

---

La Nr.	Nr.
	din

---

**Curtea Constituțională  
a Republicii Moldova  
str. Alexandru Lăpușneanu nr. 28,  
Chișinău MD 2004,  
Republica Moldova**

**Opinie  
AMICUS CURIAE  
pentru Curtea Constituțională  
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 nr. 3/2016 cu  
privire la Procuratură**

**prezentată de  
Ceslav Panico, Avocatul Poporului (Ombudsman)**

## **1. Introducere**

Pe rol la Curtea Constituțională a Republicii Moldova se află în examinare 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 nr.3/2016 cu privire la Procuratură.

La data de 18 iulie 2023 Avocatul Poporului a fost invitat să prezinte opinia asupra sesizărilor respective.

Opinia dată este prezentată de Avocatul Poporului, în temeiul art. 16 lit. f) din Legea cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsman) nr.52/2014, la cererea Curții Constituționale, prin prisma respectării standardelor în domeniul drepturilor omului.

## **2. NORMELE CONTESTATE**

Articolele 14 alin. (1), 55 alin. (1), (4) și (6) și 62 alin.(1) din Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură.

Normele contestate sunt expuse în următoarea redacție:

### **„Articolul 14. Incompatibilități**

(1) Funcția de procuror este incompatibilă cu orice altă funcție publică sau privată, precum și cu alte activități remunerate sau neremunerate.”

### **„Articolul 55. Suspendarea din funcție**

(1) Procurorul în privința căruia este pornită o urmărire penală poate fi suspendat din funcție de către Procurorul General, cu acordul scris al Consiliului Superior al Procurorilor. În situații ce nu suferă amânare, Procurorul General îl poate suspenda pe procuror fără acordul Consiliului Superior al Procurorilor, pînă la următoarea ședință a Consiliului Superior al Procurorilor.

...

(4) În cazul prevăzut la alin.(1), 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.

...

(6) Procurorul poate ataca hotărîrea privind suspendarea sa din funcție în instanța de judecată în condițiile legii.”

### **„Articolul 62. Alte garanții sociale**

(1) Procurorii aflați în exercițiul funcției beneficiază de asistență medicală în conformitate cu Legea nr.1585-XIII din 27 februarie 1998 cu privire la asigurarea obligatorie de asistență medicală. ”

## **3. STANDARDELE NAȚIONALE ȘI INTERNAȚIONALE RELEVANTE**

## **Constituția Republicii Moldova**

### **Articolul 1 Statul Republica Moldova**

(3) Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sînt garantate.

### **Articolul 4 Drepturile și libertățile omului**

(1) Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care Republica Moldova este parte.

(2) Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și legile ei interne, prioritate au reglementările internaționale.

### **Articolul 43**

#### **Dreptul la muncă și la protecția muncii**

(1) Orice persoană are dreptul la muncă, la libera alegere a muncii, la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă, precum și la protecția împotriva șomajului.

(2) Salariații au dreptul la protecția muncii. Măsurile de protecție privesc securitatea și igiena muncii, regimul de muncă al femeilor și al tinerilor, instituirea unui salariu minim pe economie, repaosul săptămînal, concediul de odihnă plătit, prestarea muncii în condiții grele, precum și alte situații specifice.

### **Articolul 54. Restrîngerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți**

(1) în Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului.

(2) Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrîngeri decît celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sunt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

(3) Prevederile alineatului (2) nu admit restrîngerea drepturilor proclamate în articolele 20-24.

(4) Restrîngerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.

## **Declarația Universală a Drepturilor Omului**

### **Articolul 23**

1. Orice persoană are dreptul la muncă, la libera alegere a muncii, la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă, precum și la ocrotire împotriva șomajului.

2. Toți oamenii au dreptul, fără nici o discriminare, la salariu egal pentru muncă egală.

3. Orice om care muncește are dreptul la o remunerație echitabilă și satisfăcătoare care să-i asigure lui precum și familiei sale o existență con-formă cu demnitatea umană și completată, dacă este cazul, cu alte mijloace de protecție socială.

## **Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale**

### **Articolul 6**

1. Statele părți la prezentul Pact recunosc dreptul la muncă ce cuprinde dreptul pe care îl are orice persoană de a obține posibilitatea să-și câștige existența printr-o muncă liber aleasă sau acceptată și vor lua măsuri potrivite pentru garantarea acestui drept.

2. Măsurile pe care fiecare stat parte la prezentul Pact le va lua spre a asigura deplina exercitare a acestui drept trebuie să includă orientarea și pregătirea tehnică și profesională, elaborarea de programe, de măsuri și de tehnici potrivite pentru a asigura o dezvoltare economică, socială și culturală constantă și o deplină întrebuințare productivă a brațelor de muncă în condiții care garantează indivizilor folosința libertăților politice și economice fundamentale.

## **Carta Socială Europeană (revizuită)**

### **Articolul 1 Dreptul la muncă**

În vederea exercitării efective a dreptului la muncă, părțile se angajează:

1. să recunoască drept unul dintre principalele obiective și responsabilități, realizarea și menținerea nivelului cel mai ridicat și stabil posibil al locului de muncă în vederea realizării unui loc de muncă cu normă întreagă;

2. să protejeze de o manieră eficientă dreptul lucrătorului de a-și câștiga existența printr-o muncă liber întreprinsă;

### **Articolul 24 Dreptul la protecție în caz de concediere**

În vederea asigurării exercitării efective a dreptului la protecție în caz de concediere, părțile se angajează să recunoască:

a) dreptul lucrătorilor de a nu fi concediați fără un motiv valabil legat de aptitudinea sau conduita acestora, sau de cerințele de funcționare a întreprinderii, a instituției sau a serviciului;

b) dreptul lucrătorilor concediați fără motiv valabil la o indemnizație adecvată sau la o altă reparație corespunzătoare.

### 3. CONCLUZII

La originea cauzei se află sesizările privind excepția de neconstituționalitate a articolelor 14 alin. (1), 55 alin. (1), (4) și (6) și 62 alin. (1) din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură.

Autorul excepției a pretins că suspendarea raporturilor de serviciu de către Procurorul General în condițiile prevăzute de normele contestate încalcă articolele 26, 43, 47 și 54 din Constituție.

Avocatul Poporului reține că art. 55 alin. (1) din Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură stabilește că Procurorul în privința căruia este pornită o urmărire penală poate fi suspendat din funcție de către Procurorul General, cu acordul scris al Consiliului Superior al Procurorilor.

Observăm că dispozițiile de lege supuse controlului de constituționalitate aduc atingere exercițiului dreptului la muncă protejat de articolul 43 din Constituție.

Articolul 43 din Constituție garantează oricărei persoane dreptul la muncă, la libera alegere a muncii, la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă, precum și la protecție împotriva șomajului. Dreptul la muncă reprezintă un drept social-economic complex, garantat de articolul 43 din Constituție, însă exigențele și condițiile legale ce conferă titularului dreptul la muncă nu pot fi ignorate. Libertatea muncii nu poate fi una absolută și nelimitată. Dreptul la muncă trebuie exercitat în condițiile legii. Nerespectarea prevederilor legale are drept consecință imposibilitatea desfășurării unui gen de activitate sau a ocupării unei anumite funcții.

Pe plan internațional dreptul la muncă este garantat de articolul 23 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, articolul 6 din Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, articolul 27 din Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități, articolul 1 din Carta Socială Europeană (revizuită), precum și de Convențiile OIM.

Potrivit Comentariului general nr. 18 a Comitetului pentru drepturile economice, sociale și culturale, statele au obligația de a proteja dreptul la muncă care include, în special, obligațiile statelor de a adopta legislație sau de a implementa măsuri pentru a asigura accesul egal la muncă și formare profesională. Totodată, accesul la muncă trebuie să corespundă criteriilor de disponibilitate, accesibilitate, acceptabilitate și de calitate.

În Hotărârea nr. 8 din 11 mai 2015 Curtea a reținut:

„72. Condițiile de exercitare a acestui drept fundamental sunt susceptibile de a fi modificate conform necesităților dictate de realitățile societății, fiind totodată reglementate uniform de legislație. Or, dreptul la muncă trebuie exercitat în condițiile legii, iar nerespectarea prevederilor legale are drept consecință imposibilitatea desfășurării unui gen de activitate sau a ocupării unor anumite funcții.”

În jurisprudența sa<sup>1</sup>, Curtea Constituțională a menționat că deși legislația muncii permite anumite limitări ale drepturilor salariatului, totuși, ele trebuie să aibă o justificare, să fie necesare, să răspundă unui interes general.

Întrucât acest drept nu este unul absolut, pe cale de consecință, se impune examinarea în cauză a respectării principiului proporționalității, o cerință imperativă necesar a fi respectată în cazurile de restrângere a exercițiului unor drepturi sau libertăți fundamentale ale omului, prevăzută de art.54 alin.(2) din Constituție.

Pentru a fi compatibilă cu art.54 alin.(2), o astfel de restricție sau ingerință trebuie să fie „prevăzută de lege”, să urmărească unul sau mai multe scopuri legitime, dintre cele enumerate de alineatul doi, și să fie „necesară într-o societate democratică”, în vederea realizării aceluși scop sau a acelor scopuri.

Curtea a relatat că, potrivit testului de proporționalitate, măsura luată trebuie să fie *adecvată* – să poată în mod obiectiv să ducă la îndeplinirea scopului, *necesară* – indispensabilă pentru îndeplinirea scopului și *proporțională* – să asigure justul echilibru între interesele concrete pentru a fi corespunzătoare scopului urmărit.

Curtea a mai menționat că legea nu trebuie să lase la libera opțiune a angajatorului sau a autorității publice decizia de a suspenda sau nu unilateral raporturile de serviciu fără a fi stabilite condiții, modalități și criterii clare și precise (*a se vedea mutatis mutandis hotărârea CEDO Milojević și alții v. Serbia din 30 ianuarie 2016*).

Avocatul Poporului consideră că prin restrângerea dreptului la muncă urmează să se asigure caracterul proporțional și să se ofere garanții suficiente care să excludă acțiunile arbitrare sau abuzive ale angajatorului.

De reținut că art. 76 lit. g) din Codul muncii prevede că, suspendarea operează doar în situația în care cauza penală este ***trimisă în instanța de judecată, iar infracțiunea este incompatibilă cu munca prestată***. Fiind adecvată, necesară și corespunzătoare scopului urmărit, Curtea Constituțională a menționat că norma art. 76 lit. g) din Codul muncii, nu constituie o încălcare a dreptului la muncă, prevăzut de articolul 43 combinat cu articolul 54 din Constituție.

În maniera în care este reglementată, procedura solicitării acordului pentru suspendare și nemijlocit suspendarea procurorului ierarhic inferior în condițiile prevederilor art. 55 alin. (1) din Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură, nu oferă garanții suficiente care să excludă acțiunile arbitrare sau abuzive ale Procurorului General.

De menționat că la suspendarea raportului de serviciu, conducătorul instituției nu se pronunță asupra vinovăției sau nevinovăției funcționarului public și nici asupra răspunderii

---

<sup>1</sup> Hotărârea Curții Constituționale nr. 6 din 03.03.2016 privind excepția de neconstituționalitate a articolului 53 lit.c) din Legea nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public și articolului 76 lit.g) din Codul muncii (suspendarea raporturilor de serviciu) (Sesizarea nr.50g/2015)

sale penale, *acestea fiind chestiuni a căror soluționare intră în sfera de activitate a organelor judiciare.*

Reieșind din cele expuse, considerăm că norma de la art. 55 alin. (1) din Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură încalcă principiul proporționalității, măsura fiind excesivă în raport cu obiectivul ce trebuie atins, fapt contrar articolului 43 combinat cu articolul 54 din Constituție.

**Cu profund respect,**

**Ceslav PANICO,  
Avocatul Poporului (Ombudsman)**

Ex.: Muntean Ig.  
060002655