



# DEPUTAT ÎN PARLAMENTUL REPUBLICII MOLDOVA

MD-2073, Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 105

www.parlament.md

11 aprilie 2014

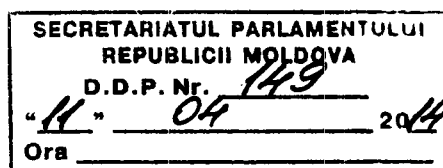
HC nr. 5

## Biroului Permanent al Parlamentului Republicii Moldova

În temeiul prevederilor art. 73 din Constituția Republicii Moldova și art. 47 din Regulamentul Parlamentului Republicii Moldova, se înaintează Parlamentului spre examinare, cu titlul de inițiativă legislativă, proiectul de Hotărâre cu privire la aprobarea Concepției de reformare a Procuraturii.

### Anexe:

1. Proiectul de Hotărâre;
2. Nota informativă;
3. Concepția de reformare a Procuraturii.



### Deputați în Parlament

*A. Dimitriu D. D. D.*

*D. Cormen*

*A. Candu / [Signature]*

*R. Apolochii / [Signature]*

*I. S. S. / [Signature]*

*A. Stancu / [Signature]*  
*A. Stancu / [Signature]*  
*A. Stancu / [Signature]*  
*A. Stancu / [Signature]*

## HOTĂRÎRE

cu privire la aprobarea Concepției de reformare a Procuraturii

În conformitate cu Strategia de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016, adoptată prin Legea nr. 231 din 25.11.2011 (*publicat în Monitorul Oficial nr. 1-6/6 din 06.01.2012*) și a Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei, și

În scopul edificării unui sistem al organelor Procuraturii accesibil și eficient, profesionist și responsabil față de societate, conform standardelor europene, asigurând supremația legii și respectarea drepturilor omului și în vederea contribuției la asigurarea încrederii societății în actul de justiție,

### **Parlamentul adoptă prezenta hotărîre**

**Art. 1.** – Se aprobă Concepția de reformare a Procuraturii (se anexează).

**Art. 2.** – Pentru implementarea Concepției de reformare a Procuraturii, Grupul de lucru pentru definitivarea Concepției de reformare a Procuraturii și elaborarea proiectelor actelor normative ce vizează reformarea activității Procuraturii (*format în baza Dispoziției Președintelui Parlamentului DDP/C1 nr. 2 din 15.01.2014*), în termen de cel mult 45 de zile, va elabora și iniția:

- proiectul de lege privind modificarea și completarea Constituției Republicii Moldova;
- proiectul noii legi cu privire la Procuratură;
- proiectul de lege pentru modificarea și completarea actelor normative ce vizează activitatea Procuraturii.

**Art. 3.** – Prezenta hotărîre intră în vigoare la data adoptării.

PREȘEDINTELE PARLAMENTULUI



## **CONCEPȚIA DE REFORMARE A PROCURATURII**

### **Consolidarea profesionalismului și a independenței**

**Aprilie 2014**

Acest document reprezintă baza conceptuală pentru elaborarea proiectelor de legi în scopul realizării și promovării reformei Procuraturii

## CONCEPȚIA DE REFORMARE A PROCURATURII

La 25 noiembrie 2011, Parlamentul Republicii Moldova, prin Legea nr. 231, a adoptat Strategia de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016, obiectivul general al căreia 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 unei proceduri clare și transparente de selectare, numire și promovare a procurorilor;
- f) revizuirea procedurii de numire a Procurorului General;
- g) reexaminarea regulilor privind răspunderea procurorilor;
- h) fortificarea capacităților Consiliului Superior al Procurorilor (CSP).

În vederea realizării obiectivelor trasate de Strategie, precum și a acțiunilor indicate 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 reforma 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 mai sus și la alte probleme vizînd activitatea Procuraturii.

Concepția de reformare 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 ale procurorului a majorității activităților care nu țin de procedurile penale;
- precizarea competențelor procurorului în cadrul procesului penal și determinarea exactă a raporturilor procurorului în calitate de subiect cu un rol primar în procesul penal, cu 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 surselor bugetare necesare pentru activitatea Procuraturii și a organelor de autoadministrare a procurorilor.

## **C O N Ț I N U T**

### **A. LOCUL ȘI ROLUL PROCURATURII**

- I. Locul Procuraturii în sistemul de drept
- II. Numirea Procurorului General
- III. Competența Procuraturii. Competențele Procuraturii în domeniul procedurilor civile. Competențele 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 performanțelor 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 unui sistem juridic efectiv și eficient, care a fost statuată temeinic în *Ghidul ONU cu privire la rolul procurorului* din 1990 și *Recomandările Consiliului Europei privind rolul procurorului în sistemul justiției penale* din 2000, este un serviciu al Procuraturii funcțional, independent, autonom și transparent. Astfel de garanții ca independența și autonomia nu sunt date procurorilor în propriul lor interes, ci sunt acordate în interesul supremației legii și a celor care 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;*
- *procuratura nu este percepută ca fiind 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 sunt 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 cu privire la un singur model de procuratură.<sup>2</sup>

2. Indiferent de ce model adopta un anumit stat, este cunoscut faptul că Procuratura trebuie să aibă un rol cheie în asigurarea funcționării sistemului justiției penale într-un mod independent și imparțial. Pentru aceasta,

---

<sup>1</sup> Liniile directoare cu privire la Etica și Comportamentul Procurorilor „Liniile directoare de la Budapesta”, adoptate la Conferința Procurorilor Generali din Europa la 31 mai 2005.

<sup>2</sup> Recomandarea Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei Rec (2000)19, Memorandumul Explicativ, p.11.

Procuratura trebuie să fie protejată de ingerințe sau influențe necorespunzătoare, inclusiv influențe venite din partea Legislativului și Executivului. Acesta este motivul din care modelul continental plasează Procuratura în cadrul puterii judecătorești, oferindu-i dreptul la protecțiile asigurate de independența justiției.

3. Raportul de evaluare a CSP, elaborat de către OSCE în 2009, menționează că, în ciuda faptului că mulți procurori din sistemul organelor Procuraturii Republicii Moldova lucrează foarte mult și sunt dedicați, Procuratura are o „problema de imagine”.

Încă în 2008, Inițiativa pentru Supremația Legii a Asociației Avocaților Americani a menționat într-un raport al său că: „există o încredere publică minimă referitor la faptul că Procuratura este politic capabilă să cerceteze și să urmărească penal încălcările drepturilor omului și infracțiunile comise de oficiali”<sup>3</sup>. Interviuurile realizate de Fundația Soros în 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 intervievate au fost, de asemenea, întrebate: cât de bine procurorii își fac munca. Media evaluării a fost de 3,1 din 5, un pic mai ridicată decât în cazul ofițerilor de urmărire penală<sup>4</sup>.

### ***Soluții***

4. Luînd în considerare guvernarea activității Procuraturii 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 organelor statului și a contribui la o coerență în procesul legislativ ce ține de activitatea Procuraturii.

---

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

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

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

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

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

## II. Numirea Procurorului General

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

- *modalitatea de selectare și numire în funcție a Procurorului General este insuficient reglementată, ceea ce duce la interpretări discreționare, afectează încrederea în Procuratură și alimentează suspiciuni de politizare a acestei instituții importante a statului de drept.*

### ***Context***

8. Legislația Republicii Moldova creează premise pentru ca Procurorul General să nu fie liber de „influența politicului”, prin modalitatea de numire și destituire a acestuia. 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 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 ordine verbale, „prin telefon” de la politicieni și alte persoane influente<sup>5</sup>.

9. Modalitatea de numire și revocare a Procurorului General are un rol foarte important în cadrul unui sistem care are menirea de a garanta funcționarea corectă a organelor Procuraturii.

10. Numirea Procurorului General de către Parlament presupune că opțiunea politică poate juca un anumit rol la alegerea Procurorului General. La rândul său, un Procuror General „politizat” poate pune la îndoială neutralitatea politică a întregii Procuraturi și a CSP, datorită faptului că Procurorul General este membru de drept al acestuia.

11. Comisia de la Veneția a notat 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 variat 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 (incluzând procurori) și ai societății civile<sup>6</sup>.

### ***Soluții***

12. Reieșind din cele expuse la pct. 4 din Concepție, pentru Republica Moldova, se recomandă următoarea procedură de numire a Procurorului General:

a) Procurorul General este numit de către Președintele țării la propunerea Consiliul 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;

---

<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 în ceea ce privește independența sistemelor judiciare, din decembrie 2010, partea a doua, CDL-AD(2010)040, pct. 35.

c) Președintele țării poate refuza motivat candidatura în termen de 30 de zile. Propunerea repetată a aceleiași candidaturii (făcută cu votul a 2/3 din numărul membrilor CSP) obligă Președintele de a emite, în termen de 30 de zile, decretul de numire în funcție.

13. Stabilirea CSP (Consiliul Superior al Procurorilor) ca organ de selecție a candidatului la funcția de Procuror General are scopul de a reduce la maxim influența politică asupra procedurii de selecție, or, acesta este un organ asupra căruia influența politică este una redusă.

14. Criteriile exhaustive pentru selectarea candidatului la funcția de Procuror General urmează să fie reglementate expres în lege.

15. Conform recomandărilor Comisiei de la Veneția, „un Procuror General ar trebui să fie numit permanent sau pentru o perioadă de timp relativ mare fără posibilitatea de a fi reinvestit 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 realegere. 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 ales, adică de 5 ani, conform legii, în temeiul căreia a fost numit, cu posibilitatea de a fi reales (pentru a respecta neaplicarea retroactivă a legii) în baza noilor prevederi legale.

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

*„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

---

<sup>7</sup> idem, pct. 37.

candidatul la 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 orice altă activitate politică. Condiția urmează a fi statuată în Legea cu privire la Procuratură (în art. 35, 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 alin. (4) din Legea cu privire la Procuratură), în sensul completării listei acestora cu altele două:

1) aplicarea unei sancțiuni contravenționale de privare de dreptul de a deține această funcție;

2) 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 CSP.

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

21. Procedura de eliberare din funcție a Procurorului General urmează a fi similară procedurii de numire în funcție (de către președintele Republicii Moldova, la propunerea CSP).

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 rîndul procurorilor în funcție, cu acordul CSP, prin ordinul Procurorului General. Mandatul adjuncților încetează din momentul numirii adjuncților noului Procuror General. Adjuncții Procurorului General nu au interdicția de a fi numiți în calitate de adjuncți pentru un nou Procuror General.

23. Implementarea recomandărilor expuse mai sus impun modificarea Constituției (abrogarea alin. (3) al art. 125 din Constituție) și ajustarea Legii cu privire la Procuratură (a) revizuirea prevederilor de la art. 36 alin. (2); b) revizuirea art. 40 alin. (3) din Legea cu privire la Procuratură).

Referitor la profilul candidatului la funcția de Procuror General este necesar a indica expres în textul Legii cu privire la Procuratură condiția că,

pentru numirea în funcție de Procuror General, candidatul trebuie să aibă un stagiu de 15 ani de activitate, corespunzătoare realizării sarcinilor Procuraturii.

O alternativă la aceasta ar fi - deținerea unui stagiu de 10 ani de activitate în domeniul dreptului dintre care 5 ani în funcție de procuror.

### **III. Competența Procuraturii. Competențele Procuraturii în domeniul procedurilor civile. Competențele Procuraturii în alte domenii**

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

- *existența reminiscențelor supravegherii generale în activitatea Procuraturii, generate, inclusiv, de unele prevederi ale Constituției și ale legislației în vigoare;*
- *pierderea actualității unora dintre competențele Procuraturii prevăzute de legislația în vigoare ca urmare a preluării lor de către alte instituții;*
- *reglementări echivoce ale unor competențe ale procurorului în cadrul procedurii penale, precum și în alte domenii.*

#### ***Context***

24. Conform prevederilor art. 124 din Constituția Republicii Moldova, 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 sunt problematice.

25. Procuratura în 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. Reieșind din prevederile art. 1 și 5 din Legea cu privire la Procuratură, adițional atribuțiilor 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 sunt considerate ca fiind nejustificate.

Această atribuție seamănă mai mult a supraveghere a activității acestor organe 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 în activitatea administrativă a altor autorități publice, iar raționamentele păstrării acestora - precum că altcineva nu face acest control sau acele autorități care ar trebui să-l efectueze, nu-și îndeplinesc atribuțiile sau nu sunt efective, deși sunt plauzibile, nu sunt suficiente.

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

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

30. Ca excepție de la cele relevate 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. 59/2012 și caracterul confidențial al activității speciale de investigații, este necesară:

- menținerea funcției de control a Procuraturii asupra activității organelor de urmărire penală, în partea ce se referă la înregistrarea sesizărilor, control ce va fi efectuat pînă la implementarea sistemului automatizat de înregistrare, precum și controlul activității acestora în limitele unei cauze concrete;
- menținerea funcției de control asupra activității speciale de investigații;

---

<sup>8</sup> idem, pct. 86.25.

- examinarea posibilității de a limita și exclude treptat controlul Procuraturii asupra instituțiilor penitenciare (cu excepția izolatoarelor de detenție preventivă ale Ministerului Afacerilor Interne, până la transferul acestora Ministerului Justiției).

31.Competențele Procuraturii urmează a fi consolidate în domeniul urmăririi penale și reprezentării învinuirii în instanțele de judecată.

32. În contextul propunerii de consolidare a atribuțiilor Procuraturii în domeniul urmăririi penale, sunt necesare intervenții legislative pentru concretizarea atribuțiilor procurorului în cadrul procesului penal. În acest sens, un subiect aparte îl constituie competențele și condițiile exercitării acestora la retragerea și transmiterea cauzelor 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 principiului desfășurării procesului penal în termen rezonabil, precum și garantării aplicării altor principii ale procesului penal, Codul de procedură penală al Republicii Moldova urmează să suporte modificări, în rezultatul cărora, legea va statua clar subiecții, condițiile și temeiurile de retragere și transmitere a unei cauze penale din competența unui procuror în competența altuia, 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 art. 6 din Legea cu privire la Procuratură.

34.Totuși, legislația urmează a fi modificată pentru a permite procurorilor să formuleze pretenții civile în interesul statului sau a persoanelor cu capacitate limitată în cadrul procedurilor penale (completarea art. 241 CPP cu un alineat nou (4<sup>1</sup>)).

35.Se propune examinarea oportunității reglementării exprese în Codul de procedură penală a faptului că, examinarea acțiunilor civile derivate dintr-o cauză penală, intentate de procuror în cadrul procesului penal sau dacă partea civilă insistă, urmează să se realizeze doar în procesul penal și nu pot fi trimise spre examinare instanței civile (excluderea art. 225 alin. (3) din CPP și revizuirea art. 225 alin. (4)).

De asemenea, urmează de stabilit transpunerea adecvată în Codul de Procedură penală a competențelor procurorului, prevăzute de Codul de

procedură civilă, în vederea intentării acțiunii în interesul statului sau a persoanelor cu capacitate de exercițiu limitată.

36. Atribuția de apărare a drepturilor și libertăților cetățenilor, care vizează, în special, interesele persoanelor social-vulnerabile/cu dizabilități, trebuie exclusă treptat din competența Procuraturii. Astfel, din Codul de procedură civilă urmează a exclude art. 71, 72 și pentru a nu lăsa fără suport categoriile respective de persoane, în proiectul de lege ce va fi elaborat în temeiul Concepției, se va reglementa, în Dispoziții finale și tranzitorii, că, în perioada de tranziție (nu mai mult de 3 ani), va avea loc dezvoltarea instituțiilor specializate care acoperă domeniul acestei categorii de persoane, precum și asistența juridică garantată de stat.

37. Competențele procurorului în procedura contravențională urmează a fi examinate suplimentar, în vederea analizării posibilității de revizuire (concretizare) a atribuțiilor procurorului în procesul contravențional: excluderea dreptului de verificare a acțiunilor agentului constatat (art. 386 alin. (2) lit. e) și lit. f)); revizuirea normei din art. 386 alin. (2) lit. f) și a celei de la alin. (3) din art. 386 în sensul reglementării clare a dreptului de contestare a unei decizii a agentului constatat doar în cazul în care există o bănuială rezonabilă că fapta care a stat la baza cauzei contravenționale constituie infracțiune; în cazul refuzului sau 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 de refuz sau de încetare a urmăririi penale, dar nu mai mult de un an de la comiterea faptei); revizuirea listei contravențiilor constatarea/examinarea cărora este dată în competența exclusivă a procurorului (faptele recalificate din infracțiuni în contravenții; faptele comise de angajații organelor de poliție și de urmărire penală comise 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 art. 124 alin. (1) al Constituției, expunând textul în următoarea redacție: „(1) În interesele generale ale 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 referitoare la procedura de elaborare și prezentare spre aprobare a bugetului organelor Procuraturii;*
- *lipsa criteriilor obiective și transparente la elaborarea bugetului organelor Procuraturii, fundamentate pe evaluarea necesităților de ordin organizatoric, administrativ, tehnico-material și informațional, precum și pe performanță; finanțarea insuficientă a organelor Procuraturii;*
- *gestionarea financiară inadecvată a organelor Procuraturii.*

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

40. Constituția Republicii Moldova, art. 124 și art. 125, nu prevede reglementări privind aprobarea bugetului organelor Procuraturii și nu stabilește expres organul competent de elaborarea și prezentarea în Parlament a proiectului bugetului organelor Procuraturii. Astfel, în art. 124 din Constituție, care stabilește atribuțiile și structura Procuraturii nu sunt indicate competențele acesteia cu specific financiar.

41. În prezent, nu există proceduri care să coreleze bugetele operaționale ale organelor Procuraturii cu volumul de lucru pe care îl execută acestea. 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 și la necesitățile modernizării activității.

42. Starea clădirilor în care se află sediile multor procuraturi denotă faptul că investițiile capitale sînt insuficiente pentru a asigura corespunderea clădirilor normelor 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 lucrărilor de reparații capitale și curente, luînd în calcul starea clădirilor sediilor Procuraturii.

43. Examinând competențele actuale largi ale Procuraturii (art. 5 din Legea nr. 294 din 25 decembrie 2008 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 2009 expuse în Raportul de evaluare a CSP, pentru a reuși transpunerea în viață a scopului CSP - de a garanta „autonomia, obiectivitatea și imparțialitatea procurorilor” față de influența externă, inclusiv față de influența din partea Legislativului și a Executivului - acesta, adică CSP, trebuie să fie asigurat cu personal permanent, sediu și un buget anual operațional adecvat<sup>9</sup>.

45. În Raportul de evaluare al Comisiei Europene privind Supremația Legii și Administrarea Justiției pentru Programarea Sectorială în Moldova, din septembrie 2011, experții Uniunii Europene au menționat că cuantumul sporit al alocațiilor pentru Procuratură *per capita* constituie 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 Moldova alocă Procuraturii cea mai mică sumă pe cap de locuitor comparativ cu alte țări europene, și anume 1.5 EUR pe locuitor. Țările aflate în condiții socio-economice similare cu cele ale Moldovei, precum Armenia cu 1.8 EUR, Georgia cu 2.0, sau Ucraina cu 2.2, alocă sume puțin mai ridicate. Aceste cifre sunt în contrast absolut nu numai cu cele înregistrate în țările mai prospere ale Europei Occidentale, dar, de asemenea, în noile state membre ale Uniunii Europene, care alocă, în termeni absoluți, sume mult mai ridicate, în mod special, Lituania (12.8 EUR), Ungaria (12 EUR), Slovacia (10.9 EUR) sau Letonia (10.4 EUR). Oricum, Moldova deja alocă o proporție cu mult mai ridicată Procuraturii *per capita* relativă 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%), Muntenegru (0.16%) și Lituania (0.13%) alocă o proporție mai mare din venitul național Procuraturii comparativ cu Moldova<sup>10</sup>.

---

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

<sup>10</sup> Raportul Comisiei Europene privind Evaluarea Supremației Legii și Administrării Justiției pentru Programarea Sectorială Extinsă Moldova. Septembrie 2011.pct. 83.  
[http://eeas.europa.eu/delegations/moldova/documents/press\\_corner/md\\_justice\\_final\\_report\\_ro.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/moldova/documents/press_corner/md_justice_final_report_ro.pdf)

### ***Soluții***

46. Procuratura și CSP urmează să aibă bugete separate.

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

48. Formarea bugetului Procuraturii urmează să se fundamenteze pe principiul „bugetării în funcție de performanțe”, adică, sursele din bugetul centralizat se vor repartiza în dependență de: volumul de muncă al fiecărei procuraturi, numărul de procurori *per* procuratură, complexitatea dosarelor aflate în gestiune.

49. Procuratura Generală urmează să elaboreze bugetul Procuraturii cu participarea CSP.

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

- proiectul bugetului, elaborat de către Procuratura Generală cu participarea CSP, incluzînd bugetul CSP aprobat de acesta, se transmite Parlamentului pentru aprobare;
- Parlamentul discută și aprobă bugetul Procuraturii, pe care îl include, ulterior, în bugetul de stat pentru anul respectiv.

Această procedură ar asigura o mai mică influență a 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 ordonatorul de credite al bugetului Procuraturii.

## **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 la maxim eficiente și calitative, precum și contravine principiului distribuirii clare a funcțiilor și folosirii optimale a resurselor umane.*

#### ***Context***

52. Studiind organigrama Procuraturii Generale și organigrama sistemului organelor Procuraturii au fost identificate următoarele:

- Procuratura Generală, prin încadrarea în componența sa a unor subdiviziuni care nu sunt implicate nemijlocit la 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 care coordonează implementarea politicilor și supraveghează activitatea Procuraturii;

- în structura organelor Procuraturii Republicii Moldova pot fi identificate unele procuraturi specializate care nu-și justifică existența; prin lipsa volumului de muncă necesar care ar justifica o astfel de structură (de exemplu: procuratura militară, procuratura în transport, etc.); prin posibilitatea preluării funcțiilor de către un alt organ al procuraturii (procuraturile de pe lângă Curțile de apel).

53. Pentru unele categorii de angajați din cadrul Procuraturii Generale, statutul de procuror, pe care aceștia îl dețin, este impropriu funcțiilor sale (serviciile de audiență, secretariat, personal, presă, IT ș.a.), ceea ce determină necesitatea revizuirii structurii de personal.

#### ***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 (care se vor crea 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 fie următoarea:

- Procuratura Generală (în condițiile implementării celor prevăzute la pct. 57);
- 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, aceasta 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 specializate. Totuși, Procurorul General va păstra dreptul de a prelua anumite dosare și a le transmite pentru investigare unui procuror din Procuratura Generală. Schimbările în domeniu trebuie realizate în complex, în comun cu schimbări structurale în organele de urmărire penală ale MAI, Serviciului vamal, poliției de frontieră).

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

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

60. Structura Procuraturii Generale, inclusiv a Aparatului Procuraturii Generale se stabilește și se modifică prin ordin al Procurorului General.

61. Existența procuraturilor de sector, de rînd cu procuratura municipiului Chișinău urmează a fi revizuită, în sensul examinării

oportunității comasării acestora într-o singură procuratură municipală. Or, reieșind din competențele acestora, existența lor, în formula actuală, nu este justificată. Analiza oportunității comasării procuraturilor de sector trebuie să ia în considerație următoarele aspecte:

- competențele actuale ale procuraturii municipale (Chișinău), în raport cu competențele procuraturilor de sector;
- competența teritorială a procurorilor în raport cu cea a judecătoriilor de sector din municipiul Chișinău;
- optimizarea resurselor Procuraturii (resurse umane, financiare, administrative);
- asigurarea realizării funcțiilor Procuraturii care vizează activitatea inspectoratelor de poliție de sector.

62. Procuraturile de 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 pot fi propuse 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. Se consideră 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 lucrători operativi cu care lucrează constant și care se subordonează funcțional procurorului-șef al procuraturii specializate. Ofițerii de urmărire penală și lucrătorii operativi ar putea fi detașați pentru o perioadă lungă (câțiva ani) de la alte instituții în cadrul procuraturii specializate, fiind selectați nominal, la propunerea procurorului-șef al procuraturii specializate, prin ordin al Procurorului General.

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

Lichidarea procuraturilor militare ar putea să se realizeze într-o perioadă de 3 ani, spre exemplu, perioadă care să permită consolidarea capacităților

procuraturilor de sector sau ale organelor specializate din Forțele 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 de mai sus este posibilă prin promovarea amendamentelor pentru modificarea și completarea Legii cu privire la Procuratură în vederea lichidării Procuraturii de transport, procuraturilor militare și a Secției investigații și infracțiuni în Forțele Armate, promovarea propunerilor legislative privind revizuirea competențelor procuraturilor specializate și teritoriale.

## II. Activitatea Procuraturii ca organ administrativ

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

- *structura actuală creează dificultăți în gestionarea sistemului organelor procuraturii, deoarece toate atribuțiilor de management sunt date în competența Procurorului General;*
- *coraportul dintre procurori, procurori-șefi și personalul care asistă procurorii este unul neproportional.*

### ***Context și soluții***

67. În Raportul Comisiei Europene privind Evaluarea Supremației Legii și Administrării Justiției pentru Programarea Sectorială Extinsă Moldova din 2011 se menționează că existența personalului auxiliar atașat procuraturii este unul dintre indicatorii necesari pentru îmbunătățirea condițiilor de lucru ceea ce, la rândul său, va duce la sporirea calității serviciilor prestate. La rata de 1.0, 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 de subliniat că țările scandinave, de asemenea, se înscriu în acest grup, printre care Norvegia (0.1), Suedia (0.4) și Finlanda (0.5), cu toate că cifrele în cauză pot fi explicate de un nivel mult mai scăzut al criminalității (și, respectiv, al volumului de lucru).<sup>11</sup> Totuși, personalul

---

<sup>11</sup> [http://eeas.europa.eu/delegations/moldova/documents/press\\_corner/md\\_justice\\_final\\_report\\_ro.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/moldova/documents/press_corner/md_justice_final_report_ro.pdf)

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 penale, se consideră necesară instituirea funcției de secretar (administrator) al Procuraturii Generale, care s-ar ocupa cu probleme de management, logistică și ar avea statut de funcționar public. Instituirea acestei funcții ar scoate din sarcina Procurorului General o serie de probleme tehnice, presupunînd anumite cheltuieli suplimentare minore.

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

70. Se recomandă efectuarea unei analize a nivelului de implicare a consultanților procurorilor în activitatea ultimilor și elaborarea recomandărilor 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 financiare și administrative, sunt limitate. Luând în considerare că, Procuratura în general, este reactivă la cazurile care sunt furnizate de poliție sau prin autosesizare, se constată absența unei abordări strategice active;*

- *actualmente, stabilirea priorităților nu este realizată sistemic și, în mare măsură, depinde de statistica colectată însăși de Procuratură, or, cazurile examinate de către aceasta reprezintă doar o parte a realității infracționale;*

- *în prezent, evaluarea eficienței activității Procuraturii este realizată mai puțin eficient sau, uneori, nu este realizată;*

- *Procuratura are o imagine afectată de neîncredere din partea subiecților afectați de activitatea acestei instituții, dar și din partea societății în ansamblu.*

### **Context**

71. Cauzele sunt determinate de lipsa tradiției și practicii instituționale în care Procuratura, de rînd cu alte organe de urmărire penală, va fi 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 pentru activitatea sa. Un alt motiv este neclaritatea și, de fapt, imposibilitatea evaluării realizării priorităților pentru că lipsesc indicatorii de performanță pentru fiecare prioritate stabilită.

73. Rapoartele actuale prezentate de Procuratură cu referire la activitatea sa, conțin o parte din date statistice în special privind incidența infracțiunilor investigate și parțial folosirea resurselor utilizate în acest sens. Însă informațiile respective nu oferă înțelegerea cum se schimbă realitatea socială, ce efecte produce Procuratura, care este impactul activității Procuraturii și nici nu este clar dacă obiectivele propuse anual și pentru perioada mai lungă sunt realizate.

### **Soluții**

74. Stabilirea priorităților în activitatea Procuraturii la implementarea 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 perioada de 2-3 ani ar putea urma un ciclu de desfășurare a etapelor, după cum urmează:

*etapa 1) - colectare a datelor și informațiilor* privind incidența crimei, rezultatele curmării crimelor și percepția diferitelor categorii de persoane privind necesitățile de intervenție. Datele și percepțiile urmează să fie evaluate la nivel național pentru unele categorii de fenomene și specific pentru unele regiuni și urmează să se colecteze de poliția, Procuratură, de către unele instituții specializate la solicitarea autorităților;

*etapa 2) - efectuarea analizei* - în baza datelor și informațiilor, discuțiilor publice, analiza tendințelor, identificare cauzelor și consecințele negative;

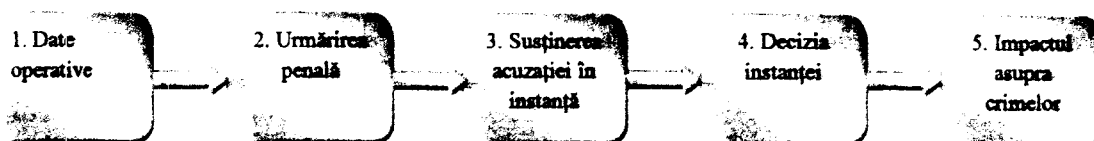
*etapa 3) - stabilirea priorităților instituționale* pentru o perioadă de 2-3

ani sub forma de obiective, cu specificarea indicatorilor de evaluare. Prioritățile pot avea cel puțin două 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 cu posibilă ajustare.

76. Complementar introducerii procesului de stabilire a priorităților în forma de priorități (obiective) este absolut necesar de a dezvolta un sistem de indicatori, care vor permite evaluarea realizării obiectivelor, impactului și eficienței în activitatea Procuraturii.

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



78. Pentru a genera un sistem de indicatori este necesar de dezvoltat, în cadrul instituției un mecanism autonom de monitorizare a fiecărui dosar de la intrare în instituție, care ar permite generarea integră a datelor și indicatorilor cantitativi.

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

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

79. Un sistem electronic integrat, care ar asigura integritatea parcursului dosarului (preferabil în forma electronică) și ar permite gestionarea eficientă a

cazurilor și, respectiv, generarea tuturor indicatorilor de proces și de eficiență, nu trebuie evitat. Acest sistem ar oferi evaluarea detaliată și sistematică a performanțelor individuale, ale subdiviziunilor și instituției în întregime în mod obiectiv și rațional (oferind informația pe tipuri de dosare, pe regiuni, etapă a procesului, acțiuni ce au fost întreprinse, *per* procuror etc.).<sup>12</sup>

80. Eficiența intervenției Procuraturii poate fi evaluată doar după cunoașterea amplitudinii fenomenului, cauzelor acestuia și a factorilor 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 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, *fără a prejudicia, însă, realizarea atribuțiilor și obiectivelor plasate în fața acesteia*, 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.

82. Un mecanism de responsabilizare instituțională ar fi responsabilizarea instituțională a Procuraturii în fața societății, *per* ansamblu. În acest context se recomandă publicarea informațiilor privind aspectele instituționale, metodologice, legale, de rezultat, de organizare a activității și îndeplinirea indicatorilor de performanță.

Aceasta ar include, de regulă:

a) Obiectivele generale<sup>13, 14</sup>, inclusiv principiile etice de activitate<sup>15</sup>.  
Politica de sprijinire a victimelor, martorilor<sup>16, 17</sup>;

<sup>12</sup> În Anglia este folosit sistemul COMPASS încă din anul 2002 care exercită toate funcțiile menționate și reduce *per* ansamblu costurile de gestionare a cazurilor, permite formularea mai bună a strategiilor 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 este integrat cu sistemele similare din instanțele judecătorești. În general sistemele de gestionarea electronică a cazurilor au dat rezultate de reducere a timpului, eficienței, ridicării calității și cultivării încrederii în administrarea justiției.

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

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

<sup>14</sup> 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>15</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>16</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)

<sup>17</sup> <http://www.cdpp.gov.au/victims-and-witnesses>

b) Obiectivele strategice și anuale<sup>18</sup> (pentru 3-4 ani) și modalitățile concrete de realizare a acestora cu planurile anuale<sup>19</sup> inclusiv actualizate<sup>20</sup>. Procuratura ar publica ghidurile metodologice și cerințele pentru punerea în aplicare a strategiilor de investigare a cazurilor și situațiilor generice<sup>21, 22, 23, 24</sup>.

83. Experiența țărilor din regiune, pentru care este caracteristică imaginea știrbită, au 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, cu discutarea acestora cu profesioniștii și formatorii de opinie;

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

---

<sup>18</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>19</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>20</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>21</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)

<sup>22</sup> 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)

<sup>23</sup> Metodologia și ghidurile pentru activitatea de procuror din Statele Unite

<http://www.kitsapgov.com/pros/StandardsGuidelines2007.pdf>

<sup>24</sup> Metodologia și ghidurile pentru activitatea de procuror din Anglia, <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 Consiliului Superior al Procurorilor (CSP) 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 sunt prea puține pentru a-i asigura independența;*
- *Consiliul Superior al Procurorilor nu este asigurat financiar și administrativ;*

#### ***Context***

84. Capacitatea de auto-reglementare a Procuraturii a fost evaluată, în 2011, de către experții europeni ca fiind, în mod cert, la etapa sa incipientă. CSP și colegiile sale au organizat primele ședințe în 2010. Pe parcursul aceluiași an, sistemul a lansat o nouă procedură de numire în funcție în bază de concurs. De asemenea experții au menționat că va fi necesar să treacă ceva timp pînă cînd CSP și colegiile sale vor începe să dețină un rol mai independent și eficient față de Procurorul General în materii relative la dezvoltarea și accesul la carieră, disciplină, buget și control<sup>25</sup>. Totuși, recomandarea expusă în Raportul de evaluare a CSP, elaborat de către OSCE în 2009, privind fortificarea organelor de autoadministrare al procurorilor rămîne valabilă.

85. Ulterior constituirii CSP, este necesară reglementarea clară a statutului acestuia, astfel, încît să se creeze premise reale pentru realizarea scopurilor pe care acesta le urmărește - de a contribui la eliberarea treptată a Procuraturii de sub influența sectorului politic, precum și de a organiza sistemul de admitere în profesie și dezvoltarea profesională a procurorilor.

---

<sup>25</sup> Raportul Comisiei Europene privind Evaluarea Supremației Legii și Administrării Justiției pentru Programarea Sectorială Extinsă Moldova, septembrie 2011, pct. 81.

86. Legislația în vigoare nu conține reglementări clare referitoare la statutul Adunării Generale a Procurorilor și coraportul acesteia cu CSP. Astfel, pentru a asigura consolidarea capacităților de autoadministrare a sistemului organelor Procuraturii este necesară revizuirea rolului, componenței și competențelor Adunării Generale a Procurorilor, CSP și colegiilor sale și reglementarea clară a acestora.

### ***Soluții***

87. Este necesară prevederea în lege a următoarelor competențe ale Adunării Generale a Procurorilor:

- alegerea, din rîndul procurorilor, a membrilor CSP, Colegiului selecție și carieră, Colegiului de evaluare și Colegiului disciplinar. Membrii colegiilor nu pot fi revocați, dar, în cazul circumstanțelor de incompatibilitate, mandatul încetează prin efectul legii;

- ascultă raportul despre activitatea Procuraturii, prezentat de către Procurorul General și raportului despre activitatea CSP, prezentat de către președintele acestuia;

- în cadrul Adunării Generale are loc prezentarea priorităților privind activitatea Procuraturii pentru anul următor (prioritățile se prezintă de către Procurorul General, după consultarea acestora cu CSP);

- în cadrul Adunării Generale se discută propuneri ale procurorilor vizavi de prioritățile și/sau rapoartele Procurorului General și CSP. Procurorul General și CSP sunt obligați, în termen de 30 de zile de la ședința Adunării Generale, să examineze propunerile sau întrebările făcute la Adunarea Generală și să ia decizii vizavi de acestea;

- aprobă Codul de etică al procurorilor, elaborat de către CSP;

- adoptă și modifică regulamentul Adunării Generale a Procurorilor, elaborat de CSP.

88. Se recomandă ca Adunarea Generală să fie convocată anual, iar în caz de necesitate, pot avea loc reuniuni extraordinare. Convocarea Adunării Generale poate avea loc la inițiativa CSP, Procurorului General sau a unui număr de procurori. Responsabil de organizarea Adunării Generale este CSP. Ordinea de zi și materialele ce urmează a fi discutate la Adunarea Generală urmează să fie publicate pe pagina web a Procuraturii cu 30 de zile înainte de data desfășurării acesteia (similar Adunării Generale a judecătorilor).

89. Pot candida la funcția de membru al CSP și colegiile acestuia orice procuror. Lista candidaților, împreună cu cv-urile și programele depuse se

publică pe pagina web a CSP cu cel puțin 10 zile înainte de ședința Adunării Generale.

90. Procesul-verbal al ședinței Adunării Generale a Procurorilor se va semna de către secretarul și președintele acesteia.

91. Adunarea Generală a Procurorilor adoptă hotărâri.

92. Votul în cadrul Adunării Generale a Procurorilor cu privire la alegerea membrilor CSP și ai Colegiilor acestuia trebuie să fie secret, votul final fiind constatat de către comisia de numărare a voturilor.

93. Președintele ședinței Adunării Generale ordinare 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, și, de asemenea, dublează atribuțiile Adunării Generale, CSP și 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 cele ale celorlalte organe ale Procuraturii, pentru a nu admite suprapuneri, dar și pentru a statua expres statutul deciziilor emise la ședințele acestuia, adică decizii cu un caracter de recomandare, consultativ. Totodată, noile prevederi referitoare la acest organ urmează să reglementeze expres că, decizia de a-l constitui sau nu rămîne la latitudinea Procurorului General.

95. Competențele CSP vor fi următoarele:

- organizează concursul pentru funcția de Procuror General și propune candidatul la funcția de Procuror General Președintelui Republicii Moldova;
- elaborează și aprobă regulamentele privind procedura de selectarea și carieră a procurorilor și privind funcționarea colegiilor CSP;
- aprobă regulamentul privind activitatea sa;
- elaborează proiectul regulamentului Adunării Generale, care se adoptă de către Adunarea Generală;
- selectează și numește membrii colegiilor CSP, din rîndul societății civile;

- examinează contestațiile împotriva hotărârilor colegiilor;
- face propuneri Procurorului General de numire, promovare, detașare, suspendare (în condițiile unei urmăriri penale existente) sau eliberare din funcție a procurorilor. Procurorul General poate refuza motivat candidatura prezentată de către CSP. În cazul în care candidatura este prezentată repetat cu votul a unui anumit procent din membrii CSP, aceasta este obligatorie pentru Procurorul General.
- desemnează procurorii în cadrul Consiliului Institutului Național al Justiției;
- aprobă strategia privind formarea inițială și continuă a procurorilor, prezintă avizul asupra planului de acțiuni pentru implementarea acestei strategii;
- participă la elaborarea planurilor de dezvoltare strategică a Procuraturii;
- examinează și prezintă opinia asupra regulamentului de organizare a concursului de admitere în Institutul Național al Justiției, asupra programelor didactice și a planurilor de învățământ pentru cursurile de formare inițială și continuă în cadrul Institutului, asupra regulamentului de organizare a concursului pentru suplinirea posturilor didactice, precum și asupra componenței comisiilor pentru examenele de admitere și de absolvire a Institutului Național al Justiției;
- stabilește numărul de locuri scoase la concursul de admitere pentru instruirea inițială a procurorilor în cadrul Institutului Național al Justiției;
- examinează adresări ale cetățenilor, procurorilor, privind problemele acordate în competența sa;
- elaborează proiectul Codului de etică și disciplină a procurorilor, precum și modificări la acesta și le propune Adunării Generale pentru aprobare;
- aprobă proiectul bugetului său, pe care îl propune Parlamentului;
- participă la elaborarea proiectului bugetului Procuraturii și îl avizează.

96. Se recomandă ca pe lângă CSP să activeze:

- Colegiul de selecție și carieră,
- Colegiul de evaluare,
- Colegiul disciplinar.

Competențele colegiilor vor fi reglementate separat în proiectul de lege și în regulamentele acestora, aprobate de CSP.

97. Se recomandă următoarea componență a CSP:

1) trei membri de drept: Procurorul General, Președintele Consiliului Superior al Magistraturii, Ministrul Justiției;

2) șase membri ai CSP să fie aleși dintre procurorii în funcție, în cadrul Adunării Generale, prin vot secret, direct și liber exprimat, după cum urmează:

- doi membri din rândul procurorilor Procuraturii Generale;
- patru membri din rândul procurorilor de la procuraturile teritoriale și de la cele specializate;

3) trei membri ai CSP să fie aleși, prin concurs, din rândul societății civile/mediului academic și numiți prin hotărîre a Parlamentului.

98. Reieșind din recomandările OSCE<sup>26</sup>, pentru a asigura funcționalitatea Consiliului, precum și reieșind din specificul activității Consiliului și a colegiilor sale, se recomandă detașarea președintelui CSP. O alternativă, în acest sens, ar fi detașarea, atît a președintelui CSP, cît și a celorlalți membri ai CSP aleși din rândul procurorilor.

99. Reprezentanții societății civile/mediului academic, membri ai CSP și ai colegiilor, urmează a fi remunerați pentru participarea la activitatea organelor respective, din bugetul CSP.

100. Președintele CSP trebuie să fie ales dintre membrii aleși din rândul procurorilor.

101. Se creează aparat al CSP, constituit din funcționari publici și personal tehnic.

102. Toate ședințele CSP sunt deschise, cu excepția cazurilor în care, prin hotărîre a CSP, s-a decis caracterul închis al ședinței sau al unei părți a acesteia. Deciziile se iau cu vot deschis, cu excepția alegerii Președintelui CSP.

103. Colegiile de pe lîngă CSP vor avea în componența lor 7 membri: 5 sunt reprezentanți ai Procuraturii și 2 - ai societății civile/mediului academic. Numirea celor 5 membri-procurori în fiecare colegiu se face de către Adunarea Generală, iar selectarea celorlalți 2 membri din fiecare colegiu se face de către CSP prin concurs.

---

<sup>26</sup>Raportul de evaluare a Consiliului Superior al Procurorilor. ODHIR și Misiunea OSCE în Moldova, 2009.

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

## II. Subordonarea ierarhică a procurorilor

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

- *independența funcțională insuficientă a procurorilor în raport cu procurorii-șefi la examinarea cauzelor penale concrete;*
- *există mai mulți procurori ierarhic superiori pentru un procuror ierarhic inferior;*
- *nu există o delimitare între „subordonarea administrativă” și „subordonarea procesuală”;*
- *nereglementarea detaliată a treptelor de control ierarhic în procedura penală.*

### ***Context***

105. „Cu toate că independența structurală a Procurorului General față de puterea executivă este garantată prin statutul său, Procuratura, uneori, este supusă riscului influenței politice - atât la nivel instituțional, cât și 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 (de grad mai jos) 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>27</sup>

### ***Soluții***

106. Reglementarea subordonării ierarhice trebuie să pornească de la câteva raționamente: ierarhia funcțiilor, aspecte economice, operativitate în procesul de organizare a activității procurorilor, repartizarea competențelor în dependență de funcție.

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

---

<sup>27</sup> Raportul Comisiei Europene privind Evaluarea Supremației Legii și Administrării Justiției pentru Programarea Sectorială Extinsă Moldova. Septembrie 2011.pct. 80.

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 a minim o cale de atac). Indiferent de câți procurori ierarhic superiori pot exista din punct de vedere administrativ, aceasta nu trebuie să afecteze activitatea procesuală a procurorului. Această abordare rezultă și din art. 299<sup>1</sup> alin. (4) Cod 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 din art. 6 pct. 37<sup>1</sup> din Codul de procedură penală urmează a fi expusă într-o nouă redacție, după cum urmează:

„Procuror ierarhic superior - procurorul teritorial sau adjunctul acestuia, pentru procurorii din procuratura teritorială; procurorul specializat sau adjunctii acestuia, pentru procurorii din procuratura specializată; procurorul mun. Chișinău sau adjunctii acestuia, pentru procurorii din procuratura mun. Chișinău; procurorul UTAG sau adjunctii acestuia, pentru procurorii din procuratura UTAG și din procuraturile din UTAG; procurorul teritorial și specializat, pentru adjunctul său; șefii din subdiviziunile Procuraturii Generale, pentru procurorii din cadrul subdiviziunii 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 ordonanței, poate fi anulată doar de către Procurorul General.

111. Indicațiile procesuale pot viza doar acțiunile procesuale ce urmează a fi întreprinse pe cauză. Acestea nu pot viza soluția pe cauză.

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

a) pct. 4) se expune în următoarea redacției:

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

b) se completează cu pct. 5) cu următorul conținut:

„5) în cazul admiterii cererii de abținere sau de recuzare.”.

113. Avînd în vedere existența subordonării ierarhice, precum și natura funcției de procuror, procurorii nu pot fi asimilați expres magistraților, acest fapt fiind susținut și de către Curtea Constituțională<sup>28</sup>.

114. Pentru realizarea soluțiilor indicate este necesară revizuirea complexă a CPP și Legii cu privire la Procuratură în sensul propunerilor menționate mai sus.

### III. Gradele speciale ale procurorilor

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

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

- gradele procurorilor nu sunt dependente de pregătirea profesională, ci de vechimea în muncă.

#### ***Context***

115. Gradele procurorilor nu relevă calitatea și complexitatea activității acestora, profesionalismul, pregătirea sa, dar, formal, depind de vechimea în muncă și funcția din 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. Totodată, pentru salarizarea procurorilor va fi luată în calcul funcția deținută de procuror.

117. Gradele militare se vor exclude, odată cu desființarea procuraturii militare.

---

<sup>28</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.

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 de reglementat și se fundamentează doar pe evaluarea cunoștințelor teoretice, fără a include alte criterii importante pentru a identifica cei mai buni candidați pentru funcția de procuror;*

*- mecanisme diferite de admitere în profesie pentru diferite categorii de candidați (absolvenți ai INJ și candidați cu experiență în alte profesii).*

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

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

- pentru candidații cu vechime în muncă (presupune susținerea examenului de capacitate în fața Colegiului de calificare al CSP;
- pentru absolvenții Institutului Național al Justiției (fără examen de capacitate, doar în baza actului de absolvire).

120. Actualmente, unii dintre procurori îndeplinesc sarcini improprie funcție 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 procedurii similare 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 de la Institutul Național al Justiției).

Nota pentru cunoștințele teoretice este pusă de comisia de absolvire de la INJ (pentru ambele categorii de candidați - absolvenții INJ și cei cu stagiul de muncă). Nota pentru cunoștințele teoretice va constitui un anumit procentaj

(50%) din numărul total de puncte care pot fi obținute la concurs. Celelalte puncte vor fi acordate de către Colegiul de selecție și carieră al procurorilor.

Tematica (formularea) testelor pentru evaluarea teoretică urmează a fi decisă cu participarea CSP (urmează de reglementat expres și faptul că, formularea curriculei de studiu pentru audienții INJ, de asemenea, se va face cu participarea CSP).

123. Rezultatele examenului de la INJ se transmit Colegiului de selecție și carieră al procurorilor, care va evalua candidații în baza criteriilor suplimentare (profesionale, altele, decât cele teoretice), aprobate de CSP.

124. Urmează a fi creat Registrul participanților la concursul pentru suplinirea funcțiilor vacante de procuror și de procuror-șef. Înscrierea în registru se va face pentru funcție și pentru procuratura concretă. După ambele etape (în baza punctajul total acumulat), candidatul este inclus în registrul.

125. Competențele CSP în acest domeniu sunt:

- a) propune Procurorului General numirea în funcție a candidatului cu cel mai înalt punctaj din lista candidaților pentru funcția dată;
- b) examinează plîngerile împotriva deciziilor Colegiului de selecție și carieră al procurorilor (examinarea are loc doar în aspect de procedură);
- c) selectează unul din doi candidați cu același punctaj, în cazul în care candidează pentru aceeași funcție.

126. Selecția candidatului pentru numire în funcția de procuror se inițiază cu anunțarea vacanței de către CSP, la propunerea Procurorului General. Ulterior, CSP 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 CSP, concursul se anunță inițial doar pentru procurorii în funcție. După aceasta, în cazul în care vacanța nu a fost suplinită, se anunță concurs pentru numirea în funcție de procuror între candidații la funcția de procuror.

128. Procedura de desfășurare a concursului urmează să fie reglementată prin regulament aprobat de CSP.

129. Referitor la numirea în funcția de procuror se consideră optim următorul model: persoana se numește în funcția de procuror de către Procurorul General. Respingerea candidaturii de către Procurorul General este posibilă, doar dacă acesta deține probe incontestabile care stabilesc circumstanțe de incompatibilitate cu funcția pentru care este propus sau, eventual, acesta poate să condiționeze numirea 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 CSP, făcută cu votul a 2/3 a membrilor, este 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 pentru 2 mandate consecutive.

131. Numirea în funcția de procuror se face pînă la plafonul de vîrstă.

132. La numirea în funcție, procurorul depune jurămîntul în fața Procurorului General și a membrilor CSP.

133. Procurorul General poate avea un cabinet propriu, statutul angajaților căruia va fi cel 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 avea cabinet, prevederile acesteia, în speță art. 2 alin. (2), urmează să fie modificate corespunzător.

134. Promovarea procurorilor va avea loc prin concurs, în baza punctajului acumulat de candidații înscriși în registrul candidaților.

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

## V. Evaluarea performanțelor procurorilor

### **Probleme identificate:**

- *evaluarea activității procurorului este formală, criteriile de evaluare sunt orientate la cunoștințe teoretice și nu acoperă alte aspecte ale activității și conduitei procurorului;*

- *evaluarea activității nu este coroborată cu mecanismul de ridicare a calificării și avansare în carieră;*

- *mecanismul de evaluare existent nu permite identificarea problemelor în activitatea procurorului și soluționarea acestora, deoarece probabilitatea caracterului subiectiv al acestuia, lipsa transparenței pot fi un instrument de influențare a procurorului, afectând independența acestuia.*

### **Context**

136. Este esențial a asigura că procurorii posedă calificările profesionale necesare pentru îndeplinirea funcțiilor lor prin metode îmbunătățite de recrutare, instruire juridică și profesională și asigurarea cu toate cele necesare îndeplinirii funcțiilor.<sup>29</sup>

137. Legislația cu privire la Procuratură nu stabilește criterii și standarde eficiente care să fie folosite la evaluarea performanței procurorilor. Determinarea caracteristicilor performanței și calitățile necesare luării 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 ea le-a stabilit în planul său de evaluare a performanțelor.<sup>30</sup>

### **Soluții**

---

<sup>29</sup> Preambul, Liniile Directoare privind Rolului Procurorilor, adoptate la cel de-al VIII-lea Congres al Națiunilor Unite de prevenire a Criminalității și Tratatului Infractorilor, care a avut loc la Havana, Cuba (27 august-7 septembrie 1990).

<sup>30</sup> Raportul de evaluare a Consiliului Superior al Procurorilor. ODHIR și Misiunea OSCE în Moldova. 20

138. Evaluarea procurorilor presupune evaluarea activității lor și nu a cunoștințelor.

Evaluarea procurorilor-șefi presupune verificarea capacităților acestuia în calitate de procuror, precum și a celor de conducere, de control și de comunicare.

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

140. Procedurii de evaluare îi sunt supuși toți procurorii, inclusiv adjuncții Procurorului General, cu excepția ultimului.

141. Evaluarea procurorului este ordinară și extraordinară. Evaluarea ordinară se efectuează la fiecare 5 ani. Rezultatul evaluării este valabil 5 ani, dacă nu a existat solicitarea de evaluare extraordinară. Evaluare extraordinară se efectuează în cazul solicitării procurorului sau participării la concurs peste 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 CSP. Procedura de evaluare va fi desfășurată într-un regulament aprobat de CSP. Norme generale cu privire la întreg procesul 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.

144. Evaluarea se face de către Colegiul de evaluare de pe lângă CSP.

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, persoana se cheamă la evaluare extraordinară peste o anumită perioadă de timp de la evaluarea ordinară (de exemplu, minim - după 6 luni și maximum - un an).

146. Realizarea soluțiilor se va realiza prin modificarea Legii cu privire la Procuratură și adoptarea de către CSP a regulamentelor de selectare și evaluare a procurorilor.

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

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

- *actualmente nu este reglementată suficient de clar modul de inițiere a procedurii disciplinare împotriva procurorului și efectuarea anchetei de serviciu;*
- *lipsa reprezentanților societății în componența Colegiului disciplinar nu asigură suficient transparența activității acestuia;*
- *existența posibilității de evitare a răspunderii disciplinare prin eliberarea din funcție la proprie inițiativă.*

### ***Context***

147. La moment competența sancționării disciplinare îi revine, în baza art. 62 al Legii cu privire la Procuratură, Colegiului Disciplinar, care este instituit pe lângă CSP și reprezintă o autoritate care are drept scop examinarea cazurilor de răspundere disciplinară a procurorilor.

Colegiul Disciplinar se compune din 9 membri: trei membri aleși de procurorii de la Procuratura Generală din, rîndul lor, șase membri aleși de procurorii de la procuraturile teritoriale și de la cele specializate, din rîndul lor (a se remarca faptul că în componența colegiului nu este nici un reprezentant din afara sistemului organelor Procuraturii).

Dreptul de a înainta procedură disciplinară împotriva procurorului îl are orice membru al CSP, procurorii-șefi ai subdiviziunilor Procuraturii Generale, procurorii teritoriali și procurorii specializați.

Procedura disciplinară în privința membrilor CSP, a membrilor Consiliului de Calificare și a membrilor Colegiului Disciplinar se întentează la inițiativa a cel puțin 4 membri ai CSP.

148. Procedură disciplinară pentru membrii Procuraturii trebuie să fie prevăzută de lege și trebuie să garanteze o evaluare și *decizii juste și obiective* supuse unui control *independent și imparțial*<sup>31</sup>. Plîngerile formulate împotriva unui procuror pentru încălcarea standardelor profesionale se vor examina cu celeritate și echitate după o procedură legală. Procurorul are dreptul la o

---

<sup>31</sup> Recomandarea Rec (2000) 19 a Comitetului Miniștrilor către Statele Membre privind Rolul Procuraturii în Sistemul de Justiție Penală, pct. 5.

audiere echitabilă. Decizia poate face obiectul unei revizuirii de către o autoritate independentă<sup>32</sup>. Membrii Procuraturii trebuie să aibă acces la o procedură de recurs satisfăcătoare, inclusiv dreptul de a sesiza un tribunal în cazul când este afectat statutul lor juridic<sup>33</sup>.

### Soluții

149. Se recomandă următoarea procedură de înregistrare și circuitul unei cereri privind invocarea unei abateri disciplinare<sup>34</sup>:

Plîngerile privind invocarea abaterii disciplinare recepționate de către CSP, precum și cele recepționate de către Procurorul General se transmit direct Inspecției procurorilor. Inspecția examinează plîngerea, colectează informațiile pe caz și decide motivat:

1) transmiterea materialelor și a unui raport pe cauză Colegiului disciplinar, dacă identifică un temei de atragere la răspundere disciplinară,;

2) încetarea procedurii disciplinare, dacă nu identifică nici un temei de atragere la răspundere disciplinară.

150. Procedura disciplinară se pornește *de facto* la momentul înregistrării sesizării, fără întocmirea unui act procedural special de pornire a acesteia.

151. Despre pornirea sau încetarea procedurii, inspectorul informează autorul plîngerii.

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

153. Colegiului disciplinar (deciziile acestuia, elemente de procedură în fața Colegiului)

Decizia Colegiului disciplinar cu privire la cauza disciplinară se ia cu majoritate voturilor membrilor colegiului.

---

<sup>32</sup> Liniile Directoare privind Rolul Procurorilor, adoptate la cel de-al VIII-lea Congres al Națiunilor Unite de prevenire a Criminalității și Tratatului Infractorilor, 1990, pct. 21

<sup>33</sup> Recomandarea Rec (2000) 19 a Comitetului Miniștrilor către Statele Membre privind Rolul Procuraturii în Sistemul de Justiție Penală, pct. 5

<sup>34</sup> Suplimentar a se vedea cadrul legislativ care reglementează subiectul respectiv pentru judecători, în special care sunt cazurile când poate avea loc refuzul cererii din start.

Aceasta poate fi contestată la CSP, atât pe fond, cât și pe procedură. Urmează să fie reglementate expres soluțiile care pot fi date de către CSP în rezultatul examinării contestațiilor.

Procedura în fața CSP se desfășoară cu participarea ambelor părți. Decizia CSP poate fi contestată în instanța de judecată, atât pe probleme de procedură, cât și pe probleme de fond.

Deciziile Colegiului disciplinar nu se validează de către CSP.

154. Învinuirea în procedura disciplinară se susține de inspector. La examinarea cauzei disciplinare, Colegiul disciplinar invită persoana împotriva căreia s-a depus cererea și inspectorul.

155. Citarea autorului plîngerii rămîne la discreția Colegiului.

156. Inspecția procurorilor:

Funcția de inspector este una permanentă. În funcția de inspector nu pot fi numiți procurori în funcție, iar în cazul numirii - aceștia sunt detașați din funcțiile deținute (în acest scop, sunt 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 pentru sancționare disciplinară, 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. Sancțiunea disciplinară/abaterile disciplinare/termene de prescripție

Sancțiunile disciplinare se aplică de către Colegiul disciplinar, cu excepția sancțiunii privind demiterea din funcție care se va aplica prin ordin al Procurorului General în temeiul deciziei definitive a Colegiului disciplinar sau a hotărîrii CSP pe marginea contestației împotriva deciziei Colegiului disciplinar.

158. Dacă există procedură disciplinară împotriva unui procuror, nu se permite plecarea în demisie onorată pînă la soluționarea cauzei disciplinare.

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:

- termenul de prescripție pentru depunerea sesizării privind abaterea disciplinară:

- a) cînd sunt încălcări 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 mai mult de 3 ani de la data comiterii ei;

- b) cînd sunt abateri, altele decît cele legate de activitatea procesuală - termenul rămîne să fie de 6 luni din ziua comiterii faptei.

- termenele de tragere la răspundere disciplinară indicate mai sus curg pînă la depunerea sesizării;

- art. 61 lit. b) din Legea nr. 294 din 25 decembrie 2008 cu privire la Procuratură urmează să fie exclusă, deoarece o prevedere similară, pentru judecători, a fost declarată neconstituțională în cazul judecătorilor<sup>35</sup>.

## VII. Urmărirea penală a procurorilor

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

- *prevederile legale privind pornirea UP împotriva PG nu sunt suficient de explicite și necesită a fi clarificate.*

### ***Context***

160. Legislația în vigoare prezintă colizii între prevederile art. 57 lin. (5) din Legea nr. 294 din 25 decembrie 2008 cu privire la Procuratură și art. 262 alin. (5) din Codul de procedură penală al Republicii Moldova, 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.*”.

---

<sup>35</sup> Hotărîrea Curții Constituționale nr. 28 din 14 decembrie 2010, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2010, nr. 254-256. art.30.

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 în sensul reglementării că sesizările privind comiterea infracțiunii de către Procurorul General se examinează de către un procuror (grup de procurori) desemnat de către CSP, competent să efectueze toate acțiunile prevăzute de Codul de procedură penală până la rămânerea irevocabilă a hotărârii judecătorești pe cauză.

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

163. Pentru implementarea soluțiilor este necesară racordarea normelor art. 57 lin. (5) din Legea nr. 294 din 25 decembrie 2008 cu privire la Procuratură cu art. 262 alin. (5) din Codul de procedură penală al Republicii Moldova. Dacă va fi necesar, urmează a fi revăzute și alte norme ale Legii cu privire la Procuratură.

## D. GARANȚIILE SOCIALE ALE PROCURORILOR

### I. Salarizarea procurorilor

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

- salariile actuale primite de către procurori nu corespund în mod vădit sarcinilor puse în fața acestora, nu contribuie la atragerea celor mai bune cadre în Procuratură, nu asigură un nivel de trai decent și prezintă riscuri sporite de corupție.

#### ***Context***

164. „Potrivit datelor comparative prezentate de CEPEJ, în 2008 Moldova a oferit procurorilor cel mai mic salariu anual brut comparativ cu toate celelalte țări europene, constituind 3,207 EUR, fiind urmată de Armenia (4,864 EUR), Rusia (7,201 EUR), Bulgaria (7,227 EUR), Albania (7,250 EUR) și Georgia (8,383 EUR), singurele țări sub nivelul de 10,000 EUR. Suplimentar, salariile procurorilor din Moldova, de asemenea, nu au ajuns la media CEPEJ de 2 ori cât salariul mediu brut pe țară, din moment ce procurorii din Moldova sunt plătiți în mediu 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 Moldova sub-remunerează procurorii săi, comparativ cu alte sectoare/stați. Prin urmare, chiar dacă trebuie de remarcat faptul că la rata de 114.1% creșterea salariilor tuturor procurorilor din Moldova între anii 2004 și 2008 a fost cea mai semnificativă în raport cu toate celelalte țări europene, se poate conchide că procurorii moldoveni sunt într-o anumită măsură sub-remunerați în raport cu alte sectoare.”<sup>36</sup>

#### ***Soluții***

165. Este necesară majorarea substanțială a salariului procurorilor. Aceasta urmează a fi realizat prin raportarea salariului procurorilor la salariul primit de judecători. Procesul de majorare graduală a salariului procurorilor va

---

<sup>36</sup> Raportul Comisiei Europene privind Evaluarea Supremației Legii și Administrării Justiției pentru Programarea Sectorială Extinsă Moldova. Septembrie 2011.pct. 85.

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

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

167. Soluțiile urmează a fi implementate prin revizuirea cadrului legislativ cu privire la salarizarea procurorilor.

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

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

- *sistemul actual de pensionare a procurorilor determină exodul cadrelor experimentate din Procuratură;*
- *referitor la unele dintre garanțiile procurorilor (cum ar fi dreptul la port armă) -acestea și-au pierdut actualitatea, referitor la altele (dreptul la concediu) - practica de realizare a acestora este neclară.*

### ***Context***

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

### ***Soluții***

169. Odată cu mărirea substanțială a salariului pentru procurori, urmează să fie exclusă posibilitatea de a primi concomitent salariul și pensia. Dacă rămîne în serviciu, procurorul primește doar salariul, sistemul care urmează a fi stabilit fiind similar celor pentru judecători.

170. Procurorul care este eliberat din serviciu pe motive compromițătoare pierde dreptul la toate garanțiile speciale ale procurorului (a se vedea art. 67 din Legea nr. 294 din 25 decembrie 2008 cu privire la Procuratură).

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

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

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

**Notă informativă  
la proiectul de Hotărâre a Parlamentului  
cu privire la aprobarea Concepției de reformare a Procuraturii**

La 25 noiembrie 2011, Parlamentul Republicii Moldova, prin Legea nr. 231, a adoptat Strategia de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016, obiectivul general al căreia este edificarea unui sector al justiției transparent, profesionist, care să asigure supremația legii și respectarea drepturilor omului.

Sistemul organelor Procuraturii necesită o intervenție reformatoare, orientată în special spre sporirea independenței procesuale a procurorilor, stabilirea unor criterii și a unei proceduri clare și transparente de selectare, numire și promovare a procurorilor, revizuirea procedurii de numire a Procurorului General, dar și fortificarea capacităților Consiliului Superior al Procurorilor (CSP).

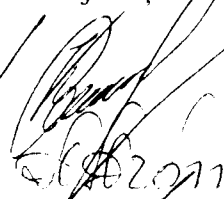
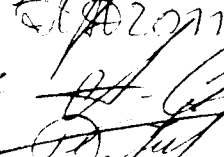

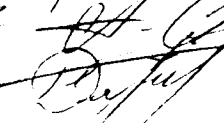
Grupul de lucru pentru definitivarea Concepției de reformare a Procuraturii și elaborarea proiectelor actelor normative ce vizează reformarea activității Procuraturii (*instituit prin Dispoziția Președintelui Parlamentului nr. DDP/C1 nr. 2 din 15.01.2014*), a dezbătut diverse mecanisme de instituire a standardelor din statele comunitare în organizarea și activitatea sistemului organelor Procuraturii.

Principiile și scopurile ce au stat la baza definitivării acestei concepții sunt:

- consolidarea planificării strategice în organizarea, coordonarea și desfășurarea activității Procuraturii;
- excluderea din domeniile de competență ale procurorului a majorității activităților care nu țin de procedurile penale;
- specializarea procurorilor;
- asigurarea caracterului individual în procesul de luare a deciziilor;
- micșorarea numărului de procurori ierarhic-superiori;
- repartizarea uniformă și echitabilă a volumului de muncă și alocarea rațională a surselor bugetare necesare.

Concepția de reformare a Procuraturii are un conținut structurat pe 4 capitole, care se referă la locul și rolul Procuraturii, organizarea și activitatea sistemului organelor procuraturii, independența funcțională, răspunderea și garanțiile sociale ale procurorilor.

Respectiva Concepție reprezintă o bază de pornire pentru elaborarea proiectelor de legi cu privire la activitatea sistemului organelor procuraturii și elaborarea proiectelor de acte normative, ce vor viza reforma activității Procuraturii, atât de necesare procesului de reformare a sectorului de justiție în totalitate.

A. Candu /   
S. Orhinc /   
A. Cimbriș /   
A. Dănilă / 

**Deputați în Parlament**