

**L E G E**  
**pentru aprobarea Concepției de reformă**  
**a Procuraturii**

---

În conformitate cu Strategia de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011–2016, aprobată prin Legea nr. 231 din 25 noiembrie 2011, și cu Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011–2016, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr. 6 din 16 februarie 2012, în scopul edificării unui sistem al organelor Procuraturii accesibil și eficient, profesionist și responsabil față de societate, conform cu standardele europene, care să asigure supremația legii și respectarea drepturilor omului, și în vederea asigurării încrederii societății în actul de justiție,

Parlamentul adoptă prezenta lege ordinară.

**Art. 1.** – Se aprobă Concepția de reformă a Procuraturii (prezentată în anexă).

**Art. 2.** – Pentru implementarea Concepției de reformă a Procuraturii, Grupul de lucru pentru definitivarea Concepției de reformare a Procuraturii și elaborarea proiectelor de acte normative ce vizează reformarea activității Procuraturii, format în baza Dispoziției Președintelui Parlamentului DDP/C1 nr. 2 din 15 ianuarie 2014, va elabora și iniția procedura de adoptare a:

- a) proiectului de lege pentru modificarea și completarea Constituției Republicii Moldova;
- b) proiectului de lege cu privire la Procuratură;
- c) proiectelor de lege pentru modificarea și completarea actelor legislative în vigoare ce vizează activitatea Procuraturii.

**PREȘEDINTELE PARLAMENTULUI**

**IGOR CORMAN**

**Chișinău, 3 iulie 2014.**  
**Nr. 122.**

## CONCEPȚIA DE REFORMĂ A PROCURATURII

Acest document reprezintă baza conceptuală pentru elaborarea unor proiecte de legi în scopul realizării și promovării reformei Procuraturii prin consolidarea profesionalismului și a independenței instituției.

La 25 noiembrie 2011, Parlamentul Republicii Moldova, prin Legea nr. 231, a adoptat Strategia de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011–2016, al cărei obiectiv general este edificarea unui sector al justiției accesibil, eficient, independent, transparent, profesionist și responsabil față de societate, care să corespundă standardelor europene, să asigure supremația legii și respectarea drepturilor omului și să contribuie la asigurarea încrederii societății în actul de justiție. Atingerea acestui obiectiv este imposibilă fără implementarea acțiunilor prevăzute în direcția strategică 2.2 din pilonul II al Strategiei „Consolidarea profesionalismului și a independenței procuraturii”.

Prin adoptarea Strategiei a fost recunoscută existența mai multor probleme care afectează activitatea sistemului organelor Procuraturii. În consecință, s-a constatat necesitatea efectuării unor intervenții orientate spre:

- a) sporirea independenței procesuale a procurorilor;
- b) asigurarea specializării procurorilor pe cauze specifice și examinarea oportunității funcționării procuraturilor specializate;
- c) statuarea domeniilor exacte de competență a Procuraturii;
- d) consolidarea și concretizarea competențelor Procuraturii în domeniul penal;
- e) stabilirea unor criterii și a unor proceduri clare și transparente de selecție, numire și promovare a procurorilor;
- f) revizuirea procedurii de numire a Procurorului General și consolidarea atribuției lui de implementare a politicilor statului în urmărirea penală și asigurarea unei practici uniforme de adoptare a soluțiilor legale în cadrul procesului penal;
- g) reexaminarea regulilor privind răspunderea procurorilor;
- h) fortificarea capacităților Consiliului Superior al Procurorilor.

În vederea realizării obiectivelor trasate de Strategie, precum și a acțiunilor prevăzute în direcția strategică 2.2 din Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei, Grupul de lucru pentru elaborarea proiectelor de legi cu privire la activitatea sistemului organelor Procuraturii, constituit prin Ordinul comun al ministrului justiției și Procurorului General nr. 307/46 din 11 iulie 2013, și Grupul de lucru pentru

definitivarea Concepției de reformare a Procuraturii și elaborarea proiectelor de acte normative ce vizează reformarea activității Procuraturii, format prin Dispoziția Președintelui Parlamentului DDP/C1 nr. 2 din 15 ianuarie 2014, au elaborat și definitivat prezenta concepție, care vine cu soluții la problemele identificate în documentele de politici menționate, dar și la alte probleme vizînd activitatea Procuraturii.

Concepția de reformă a Procuraturii se fundamentează pe următoarele principii și scopuri:

- instituirea standardelor din țările europene/comunitare în organizarea și activitatea sistemului organelor Procuraturii;
- consolidarea activităților de planificare strategică în organizarea, coordonarea și desfășurarea activității Procuraturii;
- excluderea din domeniile de competență a procurorului a majorității activităților care nu țin de procedurile penale;
- precizarea competențelor procurorului în cadrul procesului penal și determinarea exactă a raporturilor dintre procuror, în calitate de subiect cu un rol principal în procesul penal, și organele de urmărire penală;
- specializarea procurorilor;
- asigurarea caracterului individual în procesul de luare a deciziilor de către procuror și excluderea practicilor de contrasemnare a actelor procurorului;
- micșorarea numărului de procurori ierarhic-superiori;
- limitarea considerabilă a controlului repetat al legalității actelor procesuale în cadrul Procuraturii;
- repartizarea uniformă și echitabilă a volumului de muncă între procurori;
- alocarea rațională a resurselor bugetare pentru activitatea Procuraturii și a organelor de autoadministrare a procurorilor.

Prezenta concepție va fi structurată după cum urmează:

## **A. LOCUL ȘI ROLUL PROCURATURII**

I. Locul Procuraturii în sistemul de drept

II. Numirea Procurorului General

III. Competența Procuraturii. Atribuțiile Procuraturii în domeniul procedurilor civile. Atribuțiile Procuraturii în alte domenii

IV. Bugetul Procuraturii

## **B. ORGANIZAREA ȘI ACTIVITATEA SISTEMULUI ORGANELOR PROCURATURII**

I. Structura sistemului organelor Procuraturii, inclusiv a Procuraturii Generale.  
Specializarea procurorilor

II. Activitatea Procuraturii ca organ administrativ

III. Evaluarea instituțională a Procuraturii

## **C. INDEPENDENȚA FUNCȚIONALĂ ȘI RĂSPUNDEREA PROCURORILOR**

I. Adunarea generală a procurorilor și Consiliul Superior al Procurorilor

II. Subordonarea ierarhică a procurorilor

III. Gradele speciale ale procurorilor

IV. Admiterea în profesia de procuror și cariera procurorului

V. Evaluarea performanței procurorilor

VI. Răspunderea disciplinară a procurorilor. Inspecția procurorilor

VII. Urmărirea penală a procurorilor

## **D. GARANȚIILE SOCIALE ALE PROCURORILOR**

I. Salarizarea procurorilor

II. Dreptul la pensie al procurorilor și alte garanții ale procurorilor.

## **A. LOCUL ȘI ROLUL PROCURATURII**

O premisă acceptată pe plan internațional ca element necesar al unui sistem juridic efectiv și eficient, statuată temeinic în *Ghidul ONU cu privire la rolul procurorilor*, adoptat în anul 1990, și *Recomandarea Consiliului Europei privind rolul procuraturii în sistemul de justiție penală*, adoptată în anul 2000, este un serviciu al Procuraturii funcțional, independent, autonom și transparent. Astfel de garanții ca independența și autonomia nu sînt date procurorilor în propriul lor interes, ci sînt acordate în interesul supremației legii și al celor ce caută și doresc înfăptuirea justiției<sup>1</sup>.

### **I. Locul Procuraturii în sistemul de drept**

#### ***Probleme identificate:***

– caracterul echivoc al legislației în vigoare care reglementează locul Procuraturii în sistemul organelor de drept și rolul acesteia;

– reglementarea insuficient de clară a activității Procuraturii, fapt care generează un proces incoerent de aplicare a legislației;

<sup>1</sup> Liniile directoare europene privind etica și conduita procurorilor „Liniile directoare de la Budapesta”, adoptate la Conferința procurorilor generali din Europa la 31 mai 2005.

– *Procuratura nu este percepută ca o instituție totalmente depolitizată, iar legislația nu oferă garanții incontestabile pentru exercitarea independentă și imparțială a atribuțiilor acesteia.*

### **Context**

1. În ceea ce privește locul procuraturii în sistemul de drept, Europa juridică este împărțită între sistemele în care parchetele se bucură de independență totală față de parlament și guvern și cele în care procuraturile sînt subordonate uneia dintre aceste autorități, beneficiind totuși de un anumit grad de independență de acțiune. În prezent, este prematur să se vorbească de o armonizare europeană conform unui singur model de procuratură.<sup>2</sup>

2. Indiferent de ce model adoptă un anumit stat, este cunoscut faptul că procuratura trebuie să aibă un rol-cheie în asigurarea funcționării sistemului justiției penale în mod independent și imparțial. Pentru aceasta, procuratura trebuie să fie protejată de ingerințe sau influențe necorespunzătoare, inclusiv influențe venite din partea legislativului și executivului. Acesta este motivul pentru care modelul continental plasează procuratura în cadrul puterii judecătorești, oferindu-i dreptul la protecțiile asigurate de independența justiției.

3. Raportul de evaluare a Consiliului Superior al Procurorilor, elaborat de către OSCE în anul 2009, menționează că, în ciuda faptului că mulți procurori din sistemul organelor Procuraturii Republicii Moldova lucrează foarte mult și sînt dedicați, Procuratura are o problemă de imagine.

Încă în anul 2008, Inițiativa pentru Supremația Legii a Asociației Avocaților Americani (ABA/ROLI) a menționat într-un raport al său că „există o încredere publică minimă referitor la faptul că Procuratura este capabilă din punct de vedere politic să cerceteze și să urmărească penal încălcările drepturilor omului și infracțiunile comise de oficiali”<sup>3</sup>. Interviuurile realizate de Fundația Soros–Moldova în anul 2009 au arătat că mai puțin de jumătate dintre moldovenii intervievați au fost pregătiți să accepte ideea că Procuratura ca instituție aduce învinuiri întemeiate și corecte. Doar 45% au fost de acord cu afirmația că procurorii aduc învinuiri întemeiate. Persoanele interviuate au

---

<sup>2</sup> Recomandarea Rec (2000)19 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei către statele membre privind rolul procuraturii în sistemul de justiție penală, Memorandumul explicativ, p.11.

<sup>3</sup> Indicatorii reformei în Procuratură, Asociația Avocaților Americani/Inițiativa pentru Supremația Legii, iunie 2008, p. 44.

fost, de asemenea, întrebat: „Cît de bine procurorii își fac munca?”. Media evaluării a fost de 3,1 din 5, un pic mai ridicată decît în cazul ofițerilor de urmărire penală<sup>4</sup>.

### ***Soluții***

4. Luînd în considerare faptul că activitatea Procuraturii este guvernată de principiul independenței, precum și bagajul istoric al sistemului organelor Procuraturii din Republica Moldova, se consideră că cel mai potrivit model pentru Procuratura Republicii Moldova este următorul:

– menținerea Procuraturii în cadrul autorității judecătorești și asigurarea independenței acesteia față de Executiv și Legislativ, prin modificarea modalității de numire a Procurorului General, pentru a reduce la minim implicarea politicului în activitatea Procuraturii, a clarifica locul Procuraturii în sistemul autorităților statului și a contribui la o coerență a procesului legislativ ce ține de activitatea Procuraturii.

5. Colaborarea Procuraturii cu puterea legislativă și executivă trebuie redusă la aspectele privind numirile în funcții, formarea organelor de autoadministrare, aprobarea bugetului și prezentarea rapoartelor periodice sau tematice, în modul stabilit limitativ prin lege.

6. Din Hotărîrea Curții Constituționale nr. 29 din 23 septembrie 2013 privind controlul constituționalității unor prevederi din Hotărîrea Parlamentului nr. 3 din 15 februarie 2013 rezultă că nu se admite solicitarea de informații asupra unor cauze penale concrete și nici audierea procurorilor cu privire la cauze concrete, deoarece aceste acțiuni încalcă în mod evident dispozițiile constituționale care stabilesc separația puterilor în stat, independența procurorilor și supunerea lor numai legii.

7. Realizarea soluțiilor expuse mai sus presupune amendarea Constituției (art. 125 alin. (1) și (3)), precum și a Legii nr. 294-XVI din 25 decembrie 2008 cu privire la Procuratură, a Regulamentului Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797-XIII din 2 aprilie 1996, a Legii nr. 39-XIII din 7 aprilie 1994 despre statutul deputatului în Parlament, a Legii nr. 190-XIII din 19 iulie 1994 cu privire la petiționare și a Legii nr. 982-XIV din 11 mai 2000 privind accesul la informație.

## **II. Numirea Procurorului General**

### ***Probleme identificate:***

– *modalitatea de selecție și numire în funcție a Procurorului General este insuficient reglementată, ceea ce duce la interpretări discreționare, afectează*

---

<sup>4</sup> Fundația Soros–Moldova, Performanțele justiției penale prin prisma drepturilor omului, noiembrie 2009, p.40–41.

*încrederea în Procuratură și alimentează suspiciuni de politizare a acestei instituții importante a statului de drept.*

### **Context**

8. Legislația Republicii Moldova, prin modalitatea de numire și destituire a Procurorului General, creează premise pentru ca acesta să nu fie liber de „influența politicului”. Conform ABA/ROLI, pentru ca Procurorul General să fie considerat independent, acesta trebuie să fie numit în baza unei selecții imparțiale și transparente, condițiile angajării sale să fie stabilite în mod legal și să i se asigure anumite garanții pentru ca să nu poată fi destituit în mod neîntemeiat. În caz contrar, există riscul apariției unor îngrijorări precum că Procurorul General și procurorii pe care acesta nu este capabil să-i protejeze vor primi indicații prin telefon de la politicieni sau de la alte persoane influente<sup>5</sup>.

9. Modalitatea de numire și revocare a Procurorului General are un rol foarte important în cadrul unui sistem a cărui menire este garantarea funcționării corecte a organelor Procuraturii.

10. Numirea Procurorului General de către Parlament presupune că opțiunea politică poate juca un anumit rol în alegerea Procurorului General. La rîndul său, un Procuror General politizat poate genera îndoieli privind neutralitatea politică a întregii Procuraturi și a Consiliului Superior al Procurorilor datorită faptului că Procurorul General este membru de drept al acestuia.

11. Comisia de la Veneția a menționat că, în situația în care Procurorul General nu este subordonat Guvernului, nu poate fi formulat un principiu unic și categoric dacă acesta ar trebui numit de Președinte sau de Parlament. Această chestiune este soluționată în mod diferit în diferite state. Acceptarea principiului cooperării între instituțiile statului pare o soluție bună care ar permite evitarea unor numiri politice unilaterale. În asemenea cazuri, ar trebui atins un consens. În orice caz, dreptul de a numi candidatul ar trebui definit în mod clar. Ar trebui solicitată o părere în privința calificării profesionale a candidaților din partea unor persoane relevante, cum ar fi reprezentanții comunității juridice (incluzînd procurorii) și ai societății civile<sup>6</sup>.

### **Soluții**

12. Avînd în vedere cele expuse la pct. 4, pentru Republica Moldova este recomandabilă următoarea procedură de numire a Procurorului General:

---

<sup>5</sup> Indicatorii reformei în Procuratură, Asociația Avocaților Americani/Inițiativa pentru Supremația Legii, iunie 2008, p. 24.

<sup>6</sup> Raportul Comisiei de la Veneția privind standardele europene referitoare la independența sistemului judiciar, decembrie 2010, partea a doua, CDL-AD(2010)040, pct. 35.

a) Procurorul General este numit de către Președintele țării la propunerea Consiliului Superior al Procurorilor;

b) candidatura urmează să fie aleasă prin concurs deschis la care pot participa procurori și alte persoane care corespund criteriilor formale/legale de numire;

c) Președintele țării poate refuza motivat candidatura în termen de 30 de zile. Propunerea repetată a aceleiași candidaturi (făcută cu votul a 2/3 din numărul membrilor Consiliului Superior al Procurorilor) îl obligă pe Președinte să emită, în termen de 30 de zile, decretul de numire în funcție.

13. Stabilirea Consiliului Superior al Procurorilor ca organ de selecție a candidatului la funcția de Procuror General are scopul de a reduce la maximum influența politică asupra procedurii de selecție, deoarece acesta este un organ asupra căruia se exercită o influență politică redusă.

14. Criteriile exhaustive de selecție a candidatului la funcția de Procuror General urmează să fie reglementate în mod expres prin lege.

15. Conform recomandărilor Comisiei de la Veneția, „un Procuror General ar trebui să fie numit cu titlu permanent sau pentru o perioadă de timp relativ mare, fără posibilitatea de a fi reînvestit la finalul mandatului. Perioada mandatului nu ar trebui să coincidă cu mandatul Parlamentului. Acest lucru ar asigura o mai mare stabilitate a procurorului și l-ar face independent de schimbările politice”<sup>7</sup>.

16. Se propune ca mandatul Procurorului General să fie de 7 ani, fără drept de reînvestire. Această schimbare impune reglementarea expresă a faptului că mandatul Procurorului General, în funcție la data intrării în vigoare a noilor prevederi, continuă pînă la expirarea mandatului pentru care a fost numit, adică de 5 ani, conform legii, în temeiul căreia a fost numit, cu posibilitatea de a fi reînvestit (pentru a respecta neaplicarea retroactivă a legii) în baza noilor prevederi legale.

17. Modelul propus de numire a Procurorului General impune modificarea prevederilor Constituției (art. 125 alin. (1)) după cum urmează:

„(1) Procurorul General se numește în funcție de Președintele Republicii Moldova, la propunerea Consiliului Superior al Procurorilor, conform prevederilor legale, pentru un mandat de 7 ani, fără drept de a fi numit din nou în această funcție.”

18. În vederea excluderii oricărui dubiu cu privire la afilierea politică a Procurorului General se impune, în calitate de condiție obligatorie pentru candidatul la

---

<sup>7</sup> Raportul Comisiei de la Veneția privind standardele europene referitoare la independența sistemului judiciar, decembrie 2010, partea a doua, CDL-AD(2010)040, pct. 37.

funcția de Procuror General, ca acesta, cu 3 ani înainte de numirea în funcție, să nu fi fost membru al vreunui partid și să nu fi desfășurat vreo activitate politică. Condiția urmează a fi statuată în Legea cu privire la Procuratură (art. 35 și 36).

19. Pentru asigurarea stabilității în funcție a Procurorului General și sporirea responsabilității acestuia este necesară revizuirea temeiurilor de eliberare din funcție a Procurorului General (art. 66 din Legea cu privire la Procuratură), în sensul completării listei acestora cu altele două:

– aplicarea unei sancțiuni contravenționale prin care este privat de dreptul de a deține această funcție;

– aplicarea de către Colegiul disciplinar a sancțiunii disciplinare de demitere din funcție. În acest caz, demiterea se va face de către Președintele Republicii Moldova, la sesizarea Consiliului Superior al Procurorilor.

20. Pentru a facilita aplicarea Legii cu privire la Procuratură se propune modificarea art. 66, în sensul expunerii separate a temeiurilor de eliberare din funcție și a celor de încetare de drept a mandatului procurorului.

21. Procedura de eliberare din funcție a Procurorului General trebuie să fie similară cu procedura de numire în funcție (de către Președintele Republicii Moldova la propunerea Consiliului Superior al Procurorilor).

22. Modul de numire a adjuncților Procurorului General contribuie la asigurarea independenței și eficienței organelor Procuraturii. Adjuncții Procurorului General urmează să fie numiți, la propunerea Procurorului General, din rândul procurorilor în funcție, cu acordul Consiliului Superior al Procurorilor, prin ordinul Procurorului General. Mandatul adjuncților încetează din momentul numirii adjuncților noului Procuror General. Adjuncții Procurorului General nu au interdicția de a fi numiți, din nou, în calitate de adjuncți ai noului Procuror General.

23. Implementarea recomandărilor expuse mai sus impune modificarea Constituției (abrogarea art. 125 alin. (3)) și ajustarea Legii cu privire la Procuratură (revizuirea art. 36 alin. (2) și al art. 40 alin. (3)).

Referitor la profilul candidatului la funcția de Procuror General, în textul Legii cu privire la Procuratură este necesar să se indice în mod expres condiția că candidatul trebuie să aibă 15 ani de activitate corespunzătoare realizării sarcinilor Procuraturii.

O alternativă la aceasta ar fi deținerea unei experiențe de 10 ani de activitate în domeniul dreptului, dintre care 5 ani în funcția de procuror.

### III. Competența Procuraturii. Atribuțiile Procuraturii în domeniul procedurilor civile. Atribuțiile Procuraturii în alte domenii

#### **Probleme identificate:**

- existența reminiscentelor de supraveghere generală în activitatea Procuraturii, generate inclusiv de unele prevederi ale Constituției și ale legislației în vigoare;
- pierderea actualității unora dintre atribuțiile Procuraturii prevăzute de legislația în vigoare ca urmare a preluării lor de către alte instituții;
- reglementări echivoce ale unor atribuții ale procurorului în cadrul procedurii penale, precum și în alte domenii.

#### **Context**

24. Conform prevederilor art. 124 din Constituție, Procuratura are următoarele atribuții principale:

- reprezintă interesele generale ale societății;
- apără ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor;
- conduce și exercită urmărirea penală;
- reprezintă învinuirea în instanțele judecătorești în condițiile legii.

Primele două dintre aceste atribuții sînt problematice.

25. Procuratura din statele est-europene a jucat, în mod tradițional, un rol important în sistemul de drept. Mandatul generos oferit în prezent Procuraturii Republicii Moldova este o moștenire a rolului de supraveghere a procurorului sovietic. Conform prevederilor art. 1 și 5 din Legea cu privire la Procuratură, suplimentar față de atribuțiile procurorului în cadrul procesului penal, procurorii în Moldova reprezintă interesul public și asigură legalitatea. De asemenea, ei pot reprezenta statul, ministerele și alte organe guvernamentale și interesele persoanelor vulnerabile (de ex. minorii) în procesele civile.

#### **Soluții**

26. Atribuția de reprezentare a intereselor generale ale societății trebuie interpretată în sensul „reprezentării interesului statului”. Astfel, controalele pe care în prezent Procuratura le poate efectua asupra activității autorităților publice locale sau centrale sînt considerate ca fiind nejustificate. Această atribuție seamănă mai mult cu supravegherea activității acestor autorități de către Procuratură, or, atribuția de supraveghere a fost exclusă din Constituție prin Legea nr. 1115-XIV din 5 iulie 2000.

27. Formele de control efectuate de către Procuratură asupra activității autorităților statului presupun influența acesteia asupra activității administrative a altor autorități publice, iar raționamentele păstrării acestor controale – care se rezumă la ideea că

altcineva nu efectuează acest control sau acele autorități care ar trebui să-l efectueze nu își îndeplinesc atribuțiile sau nu sînt eficiente – deși sînt plauzibile, nu sînt suficiente.

28. Comisia de la Veneția susține în principal poziția că, deși nu în termeni absoluți, Procuratura trebuie să aibă în special competențe în domeniul penal<sup>8</sup>.

29. În consecința celor menționate, atribuțiile Procuraturii privind efectuarea controalelor „în interesul statului sau al persoanei fizice/juridice” urmează a fi exercitate doar la sesizare și doar cînd există o bănuială rezonabilă cu privire la o infracțiune.

30. Ca excepție de la cele afirmate la pct. 29, avînd în vedere problemele practice la înregistrarea sesizărilor în Registrul privind alte informații cu privire la infracțiuni (R2), precum și în virtutea atribuțiilor de control ale procurorului în cadrul activității speciale de investigații prevăzute de Legea nr. 59 din 29 martie 2012 și a caracterului confidențial al activității speciale de investigații, este necesară:

- menținerea funcției de control a Procuraturii asupra activității organelor de urmărire penală în partea ce ține de înregistrarea sesizărilor, control ce va fi efectuat pînă la implementarea sistemului automatizat de înregistrare, precum și controlul activității acestor organe în limita unei cauze concrete;
- menținerea funcției de control asupra activității speciale de investigații;
- examinarea posibilității de limitare și excludere treptată a controlului exercitat de Procuratură asupra instituțiilor penitenciare (cu excepția izolatoarelor de detenție preventivă ale Ministerului Afacerilor Interne, pînă la transferul acestora către Ministerul Justiției).

31. Atribuțiile Procuraturii urmează a fi consolidate în domeniul urmăririi penale și al reprezentării învinuirii în instanța de judecată.

32. În contextul propunerii de consolidare a atribuțiilor Procuraturii în domeniul urmăririi penale, sînt necesare intervenții legislative pentru a concretiza atribuțiile procurorului în cadrul procesului penal. În acest sens, un subiect aparte îl constituie competențele procurorilor ierarhic superiori la retragerea și transmiterea dosarelor penale de la un procuror la altul și de la un organ de urmărire penală la altul.

Astfel, pentru respectarea principiului previzibilității normei juridice și a desfășurării procesului penal într-un termen rezonabil, precum și pentru garantarea aplicării altor principii ale procesului penal, Codul de procedură penală urmează să

---

<sup>8</sup> Raportul Comisiei de la Veneția privind standardele europene referitoare la independența sistemului judiciar, decembrie 2010, partea a doua, CDL-AD(2010)040, pct. 86.25.

suporte modificări în urma cărora legea va statua în mod clar subiecții, condițiile și temeiurile de retragere și transmitere a unui dosar penal de la un procuror la altul, precum și de la un organ de urmărire penală la altul.

33. Urmează a fi modificate sau excluse prevederile de la art. 5 lit. a), h), i), j) și k) și de la art. 6 din Legea cu privire la Procuratură.

34. Totuși, legislația urmează să fie modificată pentru a permite procurorilor să formuleze pretenții civile în interesul statului sau al persoanelor cu capacitatea de exercițiu limitată în cadrul procedurilor penale (completarea art. 221 din Codul de procedură penală cu un alineat nou (4<sup>1</sup>)).

35. Se propune examinarea oportunității de reglementare expresă în Codul de procedură penală a faptului că examinarea acțiunilor civile derivate dintr-o cauză penală, intentate de procuror în cadrul procesului penal sau la insistența părții civile, urmează să se facă doar într-un proces penal și nu pot fi trimise spre examinare în instanța civilă (excluderea art. 225 alin. (3) și revizuirea art. 225 alin. (4) din Codul de procedură penală).

De asemenea, urmează să fie stabilită transpunerea adecvată în Codul de procedură penală a atribuțiilor procurorului prevăzute de Codul de procedură civilă în vederea intentării acțiunii în interesul statului sau al persoanelor cu capacitatea de exercițiu limitată.

36. Atribuția de apărare a drepturilor și libertăților cetățenilor, care vizează în special interesele persoanelor social vulnerabile/cu dizabilități, trebuie să fie exclusă dreptat din competența Procuraturii. Astfel, din Codul de procedură civilă urmează să fie excluse art. 71 și 72 și, pentru a nu lăsa fără suport categoriile respective de persoane, în proiectul de lege ce va fi elaborat în temeiul prezentei Concepții, la Dispoziții finale și tranzitorii, va fi stipulat faptul că în perioada de tranziție (care nu va depăși 3 ani) va avea loc o dezvoltare a instituțiilor specializate care vor acorda asistență juridică garantată de stat pentru această categorie de persoane.

37. Atribuțiile procurorului în procedura contravențională urmează a fi examinate suplimentar, pentru a analiza posibilitatea revizuirii (concretizării) acestora: excluderea dreptului de verificare a acțiunilor agentului constatator (art. 386 alin. (2) lit. e) din Codul contravențional); revizuirea normei de la art. 386 alin. (2) lit. f) și a celei de la art. 386 alin. (3) din Codul contravențional în sensul reglementării clare a dreptului de contestare a unei decizii a agentului constatator doar în cazul în care există o bănuială rezonabilă că fapta care a stat la baza cauzei contravenționale constituie infracțiune; în cazul refuzului de începere a urmăririi penale sau al încetării urmăririi penale pe motiv

că fapta care a fost obiectul cauzei penale constituie contravenție (în sensul că termenul de prescripție pentru tragerea la răspundere contravențională începe să curgă din momentul emiterii hotărârii privind refuzul începerii sau privind încetarea urmăririi penale, dar nu mai mult de un an de la comiterea faptei); revizuirea listei contravențiilor a căror constatare/examinare este dată în competența exclusivă a procurorului (faptele recalificate din infracțiuni în contravenții; faptele comise de angajații organelor de poliție și ai organelor de urmărire penală în exercițiul funcției etc.).

38. Procuratura va continua să examineze petiții și adresări oficiale, reieșind din noile sale competențe.

39. Pentru a eficientiza modificările expuse mai sus se propune revizuirea normei de la art. 124 alin. (1) din Constituție după cum urmează:

„(1) În interesul general al societății, în condițiile legii, Procuratura contribuie la respectarea legalității în cauzele penale, conduce și exercită urmărirea penală, reprezintă învinuirea (acuzarea de stat) în instanțele judecătorești.”

#### **IV. Bugetul Procuraturii**

##### ***Probleme identificate:***

- *avînd în vedere funcțiile Procuraturii, menținerea unui mecanism tipizat de formare și executare a bugetului Procuraturii poate afecta independența acesteia;*
- *existența ambiguităților în procedura de elaborare și prezentare spre aprobare a bugetului organelor Procuraturii;*
- *lipsa unor criterii obiective și transparente în elaborarea bugetului Procuraturii, fundamentate pe evaluarea necesităților de ordin organizatoric, administrativ, tehnico-material și informațional și pe performanță; finanțarea insuficientă a organelor Procuraturii;*
- *gestionarea financiară inadecvată a organelor Procuraturii.*

##### ***Context***

40. Constituția, la art. 124 și 125, nu prevede reglementări privind aprobarea bugetului Procuraturii și nu stabilește în mod expres organul competent pentru elaborarea și prezentarea în Parlament a proiectului de buget al Procuraturii. Astfel, la art. 124 din Constituție, în care se stabilesc atribuțiile și structura Procuraturii, nu sînt indicate atribuțiile acesteia cu specific financiar.

41. În prezent, nu există proceduri care să coreleze bugetele operaționale ale organelor Procuraturii cu volumul de lucru pe care acestea îl execută. Bugetul Procuraturii se bazează pe modele de cheltuieli din trecut și pe necesități curente,

nefiind adaptate la schimbările din sistem, nici raportate la volumul de muncă al procurorilor sau la necesitățile modernizării activității acestora.

42. Starea clădirilor în care se află sediile mai multor procuraturi denotă faptul că investițiile capitale sînt insuficiente pentru a asigura conformitatea clădirilor cu normele de bază privind securitatea și eficacitatea funcțională a acestora. În același timp, nu au fost elaborate proceduri standard și obiective de alocare a mijloacelor bugetare care să permită achitarea contravalorii lucrărilor de reparații capitale și curente, luînd în calcul starea clădirilor în care se află sediile Procuraturii.

43. Examinînd atribuțiile actuale largi ale Procuraturii (art. 5 din Legea cu privire la Procuratură) și modul de finanțare a acesteia de-a lungul anilor, se observă o finanțare insuficientă a instituției pentru realizarea fiecăreia dintre funcțiile sale.

44. Conform recomandărilor OSCE din anul 2009, expuse în Raportul de evaluare a Consiliului Superior al Procurorilor, pentru a reuși transpunerea în viață a scopului Consiliului Superior al Procurorilor – acela de a garanta „autonomia, obiectivitatea și imparțialitatea procurorilor” față de influența externă, inclusiv față de influența din partea Legislativului și a Executivului – Consiliul trebuie să fie asigurat cu personal permanent, cu sediu și cu un buget anual operațional adecvat<sup>9</sup>.

45. În raportul Comisiei Europene „Evaluarea supremației legii și administrării justiției pentru programarea sectorială extinsă în Moldova” din anul 2011, experții Uniunii Europene au menționat că un quantum sporit al alocațiilor pentru Procuratură *per capita* este un indicator relevant, care sprijină supoziția că sistemul dispune de resursele necesare pentru a funcționa în mod adecvat. În această privință, este important de evidențiat faptul că Republica Moldova alocă Procuraturii cea mai mică sumă pe cap de locuitor comparativ cu alte țări europene, și anume 1,5 EUR. Țările aflate în condiții socioeconomice similare cu cele ale Moldovei, precum Armenia – cu 1,8 EUR, Georgia – cu 2,0 EUR sau Ucraina – cu 2,2 EUR, alocă sume puțin mai ridicate. Aceste cifre sînt în contrast absolut nu numai cu cele înregistrate în țările mai prospere ale Europei occidentale, dar, de asemenea, cu cele din noile state membre ale Uniunii Europene, care alocă, în termeni absoluți, sume mult mai ridicate, în mod special Lituania (12,8 EUR), Ungaria (12,0 EUR), Slovacia (10,9 EUR) sau Letonia (10,4 EUR). Oricum, Moldova deja alocă un procent mult mai ridicat Procuraturii *per capita* raportat la PIB, și anume 0,13%, depășind astfel rata medie a CEPEJ de 0,09%. Din rîndul țărilor europene, numai Bulgaria (0,18%), Bosnia-Herțegovina (0,18%),

---

<sup>9</sup> Raportul de evaluare a Consiliului Superior al Procurorilor, ODIHR și Misiunea OSCE în Moldova, 2009, Recomandarea 1, pct. 4.1.

Muntenegru (0,16%) și Lituania (0,13%) alocă Procuraturii un procent din venitul național egal sau mai mare decât cel al Moldovei<sup>10</sup>.

### ***Soluții***

46. Procuratura și Consiliul Superior al Procurorilor urmează să aibă bugete separate.

47. Bugetul Procuraturii urmează a fi unic și administrat la nivelul Procuraturii Generale.

48. Formarea bugetului Procuraturii trebuie să se fundamenteze pe principiul „bugetarii în funcție de performanțe”, adică sursele din bugetul centralizat se vor repartiza în dependență de volumul de muncă al fiecărei procuraturi, numărul de procurori în cadrul procuraturii, complexitatea dosarelor aflate în gestiune.

49. Procuratura Generală urmează să elaboreze bugetul Procuraturii cu participarea Consiliului Superior al Procurorilor.

50. Mecanismul de adoptare a bugetului Procuraturii se recomandă a fi următorul:

– proiectul de buget, elaborat de Procuratura Generală cu participarea Consiliului Superior al Procurorilor, incluzând bugetul Consiliului Superior al Procurorilor aprobat de acesta, este transmis Parlamentului spre aprobare;

– Parlamentul discută și aprobă bugetul Procuraturii, pe care îl include ulterior în bugetul de stat pentru anul respectiv.

Această procedură ar reduce influența Ministerului Finanțelor asupra acestui proces, care pînă acum a determinat finanțarea insuficientă a Procuraturii. Un mecanism similar se aplică deja în cazul bugetului instanțelor judecătorești.

Bugetul de ansamblu al Procuraturii trebuie să acopere necesitățile acesteia.

51. Procurorul General sau administratorul Procuraturii, în cazul instituirii funcției respective, va fi executorul de buget al Procuraturii.

---

<sup>10</sup>Raportul Comisiei Europene „Evaluarea supremației legii și administrării justiției pentru programarea sectorială extinsă în Moldova”, septembrie 2011, pct. 83.

## **B. ORGANIZAREA ȘI ACTIVITATEA SISTEMULUI ORGANELOR PROCURATURII**

### **I. Structura sistemului organelor Procuraturii, inclusiv a Procuraturii Generale. Specializarea procurorilor**

***Probleme identificate:***

*– actuala structură a Procuraturii nu permite desfășurarea unei activități de maximă eficiență și calitate, de asemenea contravine principiului distribuirii clare a funcțiilor și folosirii optime a resurselor umane.*

***Context***

52. Ca urmare a studiului organigramei Procuraturii Generale și al organigramei sistemului organelor Procuraturii, au fost identificate următoarele aspecte:

a) Procuratura Generală, prin încadrarea în componența sa a unor subdiviziuni ce nu sînt implicate nemijlocit în implementarea politicilor (Direcția exercitare și conducere a urmăririi și Direcția investigații generale), își pierde statutul firesc pe care ar trebui să-l aibă – cel de organ coordonator al implementării politicilor și de supraveghere a activității Procuraturii;

b) în structura organelor Procuraturii pot fi identificate unele procuraturi specializate care nu își justifică existența datorită volumului de muncă insuficient (de exemplu: procuratura militară, procuratura de transport etc.) sau din cauza posibilității de preluare a funcțiilor acestora de către alte organe ale Procuraturii (procuraturile de pe lângă curțile de apel).

53. Pentru unele categorii de angajați din cadrul Procuraturii Generale, statutul de procuror este impropriu funcțiilor pe care aceștia le exercită (servicii de audiență, de secretariat, de personal, de presă, de IT etc.), ceea ce determină necesitatea de revizuire a schemei de încadrare a personalului.

***Soluții***

54. Se recomandă păstrarea procuraturilor specializate în sistemul organelor Procuraturii.

55. Din punct de vedere administrativ, se recomandă următoarea structură a sistemului organelor Procuraturii:

- Procuratura Generală;
- procuraturile specializate, conducerea cărora se subordonează direct Procurorului General (acestea vor fi create în funcție de necesitățile existente și vor avea competență pe întreg teritoriul țării);

– procuraturile teritoriale.

56. Din punct de vedere procesual, ierarhia sistemului organelor Procuraturii se recomandă a fi următoarea:

- Procuratura Generală (în condițiile implementării celor prevăzute la pct. 57);
- procuraturile specializate, conducerea cărora se subordonează direct Procurorului General;
- procuraturile teritoriale.

57. A fost examinată și apreciată ca posibilă opțiunea privind scoaterea din structura Procuraturii Generale a direcțiilor care exercită urmărirea penală. În consecință, Procuratura Generală nu va mai avea atribuții automate de exercitare a activității de urmărire penală, iar toate cauzele penale instrumentate de procurori vor fi investigate de către procuraturile teritoriale și cele specializate. Totuși, Procurorul General va păstra dreptul de a prelua anumite dosare și a le transmite pentru investigare unor procurori din cadrul Procuraturii Generale. Schimbările în domeniu trebuie realizate în mod sistemic, împreună cu schimbări structurale în organele de urmărire penală ale Ministerului Afacerilor Interne, Serviciului Vamal și Centrului Național Anticorupție.

58. Crearea sau lichidarea procuraturilor teritoriale și a celor specializate trebuie să se facă prin lege/hotărîre de Parlament.

59. Numărul total de procurori, funcționari și de personal tehnic angajați în sistemul organelor Procuraturii se va stabili prin hotărîre de Parlament, iar modul de distribuire a personalului Procuraturii va fi decis de Procurorul General.

60. Structura Procuraturii Generale, inclusiv a aparatului acesteia, se stabilește și se modifică prin ordinul Procurorului General.

61. Oportunitatea existenței procuraturilor de sector în același timp cu procuratura municipiului Chișinău urmează a fi revizuită în sensul examinării oportunității de comasare a acestora într-o singură procuratură municipală. Or, avînd în vedere atribuțiile acestora, existența lor, în formula actuală, nu este justificată. Analiza oportunității comasării procuraturilor de sector trebuie să ia în considerație următoarele aspecte:

- atribuțiile actuale ale procuraturii municipale (Chișinău) în raport cu atribuțiile procuraturilor de sector;
- competența teritorială a procurorilor în raport cu cea a judecătorilor de sector din municipiul Chișinău;

- optimizarea resurselor Procuraturii (resurse umane, financiare, administrative);
- asigurarea realizării funcțiilor Procuraturii ce vizează activitatea inspectoratelor poliției de sector.

62. Procuraturile la nivelul curților de apel Bălți și Chișinău își justifică parțial existența din cauza volumului mare de lucru, iar procuraturile la nivelul celorlalte curți de apel au o sarcină de muncă net inferioară. În calitate de soluții, se propune crearea unor secții distincte în cadrul procuraturilor municipale Chișinău și Bălți, precum și a unor servicii în cadrul procuraturilor din localitățile de reședință ale celorlalte curți de apel.

63. Este considerată oportună existența următoarelor procuraturi specializate:

- a) procuratura anticorupție;
- b) procuratura pentru combaterea crimei organizate.

Având în vedere specificul investigațiilor date în competența lor, aceste procuraturi ar trebui să aibă ofițeri de urmărire penală și ofițeri de investigații care activează constant și care se subordonează funcțional procurorului-șef al procuraturii specializate. Ofițerii de urmărire penală și ofițerii de investigații ar putea fi detașați la procuratura specializată de la alte instituții pentru o perioadă mai lungă (câțiva ani), fiind selectați în mod individual la propunerea procurorului-șef al procuraturii specializate, prin ordinul Procurorului General.

64. Din cauza sarcinii de muncă reduse, nu se consideră oportună menținerea procuraturilor specializate militare și de transport, competențele acestora putând fi preluate de procuraturile teritoriale.

Lichidarea procuraturilor militare ar putea să se realizeze, spre exemplu, într-o perioadă de 3 ani, perioadă care să permită consolidarea capacităților procuraturilor de sector sau ale organelor specializate din cadrul Forțelor Armate, în vederea preluării și realizării eficiente a actualelor atribuții ale procuraturilor militare.

65. Se propune specializarea procurorilor în cadrul procuraturilor teritoriale.

66. Implementarea propunerilor enunțate este posibilă prin promovarea amendamentelor de modificare și completare a Legii cu privire la Procuratură în vederea lichidării Procuraturii de transport, a procuraturilor militare și a Secției investigații și infracțiuni în cadrul Forțelor Armate din cadrul Procuraturii Generale și prin promovarea unor propuneri legislative privind revizuirea competențelor procuraturilor specializate și ale celor teritoriale.

## II. Activitatea Procuraturii ca organ administrativ

### **Probleme identificate:**

– *structura actuală a Procuraturii creează dificultăți în gestionarea sistemului organelor Procuraturii, deoarece toate atribuțiile de management sînt date în competența Procurorului General;*

– *coraportul dintre procurori, procurori-șefi și personalul auxiliar al Procuraturii este neproportional.*

### **Context și soluții**

67. În raportul Comisiei Europene „Evaluarea supremației legii și administrării justiției pentru programarea sectorială extinsă în Moldova” din anul 2011 se menționează că existența personalului auxiliar în cadrul Procuraturii este unul din indicatorii necesari privind îmbunătățirea condițiilor de lucru, fapt care, la rîndul său, va duce la sporirea calității serviciilor prestate. Cu o rată de 1,0, Republica Moldova se plasează sub media CEPEJ de 1,4 a raportului personal auxiliar *per* procuror. În același timp, alte țări din regiune au rezultate și mai joase: în special Rusia (0,4), Estonia (0,5), Lituania (0,6), Georgia (0,7), Azerbaidjan (0,7), Letonia (0,8), Armenia (0,9), Slovacia (0,9). Trebuie subliniat că țările scandinave de asemenea se înscriu în acest grup, inclusiv Norvegia (0,1), Suedia (0,4) și Finlanda (0,5), cu toate că cifrele în cauză pot fi explicate prin nivelul mult mai scăzut al criminalității (și, respectiv, al volumului de lucru)<sup>11</sup>. Totuși, personalul auxiliar al Procuraturii nu este distribuit astfel încît să asigure cea mai eficientă activitate a Procuraturii.

68. Pentru a „descărca” activitatea Procurorului General de atribuții administrative, pentru a-i permite realizarea eficientă a atribuțiilor de coordonare a activității Procuraturii ca organ de implementare a politicilor, în special a celor penale, se consideră necesară instituirea funcției de secretar (administrator) al Procuraturii Generale, care s-ar ocupa de probleme de management, logistică și ar avea statut de funcționar public. Instituirea acestei funcții, presupunînd cheltuieli suplimentare minore, ar scoate din sarcina Procurorului General o serie de probleme tehnice.

69. Avînd în vedere disproporția dintre procurori, procurori-șefi și personalul auxiliar al Procuraturii (funcționari publici), se recomandă crearea unui sistem care ar acorda procurorilor un nivel corespunzător de asistență în realizarea sarcinilor de serviciu.

---

<sup>11</sup> Raportul Comisiei Europene „Evaluarea supremației legii și administrării justiției pentru programarea sectorială extinsă în Moldova”, septembrie 2011, pct. 84.

70. Se recomandă efectuarea unei analize privind nivelul de implicare a consultanților procurorilor în activitatea ultimilor și elaborarea unor recomandări care să ducă la sporirea gradului de implicare a consultanților în activitatea procedurală a procurorilor.

### III. Evaluarea instituțională a Procuraturii

#### **Probleme identificate:**

– *resursele instituției Procuraturii, prin numărul de procurori, resursele sale financiare și administrative, sînt limitate. Luînd în considerare faptul că Procuratura în general este reactivă la cazurile furnizate de poliție sau la cele în care se autosizează, se constată absența unei abordări strategice active;*

– *actualmente, stabilirea priorităților nu se face în mod sistemic și, în mare măsură, depinde de statistica colectată chiar de Procuratură, totuși, cazurile examinate de către aceasta reprezintă doar o parte a realității infracționale;*

– *în prezent, eficiența activității Procuraturii este evaluată mai puțin eficace sau, uneori, evaluarea nu este realizată;*

– *Procuratura are o imagine prejudiciată de neîncrederea din partea subiecților afectați de activitatea acestei instituții, dar și de neîncrederea din partea societății în ansamblu.*

#### **Context**

71. Cauzele problemelor enunțate sînt determinate de lipsa tradiției și a practicii instituționale în care Procuratura, alături de alte organe de urmărire penală, este responsabilizată instituțional de implementarea politicilor penale.

72. Unul din motivele care determină lipsa unei evaluări a activității Procuraturii este absența unui mecanism clar de stabilire a priorităților în activitatea sa. Un alt motiv este neclaritatea și, de fapt, imposibilitatea evaluării gradului de realizare a priorităților, pentru că lipsesc indicatorii de performanță pentru fiecare prioritate stabilită.

73. Rapoartele actuale prezentate de Procuratură cu privire la activitatea sa conțin o parte din datele statistice, în special privind incidența infracțiunilor investigate și, parțial, privind folosirea resurselor utilizate în acest scop. Însă informațiile respective nu oferă înțelegerea faptului cum se schimbă realitatea socială, ce efecte produce Procuratura, care este impactul activității Procuraturii și nicio claritate privind realizarea obiectivelor propuse anual sau pentru o perioadă mai lungă.

### **Soluții**

74. Stabilirea priorităților în activitatea Procuraturii de implementare a politicii penale este un element crucial pentru punerea în valoare ulterioară a mecanismelor de responsabilitate instituțională a Procuraturii.

75. Procesul de stabilire a priorităților instituționale pentru o perioadă de 2–3 ani ar putea urma un ciclu de desfășurare a etapelor, după cum urmează:

*etapa 1 – colectarea datelor și a informațiilor* privind incidența crimei, rezultatele curmării crimelor și percepția diferitelor categorii de persoane privind nevoile de intervenție. Datele și percepțiile urmează să fie evaluate la nivel național pentru unele categorii de fenomene și în mod specific pentru unele regiuni și urmează să fie colectate de poliție, Procuratură, de către unele instituții specializate la solicitarea autorităților;

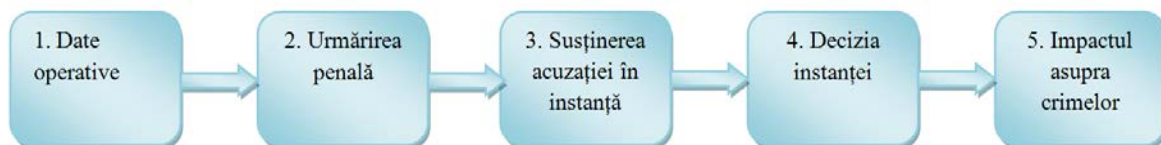
*etapa 2 – efectuarea analizei* în baza datelor și a informațiilor, a discuțiilor publice, analiza tendințelor, identificarea cauzelor și a consecințelor negative;

*etapa 3 – stabilirea priorităților instituționale* pentru o perioadă de 2–3 ani sub formă de obiective, cu specificarea indicatorilor de evaluare. Prioritățile pot avea cel puțin 2 dimensiuni: națională și specific geografică;

*etapa 4 – implementarea priorităților stabilite*, inclusiv planificarea alocării resurselor necesare (umane, tehnice și financiare, ajustări organizaționale etc.), totodată, evaluarea anuală periodică a obiectivelor și posibila lor ajustare.

76. Complementar cu introducerea procedurii de stabilire a priorităților în formă de obiective, este absolut necesar de a dezvolta un sistem de indicatori care vor permite evaluarea realizării obiectivelor și a eficienței în activitatea Procuraturii.

77. Se prezintă, cu titlu de exemplu, un tabel care încapsulează indicatorii cantitativi pe care, ulterior, îi corelează cu indicatorii calitativi pentru una din competențele-cheie ale Procuraturii – urmărirea penală:



78. Pentru a genera un sistem de indicatori este necesar să se dezvolte, în cadrul instituției, un mecanism autonom de monitorizare a fiecărui dosar începând de la intrarea sa în instituție, fapt care ar permite generarea corectă a datelor și a indicatorilor cantitativi.

În cele mai multe instituții performante, acest sistem este creat pe infrastructura de tehnologii moderne IT, așadar parcursul dosarului în cadrul instituției este pasibil monitorizării interne cu respectarea confidențialității.

Corectitudinea sistemului este asigurată inclusiv prin subordonarea directă a subdiviziunii responsabile de gestionarea sistemului conducerii Procuraturii. Sistemul de monitorizare va genera indicatorii cantitativi cu identificarea factorilor de risc pentru parcursul dosarului. Sistemul de monitorizare ar permite, eventual, captarea informațiilor privind acțiunile și solicitările procurorului responsabil de dosar, dar și toate demersurile relevante, inclusiv ordonanțele, contestațiile etc.

79. Un sistem electronic integrat, care ar asigura corectitudinea parcursului dosarului (preferabil în formă electronică), ar permite gestionarea eficientă a cazurilor și, respectiv, generarea tuturor indicatorilor de proces și de eficiență, nu trebuie evitat. Acest sistem ar oferi o evaluare detaliată și sistematică a performanțelor individuale, ale subdiviziunilor și ale instituției în ansamblu în mod obiectiv și rațional (oferind informația pe tipuri de dosare, pe regiuni, etape ale procesului, acțiuni întreprinse, *per* procuror etc.).<sup>12</sup>

80. Eficiența intervenției Procuraturii poate fi evaluată doar dacă se cunoaște amploarea fenomenului, cauzele acestuia și factorii de risc (cel puțin aproximativ), inclusiv grupurile criminale, numărul cazurilor, incidența, caracteristicile financiare implicate etc.

81. Încrederea în instituția Procuraturii ar putea fi cultivată prin deschiderea acestei instituții și prezentarea publică a unor informații privind activitatea acesteia. Restabilirea imaginii instituției ar putea fi realizată prin intermediul unor acțiuni hotărâte de integritate, de eficiență, dar și de creare a unui mediu mai deschis în raport cu factorii sociali care creează opinia publică, cum ar fi: presa, formatorii de opinie, actorii participanți în procesul de efectuare a justiției și persoanele publice, fără a prejudicia însă realizarea atribuțiilor și a obiectivelor plasate în fața acestei instituții.

82. Un mecanism de responsabilizare instituțională ar fi responsabilizarea instituțională a Procuraturii în fața societății *per* ansamblu. În acest context, se

---

<sup>12</sup> În Anglia este folosit sistemul COMPASS încă din anul 2002; acesta exercită toate funcțiile menționate și reduce *per* ansamblu costurile de gestionare a cazurilor, permite formularea mai bună a strategiilor de investigare pe cazuri generice, uniformizarea politicii instituționale și cultivă încrederea populației. Un sistem similar funcționează în Suedia – BRADIS. Un alt sistem similar este cunoscut în Olanda – POLARIS. COMPASS a fost treptat extins și integrat cu sistemele similare ale instanțelor judecătorești. În general, sistemele de gestionare electronică a cazurilor au dat rezultate de reducere a timpului, ridicare a eficienței și a calității, de cultivare a încrederii în administrarea justiției.

<http://www.prnewswire.co.uk/news-releases/logicacmg-and-cps-deliver-next-generation-case-management-system-154031045.html>

recomandă publicarea informațiilor privind aspectele instituționale, metodologice, legale, de rezultat, de organizare a activității și îndeplinirea indicatorilor de performanță.

Aceste informații ar include, de regulă:

a) obiectivele generale<sup>13</sup>, inclusiv principiile etice de activitate<sup>14</sup>; politica de sprijinire a victimelor, a martorilor<sup>15</sup>;

b) obiectivele strategice și cele anuale<sup>16</sup> (pentru 3–4 ani) și modalitățile concrete de realizare a acestora cu ajutorul planurilor anuale<sup>17</sup>, inclusiv a celor actualizate<sup>18</sup>; ghidurile metodologice și cerințele pentru punerea în aplicare a strategiilor de investigare pe cazuri și situații generice<sup>19</sup>.

83. Experiența țărilor din regiune, pentru care este caracteristică imaginea știrbită, a purces la acțiuni privind instituția procuraturii:

a) informarea periodică și adecvată a societății cu privire la situația unor dosare cu rezonanță ridicată în societate;

b) prezentarea raportului anual de activitate, avînd la bază indicatorii calitativi și cantitativi, și discutarea acestora cu profesioniștii și formatorii de opinie;

c) discutarea, în format deschis și cu participarea actorilor interesați, a unor domenii specifice problematice, cu evaluarea cauzelor intervenției procuraturii și a eficienței acesteia.

---

<sup>13</sup> Exemplu de obiective și misiune din Anglia: <http://www.cps.gov.uk/about/>

Exemplu de misiune și obiective strategice din Japonia:  
[http://www.kensatsu.go.jp/oshirase/img/kensatsu\\_no\\_rinen\\_english.pdf](http://www.kensatsu.go.jp/oshirase/img/kensatsu_no_rinen_english.pdf)

<sup>14</sup> Exemplu de principii etice din SUA: [http://www.kitsapgov.com/pros/Quest\\_for\\_Justice\\_2008.pdf](http://www.kitsapgov.com/pros/Quest_for_Justice_2008.pdf)

<sup>15</sup> [http://www.cps.gov.uk/legal/v\\_to\\_z/cps\\_commitments\\_to\\_victim\\_and\\_witnesses/](http://www.cps.gov.uk/legal/v_to_z/cps_commitments_to_victim_and_witnesses/)  
<http://www.cdpp.gov.au/victims-and-witnesses/>

<sup>16</sup> Exemplu de obiective strategice și anuale din Anglia:  
[http://www.cps.gov.uk/publications/docs/business\\_plan\\_08\\_11.pdf](http://www.cps.gov.uk/publications/docs/business_plan_08_11.pdf)

<sup>17</sup> Exemple de planuri anuale din Anglia: [http://www.cps.gov.uk/publications/docs/cps\\_business\\_plan\\_2013\\_-\\_14.pdf](http://www.cps.gov.uk/publications/docs/cps_business_plan_2013_-_14.pdf)

<sup>18</sup> Exemple de planuri actualizate anual din Anglia:  
[http://www.justice.qld.gov.au/\\_data/assets/pdf\\_file/0020/215921/ODPP-Annual-Report-2012-13.pdf](http://www.justice.qld.gov.au/_data/assets/pdf_file/0020/215921/ODPP-Annual-Report-2012-13.pdf)

<sup>19</sup> Metodologia și ghidurile pentru activitatea de procuror din Anglia:  
[http://www.cps.gov.uk/publications/docs/code\\_2013\\_accessible\\_english.pdf](http://www.cps.gov.uk/publications/docs/code_2013_accessible_english.pdf)  
Metodologia și ghidurile pentru activitatea de procuror din Australia:  
[http://www.justice.qld.gov.au/\\_data/assets/pdf\\_file/0015/16701/Directors-guidelines.pdf](http://www.justice.qld.gov.au/_data/assets/pdf_file/0015/16701/Directors-guidelines.pdf)  
Metodologia și ghidurile pentru activitatea de procuror din Statele Unite ale Americii:  
<http://www.kitsapgov.com/pros/StandardsGuidelines2007.pdf>  
Metodologia și ghidurile pentru activitatea de procuror din Australia:  
<http://www.cdpp.gov.au/wp-content/uploads/CDPP-GDM-Policy-Framework.pdf>

## C. INDEPENDENȚA FUNCȚIONALĂ ȘI RĂSPUNDEREA PROCURORILOR

### I. Adunarea generală a procurorilor și Consiliul Superior al Procurorilor

***Probleme identificate:***

- nu este clar reglementat rolul și locul Adunării generale a procurorilor și al Consiliului Superior al Procurorilor ca organe de autoadministrare ale Procuraturii;
- nu este clar delimitat rolul Consiliului Superior al Procurorilor de cel al Colegiului Procuraturii;
- funcțiile Consiliului Superior al Procurorilor sînt prea puține pentru a-i asigura independența;
- Consiliul Superior al Procurorilor nu este asigurat din punct de vedere financiar și administrativ.

***Context***

84. În anul 2011, capacitatea de autoreglementare a Procuraturii a fost evaluată de către experții europeni ca fiind, în mod cert, la etapa sa incipientă. Consiliul Superior al Procurorilor și colegiile sale au organizat primele ședințe în anul 2010. Pe parcursul aceluiași an, sistemul a lansat o nouă procedură de numire în funcții pe bază de concurs. De asemenea, experții au menționat că va fi necesar să treacă ceva timp pînă cînd Consiliul Superior al Procurorilor și colegiile sale vor începe să aibă un rol mai independent și eficient față de Procurorul General în materii relative la dezvoltarea și accesul la carieră, disciplină, buget și control<sup>20</sup>. Totuși, recomandarea expusă în Raportul de evaluare a Consiliului Superior al Procurorilor, elaborat de către OSCE în anul 2009, privind fortificarea organelor de autoadministrare a procurorilor rămîne valabilă.

85. După constituirea Consiliului Superior al Procurorilor, este necesară reglementarea clară a statutului acestuia, astfel încît să se creeze premise reale pentru realizarea scopurilor pe care acesta le urmărește, și anume: de a contribui la eliberarea treptată a Procuraturii de sub influența sectorului politic și de a organiza sistemul de admitere în profesie și dezvoltarea profesională a procurorilor.

86. Legislația în vigoare nu conține reglementări clare referitoare la statutul Adunării generale a procurorilor și raporturile acesteia cu Consiliul Superior al

---

<sup>20</sup> Raportul Comisiei Europene „Evaluarea supremației legii și administrării justiției pentru programarea sectorială extinsă în Moldova”, septembrie 2011, pct. 81.

Procurorilor. Astfel, pentru a asigura consolidarea capacităților de autoadministrare a sistemului organelor Procuraturii, este necesară revizuirea rolului, componenței și competențelor Adunării generale a procurorilor, Consiliului Superior al Procurorilor și colegiilor sale și reglementarea clară a acestora.

### ***Soluții***

87. Este necesar să fie prevăzute în lege următoarele competențe ale Adunării generale a procurorilor:

a) alegerea, din rîndul procurorilor, a membrilor Consiliului Superior al Procurorilor, ai Colegiului selecție și carieră, ai Colegiului de evaluare și ai Colegiului disciplinar. Membrii colegiilor nu pot fi revocați, însă în cazul unor situații de incompatibilitate, mandatul lor încetează prin efectul legii;

b) audierea raportului despre activitatea Procuraturii, prezentat de către Procurorul General, și a raportului despre activitatea Consiliului Superior al Procurorilor, prezentat de către președintele acestuia;

c) aprobarea priorităților privind activitatea Procuraturii pentru anul următor (prioritățile se prezintă de către Procurorul General după consultarea acestora cu Consiliul Superior al Procurorilor);

d) discutarea propunerilor procurorilor vizavi de prioritățile și/sau rapoartele Procurorului General și ale Consiliului Superior al Procurorilor. Procurorul General și Consiliul Superior al Procurorilor sînt obligați, în termen de 30 de zile de la ședința Adunării generale, să examineze propunerile și întrebările formulate în Adunarea generală și să ia decizii cu privire la acestea;

e) aprobarea Codului de etică al procurorilor, elaborat de către Consiliul Superior al Procurorilor;

f) adoptarea și modificarea regulamentului Adunării generale a procurorilor, elaborat de Consiliul Superior al Procurorilor.

88. Se recomandă ca Adunarea generală a procurorilor să fie convocată anual, iar în caz de necesitate, să fie convocate reuniuni extraordinare. Adunarea generală poate fi convocată la inițiativa Consiliului Superior al Procurorilor, a Procurorului General sau a unui număr de procurori. Responsabil de organizarea Adunării generale este Consiliul Superior al Procurorilor. Ordinea de zi și materialele ce urmează a fi discutate în Adunarea generală a procurorilor urmează să fie publicate pe pagina web a Procuraturii cu 30 de zile înainte de data desfășurării acesteia (în mod similar cu Adunarea generală a judecătorilor).

89. Poate candida la funcția de membru al Consiliului Superior al Procurorilor și al colegiilor acestuia orice procuror. Lista candidaților, împreună cu CV-urile și

programele depuse se publică pe pagina web a Consiliului Superior al Procurorilor cu cel puțin 10 zile înainte de ședința Adunării generale a procurorilor.

90. Procesul-verbal al ședinței Adunării generale a procurorilor va fi semnat de către secretarul și președintele acesteia.

91. Adunarea generală a procurorilor adoptă hotărâri.

92. Votul în cadrul Adunării generale a procurorilor pentru alegerea membrilor Consiliului Superior al Procurorilor și ai colegiilor acestuia trebuie să fie secret, rezultatul final fiind constatat de către comisia de numărare a voturilor.

93. Președintele de ședință a Adunării generale a procurorilor și secretarul acesteia urmează a fi aleși prin vot deschis, la începutul ședinței Adunării.

94. Reglementările privind Colegiul Procuraturii urmează a fi revizuite, întrucât, în formula în care este reglementat de legea în vigoare, Colegiul Procuraturii se caracterizează prin inconsistență și ineficiență, de asemenea dublează atribuțiile Adunării generale, ale Consiliului Superior al Procurorilor și ale Procurorului General. Astfel, Colegiul Procuraturii, într-o nouă formulă, ar putea exista ca un organ consultativ al Procurorului General (eventual, un consiliu consultativ), iar atribuțiile sale trebuie strict delimitate de ale celorlalte organe ale Procuraturii, pentru a nu admite suprapuneri, dar și pentru a stabili în mod expres statutul deciziilor emise la ședințele acestuia, adică al deciziilor cu caracter de recomandare, consultativ. Totodată, noile reglementări privind acest organ trebuie să prevadă în mod expres că decizia de a-l constitui sau nu rămîne la latitudinea Procurorului General.

95. Competențele Consiliului Superior al Procurorilor vor fi următoarele:

a) organizează concursul pentru funcția de Procuror General și propune Președintelui Republicii Moldova un candidat la această funcție;

b) elaborează și aprobă regulamentele privind procedura de selecție și cariera procurorilor și privind funcționarea colegiilor Consiliului Superior al Procurorilor;

c) aprobă regulamentul privind activitatea sa;

d) elaborează proiectul de regulament al Adunării generale a procurorilor, care se adoptă de către Adunare;

e) selectează și numește pe membrii colegiilor Consiliului Superior al Procurorilor din rîndul societății civile;

f) examinează contestațiile formulate împotriva hotărîrilor colegiilor;

g) înaintează Procurorului General propuneri de numire, promovare, detașare, suspendare (în condițiile unei urmăriri penale în derulare) sau de eliberare din funcție a

procurorilor. Procurorul General poate refuza motivat candidatura prezentată de Consiliul Superior al Procurorilor. În cazul în care candidatura este prezentată în mod repetat, cu votul unui anumit procent al membrilor Consiliului Superior al Procurorilor, aceasta devine obligatorie pentru Procurorul General;

- h) desemnează procurorii din cadrul Consiliului Institutului Național al Justiției;
- i) aprobă strategia de formare inițială și continuă a procurorilor, își prezintă avizul asupra planului de acțiuni pentru implementarea acestei strategii;
- j) participă la elaborarea planurilor de dezvoltare strategică a Procuraturii;
- k) examinează și își prezintă opinia privind regulamentul de organizare a concursului de admitere la Institutul Național al Justiției, privind programele didactice și planurile de învățământ pentru cursurile de formare inițială și continuă în cadrul Institutului, privind regulamentul de organizare a concursului pentru suplینirea posturilor didactice, precum și privind componența comisiilor pentru examenele de admitere și de absolvire a Institutului Național al Justiției;
- l) stabilește numărul de locuri scoase la concurs pentru instruirea inițială a procurorilor în cadrul Institutului Național al Justiției;
- m) examinează adresările cetățenilor și ale procurorilor privind problemele date în competența sa;
- n) elaborează proiectul Codului de etică a procurorilor, precum și modificările la acesta, și le propune spre aprobare Adunării generale a procurorilor;
- o) aprobă proiectul bugetului său, pe care îl propune spre aprobare Parlamentului;
- p) participă la elaborarea proiectului bugetului Procuraturii și îl avizează.

96. Pe lângă Consiliul Superior al Procurorilor, se recomandă să activeze:

- a) Colegiul de selecție și carieră;
- b) Colegiul de evaluare;
- c) Colegiul disciplinar.

Competențele colegiilor vor fi reglementate separat într-un proiect de lege și în regulamentele acestora, aprobate de Consiliul Superior al Procurorilor.

97. Se recomandă următoarea componență a Consiliului Superior al Procurorilor:

- a) 3 membri de drept: Procurorul General, președintele Consiliului Superior al Magistraturii, ministrul justiției;
- b) 6 membri ai Consiliului Superior al Procurorilor să fie aleși dintre procurorii în funcție, în cadrul Adunării generale, prin vot secret, direct și liber exprimat, după cum urmează:
  - 2 membri din rîndul procurorilor Procuraturii Generale;
  - 4 membri din rîndul procurorilor de la procuraturile teritoriale și de la cele specializate;

c) 3 membri ai Consiliului Superior al Procurorilor să fie aleși prin concurs, din rîndul societății civile/mediului academic și să fie numiți printr-o hotărîre a Parlamentului.

98. Reieșind din recomandările OSCE<sup>21</sup> vizînd asigurarea funcționalității Consiliului Superior al Procurorilor, precum și avînd în vedere specificul activității Consiliului și a colegiilor sale, se recomandă detașarea președintelui Consiliului. O alternativă în acest sens ar fi detașarea atît a președintelui, cît și a celorlalți membri ai Consiliului Superior al Procurorilor aleși din rîndul procurorilor.

99. Reprezentanții societății civile/mediului academic care sînt membri ai Consiliului Superior al Procurorilor și ai colegiilor urmează să fie remunerați pentru participarea la activitatea organelor respective din bugetul Consiliului Superior al Procurorilor.

100. Președintele Consiliului Superior al Procurorilor trebuie să fie ales dintre membrii aleși din rîndul procurorilor.

101. Se creează aparatul Consiliului Superior al Procurorilor, constituit din funcționari publici și personal tehnic.

102. Toate ședințele Consiliului Superior al Procurorilor sînt deschise, cu excepția cazurilor în care, printr-o hotărîre a Consiliului, s-a decis caracterul închis al ședinței sau al unei părți a acesteia. Deciziile se iau cu vot deschis, cu excepția alegerii președintelui Consiliului Superior al Procurorilor.

103. Colegiile de pe lîngă Consiliul Superior al Procurorilor vor avea în componența lor cîte 7 membri: 5 reprezentanți ai Procuraturii și 2 – ai societății civile/mediului academic. Numirea celor 5 membri procurori în fiecare colegiu se va face de către Adunarea generală a procurorilor, iar selectarea celorlalți 2 membri pentru fiecare colegiu se va face de către Consiliul Superior al Procurorilor prin concurs.

104. Propunerile expuse mai sus urmează a fi transpuse în viață prin modificarea substanțială a Legii cu privire la Procuratură.

---

<sup>21</sup>Raportul de evaluare a Consiliului Superior al Procurorilor, ODHIR și Misiunea OSCE în Moldova, 2009.

## II. Subordonarea ierarhică a procurorilor

### **Probleme identificate:**

- independența funcțională insuficientă a procurorilor față de procurorii-șefi la examinarea unor cauze penale concrete;
- există mai mulți procurori ierarhic superiori pentru un procuror ierarhic inferior;
- nu există o delimitare între „subordonarea administrativă” și „subordonarea procesuală”;
- lipsa unei reglementări detaliate a treptelor de control ierarhic în procedura penală.

### **Context**

105. Cu toate că independența Procurorului General față de puterea executivă este garantată prin statutul său, Procuratura, uneori, este supusă riscului influenței politice – atât la nivel instituțional, cât și la cel al procurorului. Se atestă o insuficiență a independenței funcționale a procurorilor față de superiorii ierarhici la examinarea unei anumite cauze, condiționată de așa numitul principiu de „subordonare necondiționată” și de un stil mai curînd vertical de administrare a sistemului. Procurorii subordonați (cu grade mai mici) se bucură de un drept mai curînd iluzoriu de a „solicita instrucțiuni scrise” în scopul contestării acestora. Această situație este agravată de un set de reguli și ordine obscure și, în unele cazuri, neaccesibile publicului, care definesc politicile și condițiile desfășurării activității în cadrul Procuraturii.<sup>22</sup>

### **Soluții**

106. Reglementarea subordonării ierarhice trebuie să pornească de la câteva raționamente: ierarhia funcțiilor, aspectele economice, operativitatea în procesul de organizare a activității procurorilor, repartizarea competențelor în dependență de funcțiile deținute.

107. Conceptul de ierarhie a funcțiilor urmează a fi segmentat în ierarhie administrativă și ierarhie procesuală.

108. Trebuie să existe o singură treaptă de control ierarhic superior al unui act procesual, după care actul urmează a fi contestat în instanța de judecată (și în cadrul instanțelor judecătorești trebuie examinată instituirea cel puțin a unei căi de atac). Indiferent de numărul de procurori ierarhic superiori din punct de vedere administrativ, aceasta nu trebuie să afecteze activitatea procesuală a procurorului. Această abordare

---

<sup>22</sup> Raportul Comisiei Europene „Evaluarea supremației legii și administrării justiției pentru programarea sectorială extinsă în Moldova”, septembrie 2011, pct. 80.

rezultă și din art. 299<sup>1</sup> alin. (4) al Codului de procedură penală, care prevede că actul emis în procedura de control ierarhic superior se contestă doar la judecătorul de instrucție.

109. Noțiunea de procuror ierarhic superior de la art. 6 din Codul de procedură penală urmează să fie expusă într-o nouă variantă, după cum urmează:

„37<sup>1</sup>) *procuror ierarhic superior* – procurorul teritorial sau adjunctul acestuia – pentru procurorii din procuratura teritorială; procurorul specializat sau adjunctii acestuia – pentru procurorii din procuratura specializată; procurorul municipiului Chișinău sau adjunctii acestuia – pentru procurorii din procuratura municipiului Chișinău; procurorul UTA Găgăuzia sau adjunctii acestuia – pentru procurorii din procuratura UTA Găgăuzia și din alte procuraturi ale UTA Găgăuzia; procurorul teritorial și procurorul specializat – pentru adjunctii lor; șefii subdiviziunilor Procuraturii Generale – pentru procurorii din cadrul subdiviziunilor Procuraturii Generale și pentru procurorii-șefi din alte procuraturi, pe domeniul de activitate al subdiviziunii; Procurorul General sau adjunctii Procurorului General – pentru toți procurorii; Procurorul General – pentru adjunctii săi;”.

110. Ordonanța emisă în procedură de control ierarhic superior, indiferent de tipul acesteia, poate fi anulată doar de către Procurorul General.

111. Indicațiile procesuale pot viza doar acțiunile procesuale ce urmează a fi întreprinse pe marginea cauzei penale. Acestea nu pot viza soluția adoptată în cauza penală.

112. Referitor la retragerea cauzei de la procuror, prevederile actuale ale Codului de procedură penală sînt foarte largi și nu contribuie la independența procesuală a procurorului. Astfel, se propune modificarea și completarea art. 52 alin. (2<sup>1</sup>) din Codul de procedură penală după cum urmează:

– pct. 4) va avea următorul cuprins:

„4) admiterii unei plîngerii cu privire la acțiunile sau inacțiunile procurorului;”;

– după pct. 4) se introduce pct. 5) cu următorul cuprins:

„5) admiterii unei cereri de abținere sau de recuzare.”

113. Avînd în vedere existența subordonării ierarhice, precum și natura funcției de procuror, procurorii nu pot fi asimilați în mod expres magistraților, acest fapt fiind susținut și de Curtea Constituțională<sup>23</sup>.

114. Pentru realizarea soluțiilor indicate este necesară revizuirea complexă a Codului de procedură penală și a Legii cu privire la Procuratură.

### **III. Gradele speciale ale procurorilor**

#### ***Probleme identificate:***

– gradele existente induc percepția unei „militarizări” a instituției și a absenței independenței procurorului;

– gradele procurorilor nu se acordă în funcție de pregătirea profesională, ci de vechimea în muncă.

#### ***Context***

115. Gradele procurorilor nu relevă calitatea și complexitatea activității acestora, profesionalismul, pregătirea lor, însă formal depind de vechimea în muncă și de funcția deținută în organele Procuraturii. Acest fapt nu motivează procurorii să desfășoare o activitate calitativă, să-și ridice nivelul de calificare și nu stimulează promovarea în carieră.

#### ***Soluții***

116. Gradele de clasificare urmează a fi excluse concomitent cu creșterea remunerării procurorilor. Totodată, pentru salarizarea procurorilor va fi luată în calcul funcția deținută de fiecare procuror.

117. Gradele militare vor fi excluse odată cu desființarea procuraturilor militare.

118. Uniforma va fi substituită prin mantie (robă), care se va purta doar în ședințele de judecată.

### **IV. Admiterea în profesia de procuror și cariera procurorului**

#### ***Probleme identificate:***

– mecanismul actual de admitere în profesia de procuror nu este suficient reglementat și se bazează doar pe evaluarea cunoștințelor teoretice, fără a include alte

---

<sup>23</sup> Hotărîrea Curții Constituționale nr. 27 din 20 decembrie 2011 privind controlul constituționalității unor legi de modificare a condițiilor de asigurare cu pensii și alte plăți sociale pentru unele categorii de salariați (Sesizările 34a/2010, 36a/2010, 19a/2011, 23a/2011), pct. 93.

*criterii importante de identificare a celor mai buni candidați pentru funcția de procuror;*

*– mecanisme diferite de admitere în profesie pentru diferite categorii de candidați (absolvenții Institutului Național al Justiției și candidații cu experiență în alte profesii).*

### **Context**

119. Dacă se păstrează procedura de admitere care este în vigoare, vor rămâne două sisteme paralele de admitere în profesie:

– pentru candidații cu vechime în muncă (presupune susținerea examenului de capacitate în fața Colegiului de calificare al Consiliului Superior al Procurorilor;

– pentru absolvenții Institutului Național al Justiției (fără examen de capacitate, doar în baza actului de absolvire).

120. Actualmente, unii dintre procurori îndeplinesc sarcini impropriei funcției de procuror, spre exemplu cei care își desfășoară activitatea în Serviciul de presă sau în Secția personal din cadrul Procuraturii Generale.

### **Soluții**

121. Pentru admiterea în profesia de procuror se consideră oportună aplicarea unei proceduri similare celei prevăzute pentru judecători.

122. Atît audienții Institutului Național al Justiției, cît și candidații la funcția de procuror cu vechime în muncă (care nu au absolvit Institutul Național al Justiției) urmează să susțină același examen teoretic în fața comisiei de absolvire a Institutului Național al Justiției.

Nota maximă pentru cunoștințele teoretice, pusă de comisia de absolvire a Institutului Național al Justiției, va constitui un anumit procentaj (50%) din numărul total de puncte obținute în concurs. Celelalte puncte vor fi acordate de către Colegiul de selecție și carieră.

Tematica (formularea) testelor pentru evaluarea teoretică urmează a fi decisă cu participarea Consiliului Superior al Procurorilor (trebuie reglementat în mod expres și faptul că alcătuirea programei de studiu pentru audienții Institutului Național al Justiției se va face de asemenea cu participarea Consiliului Superior al Procurorilor).

123. Rezultatele examenului de la Institutul Național al Justiției se transmit Colegiului de selecție și carieră, care va evalua candidații în baza unor criterii suplimentare (profesionale, altele decît cele teoretice), aprobate de Consiliul Superior al Procurorilor.

124. Urmează a fi creat Registrul candidaților pentru funcția de procuror. Înscrierea în registru se va face pentru o funcție și o procuratură concretă. După ambele etape (în baza punctajului total acumulat), candidatul este inclus în registru.

125. Competențele Consiliului Superior al Procurorilor în acest domeniu sînt următoarele:

a) propune Procurorului General numirea în funcție a candidatului cu cel mai înalt punctaj din lista de candidați înscriși pentru funcția respectivă;

b) examinează plîngerile depuse împotriva deciziilor Colegiului de selecție și carieră (din punctul de vedere al respectării procedurii);

c) selectează unul din doi candidați cu același punctaj în cazul în care ambii candidează pentru aceeași funcție.

126. Selecția candidatului ce va fi numit în funcția de procuror se inițiază cu anunțarea vacanței de către Consiliul Superior al Procurorilor, la propunerea Procurorului General. Ulterior, Consiliul Superior al Procurorilor propune candidatul cu cel mai înalt punctaj din lista existentă la data limită anunțată pentru înscrierea în listă.

127. Pentru anumite funcții vacante, stabilite prin decizia Consiliului Superior al Procurorilor, concursul se anunță inițial doar pentru procurorii în funcție. După aceasta, în cazul în care funcția vacantă nu a fost suplinită, se anunță concurs pentru numirea în funcția de procuror între candidații la funcția de procuror.

128. Procedura de desfășurare a concursului urmează să fie reglementată printr-un regulament aprobat de Consiliul Superior al Procurorilor.

129. Referitor la numirea în funcția de procuror, se consideră optim modelul următor: persoana este numită în funcția de procuror de către Procurorul General. Procurorul General poate respinge candidatura doar dacă deține probe incontestabile care stabilesc o situație de incompatibilitate a candidatului cu funcția pentru care acesta este propus sau, eventual, acesta poate să condiționeze numirea sa cu înlăturarea stării de incompatibilitate într-un anumit termen (de exemplu, 5 zile). După respingerea candidaturii de către Procurorul General, propunerea repetată a aceluiași candidat de către Consiliul Superior al Procurorilor, făcută cu votul a 2/3 dintre membri, devine obligatorie pentru Procurorul General.

130. Numirea în funcție a procurorilor-șefi se face prin concurs. Funcția de procuror-șef într-o anumită procuratură poate fi deținută doar 2 mandate consecutiv.

131. O persoană poate fi numită în funcția de procuror pînă la un anumit plafon de vîrstă.

132. La numirea în funcție, procurorul depune un jurămînt în fața Procurorului General și a membrilor Consiliului Superior al Procurorilor.

133. Procurorul General poate avea un cabinet propriu, ai cărui angajați vor avea statutul stabilit prin Legea nr. 80 din 7 mai 2010 cu privire la statutul personalului din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică. Avînd în vedere că actualmente legea în cauză nu prevede că și Procurorul General poate fi asistat de un cabinet, prevederea respectivă, în speță art. 2 alin. (2), urmează să fie modificată în mod corespunzător.

134. Promovarea procurorilor va avea loc prin concurs, în baza punctajului acumulat de candidații înscriși în Registrul candidaților pentru funcții de conducere.

135. Realizarea soluțiilor de mai sus presupune modificarea complexă a Legii cu privire la Procuratură.

## V. Evaluarea performanței procurorilor

### *Probleme identificate:*

– evaluarea activității procurorului este formală, criteriile de evaluare sînt orientate spre cunoștințele teoretice și nu acoperă alte aspecte ale activității și conduitei procurorului;

– evaluarea activității procurorului nu este coroborată cu mecanismul de ridicare a calificării și avansare a acestuia în carieră;

– mecanismul de evaluare existent nu permite identificarea problemelor în activitatea procurorului și soluționarea acestora, deoarece probabilitatea caracterului subiectiv al acestui mecanism și lipsa transparenței lui pot fi instrumente de influențare a procurorului, afectînd independența acestuia.

### *Context*

136. Este esențial să se asigure condiții pentru ca procurorii să posede calificările profesionale necesare îndeplinirii funcțiilor lor prin metode îmbunătățite de recrutare și de instruire juridică profesională și să fie asigurați cu toate cele necesare îndeplinirii acestor funcții.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Liniile directoare privind rolul procurorilor (Preambul), adoptate la Congresul al VIII-lea al Națiunilor Unite pentru prevenirea criminalității și tratamentul infractorilor, Havana, 1990.

137. Legislația privind Procuratura nu stabilește criterii și standarde eficiente care să fie utilizate la evaluarea performanței procurorilor. Determinarea caracteristicilor performanței și calităților necesare pentru luarea deciziilor, care se doresc a fi reflectate în munca procurorilor, constituie pentru Procuratură un exercițiu fundamental. Transpunerea acestor caracteristici și calități în criterii de performanță și standarde clare este primul pas pentru stabilirea unui plan eficient de evaluare a performanței. Al doilea pas este asigurarea că procurorii cunosc criteriile și standardele în baza cărora ei vor fi evaluați. Al treilea pas este aplicarea uniformă și echitabilă a criteriilor și standardelor, astfel încât acestea să fie credibile. În timp, Procuratura trebuie să încorporeze caracteristicile și calitățile pe care și le-a stabilit în planul său de evaluare a performanțelor.<sup>25</sup>

### ***Soluții***

138. Evaluarea procurorului presupune evaluarea activității lui și nu a cunoștințelor lui. Evaluarea procurorului-șef presupune verificarea capacității lui în calitate de procuror, precum și a capacităților lui de conducere, de control și de comunicare.

139. Evaluarea procurorului este necesară pentru stabilirea nivelului său de profesionalism, pentru îmbunătățirea activității sale și pentru cariera sa.

140. Procedurii de evaluare sînt supuși toți procurorii, inclusiv adjuncții Procurorului General.

141. Evaluarea procurorului poate fi ordinară și extraordinară. Evaluarea ordinară se face o dată la fiecare 5 ani. Rezultatul evaluării este valabil timp de 5 ani, dacă nu există solicitarea de evaluare extraordinară. Evaluarea extraordinară se face la solicitarea procurorului sau în cazul participării procurorului la un concurs după mai mult de 2 ani de la evaluarea ordinară, sau în cazul unor deficiențe în activitatea procurorului.

142. Criteriile de evaluare urmează să fie stabilite de către Consiliul Superior al Procurorilor. Procedura de evaluare se va desfășura după un regulament aprobat de Consiliul Superior al Procurorilor. Norme generale privind întregul proces de evaluare trebuie să se regăsească și în Legea cu privire la Procuratură.

143. Este necesară existența unor structuri separate pentru selecția și cariera procurorilor și pentru evaluarea acestora.

---

<sup>25</sup> Raportul de evaluare a Consiliului Superior al Procurorilor, ODHIR și Misiunea OSCE în Moldova, 2009.

144. Evaluarea procurorilor se face de către Colegiul de evaluare de pe lângă Consiliul Superior al Procurorilor.

145. Procesul de evaluare se finalizează cu decizia Colegiului de evaluare, care acordă un anumit punctaj. În cazul în care procurorul nu a trecut evaluarea, acesta este chemat la o evaluare extraordinară peste o anumită perioadă de la evaluarea ordinară (de exemplu, cel puțin peste 6 luni și cel mult peste un an).

146. Realizarea soluțiilor menționate se va face prin modificarea Legii cu privire la Procuratură și adoptarea de către Consiliul Superior al Procurorilor a regulamentelor de selecție și evaluare a procurorilor.

## **VI. Răspunderea disciplinară a procurorilor. Inspecția procurorilor**

### ***Probleme identificate:***

- *actualmente nu este reglementat suficient de clar modul de inițiere a procedurii disciplinare împotriva procurorului și efectuarea anchetei de serviciu;*
- *lipsa unor reprezentanți ai societății civile în componența Colegiului disciplinar determină o insuficiență asigurare a transparenței în activitatea acestuia;*
- *existența posibilității de evitare a răspunderii disciplinare a procurorului prin eliberarea sa din funcție la proprie inițiativă.*

### ***Context***

147. În prezent, competența sancționării disciplinare îi revine, în baza art. 62 din Legea cu privire la Procuratură, Colegiului disciplinar, care este instituit pe lângă Consiliul Superior al Procurorilor și reprezintă o autoritate ce are drept scop examinarea cazurilor de răspundere disciplinară a procurorilor.

Colegiul disciplinar se formează din 9 membri: 3 membri sînt aleși de procurorii Procuraturii Generale din rîndul lor, 6 membri sînt aleși de procurorii procuraturilor teritoriale și ai celor specializate din rîndul lor (de remarcat faptul că în componența colegiului nu este niciun reprezentant din afara sistemului organelor Procuraturii).

Dreptul de a iniția o procedură disciplinară împotriva unui procuror îl are orice membru al Consiliului Superior al Procurorilor, procurorii-șefi ai subdiviziunilor Procuraturii Generale, procurorii teritoriali și procurorii specializați.

Procedura disciplinară în privința membrilor Consiliului Superior al Procurorilor, a membrilor Colegiului de calificare și a membrilor Colegiului disciplinar se intentează la inițiativa a cel puțin 4 membri ai Consiliului Superior al Procurorilor.

148. Procedura disciplinară în privința unui procuror trebuie să fie prevăzută de lege și trebuie să garanteze o evaluare și *decizii juste și obiective*, supuse unui *control independent și imparțial*<sup>26</sup>. Plîngerile formulate împotriva unui procuror privind încălcarea standardelor profesionale se vor examina cu celeritate și echitate, conform unei proceduri legale. Procurorul are dreptul la o audiere echitabilă. Decizia poate face obiectul unei revizuirii din partea unei autorități independente<sup>27</sup>. Procurorii trebuie să aibă acces la o procedură de recurs satisfăcătoare, inclusiv la dreptul de a sesiza o instanță de judecată în cazul în care este afectat statutul lor juridic<sup>28</sup>.

### **Soluții**

149. Se recomandă următoarea procedură de înregistrare și circuit al unei cereri prin care se invocă o abatere disciplinară<sup>29</sup>.

Plîngerile prin care se invocă abateri disciplinare, recepționate de către Consiliul Superior al Procurorilor, precum și cele recepționate de către Procurorul General, se transmit direct la Inspekția procurorilor. Inspekția examinează plîngerea, colectează informațiile pe marginea cazului respectiv și ia o decizie motivată privind:

a) transmiterea materialelor și a unui raport pe marginea cazului respectiv Colegiului disciplinar dacă identifică un temei de tragere la răspundere disciplinară;

b) încetarea procedurii disciplinare dacă nu identifică niciun temei de tragere la răspundere disciplinară.

150. Procedura disciplinară se inițiază *de facto* la momentul înregistrării plîngerii, fără întocmirea unui act procedural special de inițiere a acesteia.

151. Inspectorul îl informează pe autorul plîngerii despre inițierea sau încetarea procedurii disciplinare.

152. Autorul plîngerii poate ataca decizia de încetare a procedurii disciplinare (de netransmitere a materialelor la Colegiul disciplinar) la Colegiul disciplinar. Dacă Colegiul de asemenea respinge solicitarea de tragere la răspundere disciplinară, această decizie este irevocabilă.

---

<sup>26</sup> Recomandarea Rec(2000)19 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei către statele membre privind rolul procuraturii în sistemul de justiție penală, pct. 5.

<sup>27</sup> Liniile directoare privind rolul procurorilor, adoptate la Congresul al VIII-lea al Națiunilor Unite pentru prevenirea criminalității și tratamentul infractorilor, Havana, 1990, pct. 21.

<sup>28</sup> Recomandarea Rec(2000)19 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei către statele membre privind rolul procuraturii în sistemul de justiție penală, pct. 5.

<sup>29</sup> Suplimentar, a se vedea legislația ce reglementează subiectul respectiv pentru judecători, în special cazurile în care cererea poate fi refuzată din start.

153. Decizia Colegiului disciplinar cu privire la cazul disciplinar se ia cu majoritatea voturilor membrilor colegiului.

Aceasta poate fi contestată la Consiliul Superior al Procurorilor, atât pe fond, cât și pe procedură. Urmează să fie reglementate în mod expres soluțiile care pot fi date de către Consiliul Superior al Procurorilor ca urmare a examinării contestațiilor.

Procedura în cadrul Consiliului Superior al Procurorilor se desfășoară cu participarea ambelor părți. Decizia Consiliului Superior al Procurorilor poate fi contestată în instanța de judecată, atât pe probleme de fond, cât și pe probleme de procedură.

Deciziile Colegiului disciplinar nu se validează de către Consiliul Superior al Procurorilor.

154. Acuzarea în procedura disciplinară se susține de către inspector. La examinarea cazului disciplinar, Colegiul disciplinar invită procurorul împotriva căruia s-a depus cererea și inspectorul.

155. Citarea autorului plîngerii rămîne la discreția Colegiului disciplinar.

156. Funcția de inspector în cadrul Inspecției procurorilor este una permanentă. În funcția de inspector nu pot fi numiți procurori în funcție, iar în cazul în care au fost numiți – aceștia sînt detașați din funcțiile deținute (în acest scop, sînt necesare reglementări suplimentare în Legea cu privire la Procuratură).

Inspecția procurorilor va avea în competență examinarea cererilor și adresărilor privind abaterile disciplinare, sesizarea Colegiului disciplinar în vederea sancționării disciplinare, precum și atribuții ale actualei Secții securitate internă a Procuraturii Generale, inclusiv aspecte legate de etică și integritate.

Inspecția procurorilor este în subordinea Procurorului General.

157. Sancțiunile disciplinare se aplică de către Colegiul disciplinar, cu excepția sancțiunii de demitere din funcție, care se va aplica prin ordinul Procurorului General în temeiul unei decizii definitive a Colegiului disciplinar sau al hotărîrii Consiliului Superior al Procurorilor pe marginea contestației împotriva deciziei Colegiului disciplinar.

158. Dacă există o procedură disciplinară împotriva unui procuror, nu se permite plecarea acestuia în demisie de onoare pînă la soluționarea cazului disciplinar.

159. Realizarea soluțiilor propuse se va face prin modificarea Legii cu privire la Procuratură. La elaborarea proiectului de lege urmează a se atrage atenția asupra următoarelor chestiuni:

- a) termenul de prescripție pentru depunerea sesizării privind abaterea disciplinară:  
 – în cazul încălcărilor legate de activitatea procesuală – termenul de prescripție va fi de 6 luni din ziua în care a devenit definitiv și irevocabil actul din care rezultă fapta, dar nu va depăși 3 ani de la data comiterii ei;  
 – în cazul altor abateri decât cele legate de activitatea procesuală – termenul rămîne să fie de 6 luni din ziua comiterii faptei;
- b) termenele de tragere la răspundere disciplinară indicate mai sus curg pînă la depunerea sesizării;
- c) abrogarea lit. b) de la art. 61 din Legea cu privire la Procuratură, deoarece o prevedere similară, în cazul judecătorilor, a fost declarată neconstituțională<sup>30</sup>.

## VII. Urmărirea penală a procurorilor

### *Probleme identificate:*

– *prevederile legale privind pornirea urmăririi penale împotriva Procurorului General nu sînt suficient de explicite și necesită să fie clarificate.*

### *Context*

160. Legislația în vigoare prezintă colizii între prevederea de la art. 57 alin. (5) din Legea cu privire la Procuratură și art. 262 alin. (5) din Codul de procedură penală, norme care reglementează diferit pornirea urmăririi penale împotriva Procurorului General. Astfel, norma din Legea cu privire la Procuratură prevede că: „(5) Urmărirea penală împotriva Procurorului General poate fi pornită doar de un procuror numit de Parlament, la propunerea Președintelui Parlamentului.”, iar norma procesual-penală stabilește că: „(5) ... Examinarea sesizărilor despre infracțiunile comise de către Procurorul General se face de către un procuror desemnat de Consiliul Superior al Procurorilor...”.

### *Soluții*

161. Este necesară revizuirea prevederilor legale astfel încît sesizările privind comiterea infracțiunii de către Procurorul General să fie examinate de către un procuror (un grup de procurori) desemnat de către Consiliul Superior al Procurorilor, competent să efectueze toate acțiunile prevăzute de Codul de procedură penală pînă cînd hotărîrea judecătorească în această cauză rămîne irevocabilă.

162. La pornirea urmăririi penale împotriva Procurorului General, acesta se suspendă de drept din funcție.

---

<sup>30</sup> Hotărîrea Curții Constituționale nr. 28 din 14 decembrie 2010 pentru controlul constituționalității prevederilor art. 22 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 544-XIII din 20 iulie 1995 „Cu privire la statutul judecătorului” în redacția Legii nr. 247-XVI din 21 iulie 2006 „Pentru modificarea și completarea unor acte legislative”.

163. Pentru implementarea soluțiilor menționate, este necesar să se aducă în concordanță norma de la art. 57 alin. (5) din Legea cu privire la Procuratură cu cea de la art. 262 alin. (5) din Codul de procedură penală. Dacă va fi necesar, urmează să fie revăzute și alte norme din Legea cu privire la Procuratură.

## D. GARANȚIILE SOCIALE ALE PROCURORILOR

### I. Salarizarea procurorilor

#### **Probleme identificate:**

– salariile actuale ale procurorilor nu corespund în mod vădit cu sarcinile puse în fața acestora, nu contribuie la atragerea celor mai bune cadre în Procuratură, nu asigură un nivel de trai decent și comportă riscuri sporite de corupție.

#### **Context**

164. Potrivit datelor comparative prezentate de CEPEJ, în anul 2008 Republica Moldova a oferit procurorilor cel mai mic salariu anual brut comparativ cu toate celelalte țări europene, constituind 3207 EUR, fiind urmată de Armenia (4864 EUR), Rusia (7201 EUR), Bulgaria (7227 EUR), Albania (7250 EUR) și Georgia (8383 EUR), singurele țări cu un salariu sub nivelul de 10000 EUR. De asemenea, salariile procurorilor din Moldova nu au ajuns la media CEPEJ, adică de 2 ori mai mari decât salariul mediu brut pe țară, deoarece procurorii din Moldova sînt plătiți în medie numai de 1,6 ori mai mult. Numai un număr mic de țări din regiune au avut rezultate mai joase – în special Albania (1,4) și Rusia (1,4). Multe alte țări din Europa Centrală și de Est s-au apropiat sau au depășit media de 2 stabilită de CEPEJ. Se poate afirma că salarizarea proporțional mai ridicată a procurorilor reprezintă *inter alia* unul din instrumentele de prevenire a corupției. Aceasta înseamnă că în Moldova procurorii sînt subremunerați comparativ cu lucrătorii din alte sectoare/state. Prin urmare, deși trebuie remarcat faptul că creșterea ratei salariilor tuturor procurorilor din Moldova între anii 2004–2008 a fost cea mai semnificativă (de 114,1%) în raport cu toate celelalte țări europene, se poate concluziona că procurorii moldoveni sînt, într-o anumită măsură, subremunerați în raport cu angajații din alte sectoare.<sup>31</sup>

#### **Soluții**

165. Este necesară o majorare substanțială a salariului procurorilor. Aceasta urmează a fi realizat prin raportarea salariului procurorilor la salariul judecătorilor. Procesul de majorare graduală a salariului procurorilor va derula concomitent cu

<sup>31</sup> Raportul Comisiei Europene „Evaluarea supremației legii și administrării justiției pentru programarea sectorială extinsă în Moldova”, septembrie 2011, pct. 85.

majorarea salariului judecătorilor și optimizarea numărului de procurori și a structurii Procuraturii.

166. Este indispensabilă sporirea alocațiilor bugetare pentru sistemul organelor Procuraturii.

167. Soluțiile menționate urmează a fi implementate prin revizuirea cadrului legislativ privind salarizarea procurorilor.

## **II. Dreptul la pensie al procurorilor și alte garanții ale procurorilor**

### ***Probleme identificate:***

– *sistemul actual de pensionare a procurorilor determină un exod al cadrelor experimentate din Procuratură;*

– *unele dintre garanțiile procurorilor (cum ar fi dreptul de port-armă) și-au pierdut actualitatea, în timp ce practica de realizare a altora (dreptul la concediu) este neclară.*

### ***Context***

168. Legislația în vigoare permite, actualmente, pensionarea timpurie a procurorilor, ceea ce favorizează exodul din organele procuraturii al unor cadre pregătite și încă capabile să îndeplinească atribuțiile de procuror, de asemenea contribuie la utilizarea neproportională a resurselor de personal și financiare ale Procuraturii.

### ***Soluții***

169. Odată cu mărirea substanțială a salariului procurorilor, urmează să fie exclusă posibilitatea de a primi concomitent un salariu și pensie. Dacă rămâne în serviciu, procurorul pensionar va primi doar salariul. Sistemul care urmează a fi stabilit va fi similar cu cel pentru judecători.

170. Procurorul care este eliberat din serviciu pe motive compromițătoare va pierde dreptul la toate garanțiile speciale ale procurorilor (a se vedea art. 67 din Legea cu privire la Procuratură).

171. Garanțiile privind dreptul de port-armă sau dreptul la alte mijloace de protecție al procurorilor urmează a fi excluse din legislație.

172. Coordonarea programelor de acordare a concediilor anuale de odihnă ale procurorilor trebuie să fie o atribuție a Procurorului General.

173. Realizarea soluțiilor de mai sus se va face prin revizuirea Legii cu privire la Procuratură și a legislației din domeniul salarizării și pensiilor.