se solicită și se dispune măsura de referință. Totodată, procurorul nu este suspendat din funcție doar prin Ordinul Procurorului General, care după părerea autorului sesizării ar putea abuza de poziția sa ierarhic superioară, dar legislatorul a prevăzut ca o garanție, în acest sens, și acordul scris al Consiliului Superior al Procurorilor.

Urmând logica juridică a acestei prevederi rezultă că la eliberarea acordului pentru suspendarea din funcție a procurorului, Consiliul Superior al Procurorilor, pe de o parte, este ținut de obligația asigurării protejării prestigiului profesiei având în vedere că activitatea procurorilor este o componentă esențială a autorității judecătorești și din această perspectivă contribuția la realizarea actului de justiție trebuie, să denote, fără nici un dubiu, angajamentul ferm de respectare a legii, iar pe de altă parte, Consiliul Superior al Procurorilor are și obligația concurentă de a se asigura că măsura suspendării din funcție nu se aplică subiectiv sau arbitrar, iar aceasta se raportează la prevederile legale incidente, la circumstanțele particulare ale fiecărui caz și se bazează pe raționamente serioase și concludente. Totodată, este de menționat că articolul 55 alin. (6) din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură prevede și posibilitatea procurorului de a ataca hotărârea privind suspendarea sa din funcție în instanța de judecată în condițiile legii.

În aceste condiții, considerăm că legislatorul a reglementat o procedură suficient de clară pentru dispunerea suspendării provizorie din funcție a procurorului la pornirea urmăririi penale, precum și oferă suficiente garanții inclusiv și posibilitatea contestării suspendării din funcție în instanța de judecată, motiv din care nu pot fi reținute criticile de neconstituționalitate raportate la articolul 23 și 26 din Constituție.

În aceeași ordine de idei, concluzionăm că nici criticile autorului excepției referitoare la încălcarea dreptului la muncă (art.43) combinat cu art.54 din Constituție nu pot fi reținute din motivul că măsura suspendării din funcție în cazul pornirii urmăririi penale în privința procurorului este una temporară și are ca scop protejarea prestigiului

profesiei și a funcției exercitate, dar și menținerea încrederii cetățenilor în actul jurisdicțional.

În context, pertinente sunt constatările Curții Constituționale în Decizia nr.23 din 25 februarie 2019 unde Curtea a menționat că: „*În jurisprudența sa, Curtea Europeană a menționat că scopul măsurii suspendării nu este unul punitiv, dar de precauție și provizoriu, în măsura în care privește apărarea interesului public prin suspendarea din funcție a unei persoane acuzate de comiterea unei infracțiuni de serviciu, și astfel de prevenire a altor posibile acte similare sau consecințe ale unor asemenea acte (Țehanciu v. România (dec.), 22 noiembrie 2011, § 19).*”. În acest sens, Curtea a reținut că: „*23.....că îndepărtarea temporară a judecătorului din exercițiul funcției sale în cazul în care în privința acestuia se începe urmărirea penală se justifică din considerentul protejării imaginii sistemului judiciar în ansamblu, eliminându-se astfel orice fel de suspiciuni care ar putea să umbrească prestația judecătorilor.*”.

În jurisprudența sa, Curtea a menționat că dispozițiile legale privind suspendarea din funcție pot avea un caracter necesar atunci când sunt determinate de situații cu caracter temporar care fac imposibilă exercitarea funcției. De fapt, suspendarea din funcție ar putea fi dictată de nevoia de a asigura protecția instituției publice față de pericolul continuării activității ilicite și al extinderii consecințelor periculoase ale faptei penale (a se vedea DCC nr. 89 din 6 septembrie 2017, § 40).

Cu referire la criticile autorului aduse articolului 55 alin. (1) din Legea nr.3/2016 sub aspectul că nu oferă garanțiile necesare și prevede posibilitatea de a suspenda procurorul din funcție **odată cu pornirea urmăririi penale și indiferent de legătura între infracțiune și funcția deținută** *vis-a-vi* de normele Codului Muncii la acest aspect care prevăd că contractul individual de muncă se suspendă doar **în cazul trimiterii dosarului penal în instanța de judecată și doar dacă infracțiunea pretins a fi comisă este incompatibilă cu munca prestată**, comunicăm că existența pe acest segment a unor standarde mai rigide pentru suspendarea din funcție a procurorilor față de alte categorii de salariați derivă din însăși statutul constituțional al procurorilor care contribuie la înfăptuirea justiției, apărarea drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanei, societății și statului. Astfel, legiuitorul a considerat că nu este potrivită exercitarea funcției de către un procuror față de care se desfășoară o urmărire penală, deoarece o asemenea situație poate afecta încrederea în corectitudinea acțiunilor sale, nefiind asigurată nici aparența de imparțialitate. Mai mult, investigațiile efectuate în privința procurorilor trebuie să deruleze în afara oricărei suspiciuni privind obiectivitatea, motiv din care se impun toate măsurile ca să fie exclusă orice presupunere intervenție sau interpretare eronată și din partea unui observator terț.

Totodată, Curtea Constituțională cu referire la acest aspect s-a expus în Decizia nr.52 din 04.05.2023: „*34. Curtea menționează că, dat fiind statutul și competențele exercitate de către procurori, nu se poate susține existența unei situații comparabile în cazul lor și al altor categorii de salariați. Diferențele pe care le implică funcția de procuror sunt substanțiale și presupun obligații precise, cum sunt, de exemplu, cele referitoare la regimul juridic al conflictelor de interese și al incompatibilităților, precum*

și cele care vizează integritatea și corectitudinea în relațiile cu publicul, cu superiorii și cu colegii.”

Mai invocă autorul sesizării că prevederile articolelor 14 alin. (1) și 62 combinate cu prevederile art.55 din Legea nr.3/2016 **contravin prevederilor art. 23,43,47,49 alin. (2), 50 alin. (1) și 54 din Constituție.** În motivarea excepției de neconstituționalitate la acest aspect (*sesizarea 206g/2022*) autorul indică că restricția de a exercita oricare altă activitate, rezultată din suspendarea procurorului în temeiul art. 55 din Legea nr.3/2016 nu poate fi considerată drept necesară și proporțională cu realizarea scopului legitim urmărit în cadrul procesului penal și contravine dreptului la muncă garantat de art. 43 din Constituție. Mai invocă autorul că omisiunea legiuitorului de a reglementa condițiile, modalitățile și criteriile clare și precise de realizare a dreptului la muncă și asistență și protecție socială a procurorului suspendat din funcție, restrângere a dreptului la muncă însoțită de interdicția generală de exercitare a oricărui tip de activitate remunerată, circumstanțe care generează pierderea mijloacelor de subzistență, în urma unor împrejurări ce nu depind de voința lui, măsuri pe care Statul este obligat să le ia pentru ca procurorul suspendat să aibă un trai decent, care să-i asigure sănătate și bunăstare lui și familiei lui, contravine articolelor 23,43,47,49 alin. (2), 50 alin. (1) și 54 din Constituție.

Cu referire la acest aspect comunicăm că incompatibilitățile și interdicțiile au menirea de a asigura evitarea situațiilor de natură a afecta independența decizională a procurorului prin interferența intereselor personale în activitatea profesională, dar și de a consolida încrederea publicului în sistemul judiciar. Independența este o responsabilitate pentru procuror și nu un privilegiu, procurorul este supus unui mecanism al incompatibilităților și interdicțiilor. Respectarea de către procuror a incompatibilităților și interdicțiilor se constituie într-o garanție pentru respectarea independenței acestuia. Legea nr. 3/2016 cu privire la procuratură detaliază, în acest sens, incompatibilitățile generale (art. 14), precum și interdicțiile (art. 15) pe care procurorul trebuie să le respecte.

În sistemul nostru normele legale sunt foarte stricte cu privire la incompatibilitățile care însoțesc funcția de procuror, rațiunea acestora fiind aceea de a evita confuziunea între această funcție și orice alte funcții publice sau private, indiferent de natura lor (politică sau economică). În caz contrar, activitatea procurorului ar fi pusă sub semnul lipsei de independență și al parțialității, după caz, iar percepția cetățenilor cu privire la justiție ar fi grav și iremediabil afectată.

Totodată, având în vedere că măsura suspendării este una temporară și potrivit art.55 alin. (4) din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură dacă nu a fost probată vinovăția procurorului sau dacă a fost pronunțată o sentință de achitare ori de încetare a procesului penal pe motiv de reabilitare, **suspendarea din funcție încetează, iar procurorul este restabilit în toate drepturile anterioare**, considerăm că nu pot fi reținute criticile autorului excepției de neconstituționalitate referitoare la îngrădirea dreptului la muncă (art.43 din Constituție) sau dreptul la asistență și protecție socială (art.47 din Constituție) sau incidența articolelor 49,50 și 54 din Constituție.

În acest sens, invocăm și constatările Curții Constituționale din Decizia nr. 23 din 25.02.2019, care a reținut că: „, 28. *Curtea menționează că nici criticile autorului excepției referitoare la îngrădirea dreptului la muncă al judecătorului nu pot fi reținute, deoarece*

măsura suspendării este una temporară. 29. Totodată, Curtea reține că, potrivit prevederilor articolului 24 alin. (4) din Legea cu privire la statutul judecătorului, dacă în privința judecătorului nu a fost probată vinovăția sau a fost pronunțată o hotărâre de achitare ori de încetare a procesului penal, sau în cazul anulării actelor care au servit drept motiv pentru suspendarea sa din funcție în baza alin. (11), suspendarea din funcție încetează și judecătorul este repus în toate drepturile avute anterior. 30. Astfel, în cazul încetării procesului penal, suspendarea din funcție încetează, iar judecătorul își va relua activitatea în funcția deținută anterior și îi vor fi achitate drepturile salariale aferente perioadei de suspendare. Prin urmare, Curtea menționează că există garanții suficiente în acest sens. 31. Având în vedere cele menționate mai sus, Curtea reține că excepția de neconstituționalitate este nefondată.”.

Totodată, Curtea Constituțională s-a expus la acest aspect și în Decizia nr.52 din 4 mai 2023, după cum urmează: „36. Referitor la încălcarea articolului 47 din Constituție, Curtea precizează că, deși pe perioada suspendării din funcție procurorul nu i se achită salariul sau alte plăți salariale, acesta este restabilit în drepturile sale în cazul în care în privința sa este pronunțată o sentință de achitare ori de încetare a procesului penal pe motiv de reabilitare”.

În concluzie, opinăm că în sesizările înaintate nu există critrerii de neconstituționalitate a prevederilor articolelor 14 alin. (1), 55 alin. (1), (4) și (6) și 62 alin. (1) din Legea cu privire la Procuratură.