

Raport de evaluare

Consiliul Superior al Procurorilor

Republica Moldova



Cuprins

Sumar executiv

1.	<u>Introducere</u>	9
2.	<u>Context</u>	10
	2.1 Procurorul.....	10
	2.2 Independența Procuraturii.....	11
	2.3 Garanții instituționale.....	11
	2.4 Responsabilitatea Procurorilor.....	12
	2.5 Procuratura în Moldova.....	12
	2.6 Procesul de reformă până în prezent.....	13
	2.7 Corupția.....	14
3.	<u>Consiliul și Colegiile create prin noua Lege cu privire la Procuratură</u>	14
	3.1 Consiliul Superior al Procurorilor.....	14
	• Rolul și atribuțiile CSP.....	15
	• Regulamentele și modalitatea de funcționare a CSP.....	16
	• Ședințele CSP.....	18
	• Comparația independenței procurorilor cu cea a judecătorilor.....	20
	• Relațiile cu Institutul Național al Justiției.....	23
	3.2 Colegiul de Calificare.....	24
	• Procesul de Selectare a Procurorilor.....	24
	• Atestarea și Promovarea Procurorilor.....	26

3.3 Colegiul Disciplinar.....	27
• Compararea sistemului actual și precedent.....	27
• Regulamentul Colegiului Disciplinar.....	29
4 <u>Necesitățile Consiliului Superior al Procurorilor</u>.....	32
4.1 Măsurile pe Termen Scurt.....	32
• Buget separat.....	33
• Detașarea Președintelui CSP și a Președinților Colegiilor.....	33
• Instruirea în domeniul administrației.....	34
• Adoptarea hotărârilor comune.....	34
• Revizuirea Regulamentelor.....	35
• Evaluarea Performanței.....	35
• Criterii de Evaluare.....	36
• Codul de Etică.....	38
• Combaterea comportamentului necorespunzător.....	38
• Implicarea societății civile.....	39
4.2 Alte remarce	40
• Axarea Procuraturii pe Funcțiile Sale Fundamentale.....	40
• Îmbunătățirea Activității CSP	42
• Rolul CSP de elaborare a politicilor.....	43
• Examinarea altor aranjamente instituționale pentru CSP.....	47
• Acordarea statutului de magistrați procurorilor	48
5. <u>Concluzie</u>.....	50

<u>Lista abrevierilor</u>	50
<u>Lista Recomandărilor și Remarcelor</u>	50
<u>Anexa A - Metodologia</u>	55

Sumar executiv

La 17 martie 2009 în Republica Moldova a intrat în vigoare o nouă lege care stabilește structura organizațională a serviciului procuraturii și care prevede formarea unei instituții autonome numită Consiliul Superior al Procurorilor (CSP).¹ În octombrie 2010 Oficiul pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (ODIHR) a Organizației pentru Cooperare și Securitate în Europa (OSCE) a inițiat un proiect de două luni cu scopul de:

1. a evalua plasarea instituțională a CSP în cadrul Procuraturii Generale (PG).
2. a acorda asistență tehnică imediată CSP acolo unde este necesar și solicitat.
3. a evalua necesitățile CSP; și
4. a elabora un raport pentru ODIHR privind constatările echipei proiectului², inclusiv recomandări concrete referitoare la faptul cum pot fi soluționate deficiențele identificate.

„Noua lege” reprezintă o îmbunătățire semnificativă în comparație cu „legea veche”³ deoarece prevede crearea CSP și a Colegiilor de Calificare și Disciplinar de pe lângă acesta. Luarea deciziilor privind numirea, promovarea, recunoașterea meritelor, instruirea și sancționarea disciplinară a procurorilor nu mai aparține exclusiv PG. În consecință, procuratura este o organizație mai democratică.

Sumarul constatărilor principale privind plasarea instituțională a CSP în cadrul PG

1. Actualul Procuror General susține CSP. Actualul Președinte și secretar al CSP înțeleg conceptual cum CSP ar putea opera dacă ar avea resursele necesare și sunt dedicați realizării acestei concepții.

¹ Noua lege a fost adoptată de Parlament la 25 decembrie 2008. Prima ședință a CSP la care a fost ales președintele a avut loc la 14 ianuarie 2009.

² Membrii echipei proiectului au fost John Pearson, B.A., J.D., LL.M., Mihaela Vidaicu și Olimpia Iovu.

³ **Legea cu privire la Procuratură**, Nr. 118-XV, din 14 martie 2003, publicată în Monitorul Oficial Nr.72-75, din 14 aprilie 2003.

2. Relația instituțională apropiată dintre CSP și PG nu creează impresia că CSP reprezintă cu adevărat „o garanție a independenței, obiectivității și imparțialității procurorilor” după cum cere legea organică care a creat această structură.⁴

Sumarul constatărilor principale privind necesitățile CSP

1. Deși CSP a fost creat după modelul Consiliului Superior al Magistraturii (CSM), acesta nu posedă nimic din infrastructura care a contribuit la succesul CSM. Spre deosebire de CSM, CSP nu are un buget propriu, membri detașați, personal auxiliar și sediu. În lipsa acestor instrumente nu este posibilă realizarea eficientă a sarcinilor atribuite acestuia prin legea nouă.
2. Procesul de recrutare a noilor procurori ar putea fi îmbunătățit prin asigurarea că fiecare candidat a urmat un curs de studiu la Institutul Național al Justiției (INJ) și prin instituirea de către procuratură a criteriilor de selecție care să testeze un spectru mai larg de competențe și cunoștințe.
3. CSP a recunoscut necesitatea revizuirii Codului de Etică al procurorilor, iar elaborarea noului Cod ar trebui să constituie o prioritate.
4. Regulamentele privind CSP și a Colegiilor de pe lângă acesta urmează a fi revăzute.
5. Planul de măsurare a performanțelor Procuraturii poate fi substanțial îmbunătățit.

Sumarul principalelor recomandări privind soluționarea deficiențelor identificate

Măsuri pe termen scurt

1. Pentru ca să devină o instituție puternică capabilă să realizeze mai eficient mandatul său și să exercite o influență mai mare asupra procuraturii, CSP are nevoie de un buget operațional modest și de un președinte detașat. Președinții Colegiilor de pe lângă CSP, de asemenea, trebuie să fie detașați. Adițional, CSP și Colegiile de pe lângă acesta au nevoie de consultanți juridici și spațiu pentru birouri.

⁴ Articolul 80(2) din **Legea cu privire la Procuratură**, Nr. 294-XVI, din 25 decembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial Nr. 55-56/156, din 17 martie 2009.

2. Instruire în domeniul managementului financiar, resurselor umane și altor domenii trebuie să fie disponibilă pentru membrii CSP și ai Colegiilor afiliate ce manifestă interes.
3. CSP trebuie să explice tuturor procurorilor că va avea un rol activ în abordarea suspiciunilor privind amestecul nejustificat venit din orice sursă sau intervenții ale superiorilor care pot indica semne de corupție.
4. Regulamentele CSP și a Colegiilor afiliate trebuie revăzute ca: a) să furnizeze îndrumări zilnice membrilor Consiliului și a Colegiilor, b) să asigure coerența în abordare, și c) să elimine percepția unui proces decizional arbitrar și netransparent.
5. CSP trebuie să elaboreze un plan de gestionare a performanțelor pentru procuratură, care să includă criteriile de evaluare specifice.
6. CSP trebuie să elaboreze o strategie de prezentare publică a procuraturii ca o instituție socială indispensabilă și de sine stătătoare, demnă de independență, autonomie și susținere publică.

Alte remarce

1. PG și alți oficiali (de ex. Ministerul Justiției) trebuie să analizeze modalitățile prin care procuratura poate să se focalizeze pe activitățile ei principale în domeniul justiției penale și să transfere reponsabilitățile ce nu țin de acest domeniu altor instituții. În acest scop, Procuratura, împreună cu alte instituții competente, ar trebui să elaboreze un program comun de restructurare.
2. Ar trebui luată în considerare și modificarea legii cu privire la procuratură pentru a raționaliza activitatea CSP.
3. Odată asigurat în mod adecvat cu resursele necesar, CSP trebuie să analizeze și să discute cu PG asumarea rolului de elaborare a politicilor. În acest sens, prioritate ar putea să constituie emiterea unei directive privind factorii care ar putea și care nu ar putea fi luați în considerație când se decide dacă urmărirea penală urmează a fi pornită sau continuată.

4. Activitatea și eficiența consiliului bicameral pentru judecători și procurori existent în alte jurisdicții trebuie minuțios revăzută înainte de a lua măsuri pentru instituirea CSP ca o cameră separată a CSM în Moldova.
5. Dacă se decide de a institui CSP ca a doua cameră a SCM, un studiu minuțios urmează a fi făcut până la conferirea statutului de magistrat procurorilor.

1. Introducere

Republica Moldova este o țară în tranziție. Moldova aspiră să adere la Uniunea Europeană⁵ și reformarea continuă a sistemului ei juridic va juca un rol important în promovarea integrării europene a țării. Moldova a cunoscut o explozie a criminalității și o creștere a economiei tenebre la sfârșitul anilor 1990 începutul anilor 2000.⁶ Un sistem juridic eficient și efectiv este cheia pentru combaterea criminalității, lupta cu corupția, protecția drepturilor omului și atragerea investițiilor.⁷ Acest raport pornește de la o premiză acceptată pe plan internațional⁸ că un element necesar a unui sistem juridic eficient și eficient este un serviciu al procuraturii funcțional, independent, autonom și transparent. Așa garanții ca independența și autonomia nu sunt date procurorilor în propriul lor interes, **acestea sunt acordate în interesul supremației legii și a celor care caută și doresc înlăptuirea justiției.**⁹

În mare parte acest raport recomandă măsuri care pot fi implementate în conformitate cu Constituția țării și legea organică în vigoare.¹⁰ În timpul acestor perioade dificile din punct de vedere economic este greu pentru toate statele, și în special pentru așa state sărace din punct de vedere economic ca Moldova,¹¹ să inițieze programe costisitoare de

⁵Moldova a implementat primul Plan de Acțiuni în cadrul Politicii Europene de Vecinătate (<http://www.mfa.md/european-integration/relations-RM-EU/>; europa.eu relația Moldova – UE). *A se vedea*, de asemenea, Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova „Libertate, Democrație și Bunăstare”.

⁶ Fundația Soros, Performanțele justiției penale prin prisma drepturilor omului, Moldova, noiembrie 2009, p. 5.

⁷ *A se vedea* V. Autheman, S. Elena and K. Henderson, Global Best Practices: Judicial Councils [Cele mai bune practici globale: Consiliile Judecătorești], IFES, Rule of Law White Paper, aprilie 2004.

⁸ **Ghidul ONU cu privire la rolul procurorului din 1990 și Recomandările Consiliului Europei privind rolul procurorului în sistemul justiției penale** din 2000 sunt documente importante care conțin măsuri de protecție pentru a garanta independența procurorilor în cadrul profesiei lor. Ambele conțin dispoziții care urmăresc asigurarea de către stat a independenței procurorului. **De importanță primordială este libertatea procurorului în raport cu orice ingerință sau influență în munca sa.**

⁹ **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.

¹⁰ În secțiunea finală a acestui raport sunt făcute unele sugestii cu privire la unele modificări la lege care ar consolida și transforma CSP și procuratura.

¹¹ În 2009 produsul (nominal) intern brut al Moldovei (5,403 milioane dolari) a scăzut cu 7,8%. În 2010 Republica Moldova se află pe locul 86 din 110 state analizate în cadrul studiului privind indicii de prosperitate realizat de Institutul Legatum.

consolidare a capacității instituțiilor sale. Instituțiile publice nu se pot aștepta să primească mai mulți bani. Ele trebuie să învețe să lucreze mai eficient (adică, „să lucreze mai rațional”) cu bugete mici sau în scădere. Deseori, aceasta înseamnă supunerea sistemului existent unui control pentru a identifica unde el poate fi simplificat. Acest raport identifică unele domenii unde oficialii din Republica Moldova pot găsi oportunități pentru raționalizare.¹²

1. Context

2.1 Procurorul

Procurorii sunt autoritățile publice care, în numele societății și în interes public, asigură aplicarea legii în cazul în care încălcarea legii atrage răspunderea penală, luând în considerație atât drepturile persoanei, cât și necesitatea eficienței sistemului justiției penale.¹³

O misiune crucială a unui stat democratic modern este de a stabili și a asigura funcționarea unui sistem al justiției penale efectiv. Fiecare stat are un procuror împuternicit cu mobilizarea puterii coercitive a statului pentru a urmări în justiție infractorii pentru presupuse încălcări ale legii penale. Jurisdicțiile care își trag rădăcinile din sistemul de drept englez, de obicei, plasează procurorul în cadrul puterii executive (de ex. Canada, Statele Unite ale Americii, Republica Irlanda), în timp ce jurisdicțiile care aplică modelul continental introdus de Louis al XIV al Franței percep procurorul ca o parte a puterii judecătorești (de ex. Franța, Italia și România).¹⁴ Uniunea Sovietică a adoptat un al treilea model, împuternicind Procurorul General cu cea mai importantă sarcină a statului de a

¹² Echipa proiectului își exprimă recunoștința pentru asistența primită la elaborarea acestui raport din partea Procurorului General, Valeriu Zubco, a Președintelui Consiliului Superior al Procurorilor, Iurie Garaba, și a angajaților procuraturii care ne-au împărtășit opiniile lor. Opiniile expuse în acest raport, precum și concluziile la care s-a ajuns aparțin exclusiv echipei proiectului.

¹³ Avizul nr. 12 (2009) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni și Avizul nr. 4 (2009) al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni privind **relațiile între judecători și procurori într-o societate democratică**, (Strasbourg, 8 decembrie 2009).

¹⁴ Acest model a fost aplicat în Moldova până la perioada sovietică și încă mai influențează unele aspecte ale sistemului de drept. Moldova a preluat modelul unui sistem bazat pe principiul contradictorialității (art. 13 din Legea cu privire la Procuratură, Nr. 294-XVI, din 25 decembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial Nr. 55-56/156, din 17 martie 2009), însă judecătorii încă mai analizează dosarul înainte de ședința de judecată, o practică care este incompatibilă cu un proces contradictorial practicat în alte părți.

supraveghea toate sferele vieții publice și sociale.¹⁵ Acest fapt a făcut procuratura cea mai puternică instituție în sistemul de drept sovietic.¹⁶

2.2 Independența Procuraturii

Indiferent de ce model adoptă un anumit stat, este cunoscut faptul că procurorul general și agenții săi joacă un rol cheie, teoretic, dacă nu întotdeauna practic, în asigurarea faptului că sistemul justiției penale funcționează într-un mod independent și imparțial.¹⁷ Pentru a juca acest rol eficient, procurorii trebuie să fie protejați de ingerințe sau influență necorespunzătoare, inclusiv influența venită din partea legislativului și executivului. Acesta este motivul din care modelul continental plasează procurorul în cadrul puterii judecătorești, oferindu-i dreptul la protecțiile asigurate de independența justiției.

În jurisdicțiile în care procurorul face parte din executiv s-au dezvoltat tradiții puternice prin care se interzice altor membri ai executivului să se implice în cazuri individuale. Unele jurisdicții au completat aceste cutume cu modelele legiferaute de Director al Serviciului Public al Procuraturii (de ex. Republica Irlanda și Canada la nivel federal și în provinciile Nova Scotia și Quebec), permițând Directorului Serviciului Public al Procuraturii să nu ia în considerație ordinele executivului, cu excepția cazului când acestea sunt emise în scris și publicate oficial.

2.3 Garanții Instituționale

Garanțiile instituționale care asigură independența și autonomia procurorilor sunt definite, în principal, de mecanismele de recrutare (de ex. candidații au calificarea profesională relevantă), de instruirea continuă, de promovare și de remunerare.¹⁸ Aceste garanții tind să asigure că fiecare decizie cu privire la numirea procurorului și cariera acestuia se bazează

¹⁵ Cherif Bassiouni și V.M. Savitski (eds), *The Criminal Justice System of the U.S.S.R.*, [Sistemul de justiție penală al URSS] (Springfield, USA, 1979).

¹⁶ Fundația Soros, *Performanțele justiției penale prin prisma drepturilor omului*, Moldova, noiembrie 2009, p. 38.

¹⁷ **Linii Directoare asupra Rolului Procurorilor**, adoptate la cel de-al VIII-lea Congres al Națiunilor Unite de prevenire a Criminalității și Tratatului Infracților, care a avut loc la Havana, Cuba (27 august-7 septembrie 1990). Procurorii în Uniunea Sovietică, teoretic, purtau răspundere în fața Sovietului Suprem, dar puterea lor deriva de la Procurorul General și, astfel, ei activau independent la nivelul autorităților publice regionale sau locale.

¹⁸ Art. 5, Recomandarea Rec (2000) 19 a Comitetului Miniștrilor către Statele Membre **privind Rolul Procurorului în Sistemul Judecătoresc** (adoptată de Comitetul Miniștrilor la 6 octombrie 2000, la cea de-a 724-a reuniune a delegaților miniștrilor, Consiliul Europei).

pe criterii obiective aplicate de o autoritate independentă sau obiectul garanțiilor prevede că decizia este luată exclusiv în baza meritelor.

2.4 Responsabilitatea Procurorilor

În timp ce procurorii ar trebui să îndeplinească atribuțiile profesionale fără imixțiuni nejustificate, iar statele ar trebui să-i protejeze de astfel de imixțiuni, procuratura ar trebui să răspundă periodic și public pentru activitățile și prioritățile sale.¹⁹ Independența și responsabilitatea procuraturii sunt, uneori, privite ca valori concurente. Cu toate acestea, fiind înțelese corect, ele sunt complementare. Independența procuraturii există în interes public, la fel ca și responsabilitatea acesteea. **Procurorii trebuie să poarte răspundere în fața societății pentru ca să se asigure că ei folosesc puterile substanțiale oferite în interes public.**

2.5 Procuratura în Moldova

Procurorii în statele est-europene au jucat în mod tradițional un rol important în sistemul de drept.²⁰ Mandatul generos oferit în prezent procurorilor moldoveni este o moștenire a rolului de supraveghere a procurorului general sovietic. Adicional la atribuțiile lor în cadrul procesului penal, procurorii în Moldova reprezintă interesul public și protejează legalitatea în cadrul proceselor civile și administrative.²¹ De asemenea, ei reprezintă statul, ministerele și alte organe guvernamentale și interesele persoanelor vulnerabile (de ex. minorii) în cadrul procesului civil.

În ciuda faptului că mulți procurori moldoveni lucrează foarte mult și sunt dedicați, procuratura are o „problemă de imagine”. În 2008 Inițiativa pentru Supremația Legii a Asociației Avocaților Americani a raportat că: „există o încredere publică minimă referitor la faptul că procuratura este politic capabilă să cerceteze și să urmărească penal încălcările

¹⁹ Art. 11, Recomandarea Rec (2000) 19 a Comitetului Miniștrilor către Statele Membre **privind Rolul Procurorului în Sistemul Justiției Penale** (adoptată de Comitetul Miniștrilor la 6 octombrie 2000, la cea de-a 724-a reuniune a delegaților miniștrilor, Consiliul Europei).

²⁰ Numărul cel mai mare de procurori (la 100.000 locuitori) poate fi găsit în statele Europei Centrale și de Est (Bulgaria, Ungaria, Letonia, Lituania, Moldova, Slovacia, Federația Rusă). *A se vedea Sistemele judecătorești europene*, ediția 2010 (cuprinde datele din 2008): Eficiența și calitatea justiției: Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției (CEPEJ), Consiliul Europei, p.183).

²¹ Articolele 1 și 5 din **Legea cu privire la Procuratură**, Nr. 294-XVI, din 25 decembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial Nr. 55-56/156, din 17 martie 2009.

drepturilor omului și infracțiunile comise de oficiali”.²² Interveniurile 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 dispuși să fie de acord cu afirmația că procurorii ca persoane aduc învinuiri întemeiate. Persoanele intervievate au fost, de asemenea, întrebate: cât de bine procurorii își fac munca? Media evaluării a fost de 3.10 din 5, un pic mai ridicată decât în cazul ofițerilor de urmărire penală.²³

2.6 Procesul de reformă până în prezent

Acest raport se concentrează pe necesitățile procuraturii și CSP. Există multe necesități iar realizarea acestora va necesita existența unei conduceri puternice și multă muncă. Eforturile de reformare depuse până în prezent trebuie, totuși, să fie recunoscute. Noua lege cu privire la procuratură este o îmbunătățire semnificativă față de legea din 1993 pe care a înlocuit-o.²⁴ Aceasta prevede rolul Consiliului Procurorilor la numirea, promovarea, recunoașterea meritelor, instruirea și sancționarea procurorilor. Aceste decizii nu mai aparțin exclusiv Procurorului General. Deși acest raport va sugera că este necesară o delegare mai mare a acestor responsabilități, importanța contribuției semnificative a Procurorului General în procesul de luare a deciziilor nu trebuie neglijată.

O altă îmbunătățire este că art. 21(2) a legii vechi permitea ca o persoană care a fost cel puțin cinci ani deputat în Parlament să poată candida la funcția de procuror fără să absolutească INJ, noua lege nu include deputații în grupul persoanelor care pot candida la funcția de procuror fără ca să urmeze cursurile INJ. Este dificil de a vedea cum o tranziție rapidă și simplă de la o carieră politică la o carieră în procuratură ar putea servi interesul public. Rolurile pe care le au politicienii și procurorii sunt fundamental diferite.

Procuratura a moștenit uniforma și ierarhia militară rigidă din perioada sovietică. Se pare că acest fapt a modelat atitudinea procuraturii față de comunitate și a jucat un anumit rol,

²² Indicatorii Reformei în Procuratură, Asociația Avocaților Americani Inițiativa pentru Supremația Legii, iunie 2008, p. 44.

²³ Fundația Soros-Moldova, Performanțele justiției penale prin prisma drepturilor omului, noiembrie 2009, p.40-41.

²⁴ Aceasta nu este o opinie general acceptată. Fundația Soros consideră că „multe modificări din lege sunt superficiale”. Fundația este îngrijorată de faptul că potrivit legii noi procuratura păstrează multe din competențele ce nu se referă la justiția penală (*a se vedea* Fundația Soros-Moldova, Performanțele justiției penale prin prisma drepturilor omului, noiembrie 2009, p. 41).

de asemenea, în răspunsul comunității față de procuratură. Totuși, se pare că structurile procuraturii au adoptat atitudini noi. Procuratura recent a lansat o inițiativă privind informarea mai detaliată a comunității despre rolul procurorilor.²⁵ Actualmente, când procurorii sunt promovați ei sunt prezentați liderilor societății civile și mass mediei. Aceste măsuri „informale” vor spori comunicarea și înțelegerea dintre procuratură și comunitatea pe care o servește.

2.7 Corupția

Corupția rămâne o mare provocare pentru Moldova. Indicatorul recent al Transparency International privind percepția corupției plasează Moldova pe locul 108 din 178 de țări.²⁶ În raportul din 2009, Moldova a fost plasată pe locul 92. Aceasta reprezintă un progres cu 16 puncte față de raportul din 2008. Directorul executiv al Transparency International a sugerat că **prevalarea corupției în sistemul justiției penale din Moldova** este un motiv pentru eșecul combaterii corupției generale. Cercetarea și urmărirea penală a infracțiunilor de corupție în Moldova este împărțită între procuratură și Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și a Corupției (CCCEC). CCCEC cercetează infracțiunile de corupție și le transmite procuraturii.

Inițiativa pentru Supremația Legii a Asociației Avocaților Americani a menționat în 2008 că există o percepție în Moldova că urmărirea penală în cazurile importante de corupție este motivată politic.²⁷ Conducerea Procuraturii contestă acuratețea clasamentului bazat pe percepție. De asemenea, a menționat că cei care critică nivelul corupției în Moldova rar oferă sugestii realiste despre cum aceasta poate fi abordată.

3. Consiliul și Colegiile create prin noua Lege cu privire la Procuratură

3.1 Consiliul Superior al Procurorilor

²⁵ În 2008 Indicatorii Reformei în Procuratură ai Asociației Avocaților Americani au descris (p. 48) interacțiunea procuraturii cu mass media, societatea civilă și publicul ca „ocazională”.

²⁶ Cu cât mai mare este numărul cu atât mai rea este percepția corupției.

²⁷ Indicatorii Reformei în Procuratură, Asociația Avocaților Americani Inițiativa pentru Supremația Legii, iunie 2008, p.

(2) Consiliul Superior al Procurorilor este **garantul autonomiei, obiectivității și imparțialității procurorilor.**²⁸

Au fost înaintate raționamente multiple și interdependente în sprijinul creării consiliilor judecătorilor, consiliilor procurorilor și a consiliilor mixte pentru judecători și procurori. Toate aceste raționamente reflectă încercarea de a consolida independența instituțională. Mai des acest lucru se face prin izolarea de imixțiuni externe a proceselor ce țin de carieră,²⁹ prin așa numitul „model sud-european”. Toate atribuțiile și competențele unui consiliu creat conform acestui model se referă la deciziile cu privire la carieră (de ex. consilierea sau puterea de a selecta și promova, de a sancționa și a instrui, etc.). În unele țări aceste consilii există doar ca garant al independenței judecătorești. Totuși, procurorii ca și judecătorii sunt membri ai consiliilor magistraților în zece țări europene, inclusiv Ungaria, Slovacia, România și Ucraina.³⁰

Unele țări au creat consilii separate pentru procurori (de ex. Portugalia sau Serbia). Acesta este modelul urmat de Moldova. Articolul 81 al noii legi prevede 12 membri pentru Consiliul Superior al Procurorilor:

- Cinci sunt aleși de Adunarea Generală a Procurorilor (prin vot secret și direct³¹) după cum urmează: doi membri din rândul procurorilor PG și trei membri din rândul procurorilor de la procuraturile teritoriale și cele specializate;
- Patru profesori de drept aleși de Parlament din rândul profesorilor titulari; și
- Trei membri de drept datorită funcțiilor pe care le dețin (Procurorul General, Ministrul Justiției și Președintele CSM).

Rolul și atribuțiile CSP

²⁸ Articolul 80 din **Legea cu privire la Procuratură**, Nr. 294-XVI, din 25 decembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial Nr. 55-56/156, din 17 martie 2009.

²⁹ V. Autheman, S. Elena and K. Henderson, Global Best Practices: Judicial Councils [Cele mai bune practici globale: Consiliile Judecătorești], IFES, Rule of Law White Paper, aprilie 2004, p. 1.

³⁰ V. Autheman, S. Elena and K. Henderson, Global Best Practices: Judicial Councils [Cele mai bune practici globale: Consiliile Judecătorești], IFES, Rule of Law White Paper, aprilie 2004, p. 25.

³¹ Cel puțin unul din observatorii moldoveni bine informați este de părerea că datorită unei ierarhii puternice în cadrul procuraturii, Adunarea Generală a Procurorilor știe cine „se așteaptă” să câștige și votează corespunzător.

Constituirea CSP a marcat primul pas concret în procesul de reorganizare a procuraturii. Aceasta a fost o recomandare importantă a experților Consiliului Europei care au spirijinit elaborarea noii legi. Ministrul Justiției, Alexandru Tănase, a presupus că „Consiliul va contribui la eliberarea treptată a procuraturii de sub influența sectorului politic”.³² Valeriu Zubco, a exprimat opinia că crearea Consiliului „a fost un pas într-o direcție corectă și va contribui la o funcționare mai bună a procuraturii. Întreaga societate va simți efectele funcționării Consiliului”.³³

CSP a fost constituit pentru a asigura că promovarea în funcție a procurorilor are loc în baza unor criterii obiective. Acest fapt mărește probabilitatea că procurorii vor deveni factori de decizie independenți. Dar CSP are și un al doilea rol important: dezvoltarea profesională a procurorilor. Succesul de lungă durată a procuraturii depinde de abilitatea de a atrage și **păstra**³⁴ angajații care posedă abilitățile necesare pentru a face această muncă și a urma angajamentul de procuror. Pentru a asigura succesul și încrederea societății în procuratură, procurorii care muncesc mult și sunt onești trebuie să fie încurajați și promovați. Performanțele procurorilor care sunt incompetenți sau nemotivați trebuie să fie analizate și corectate iar procurorii corupți trebuie să fie concediați și pedepsiți.

Regulamentele CSP și modalitatea de funcționare

CSP îndeplinește următoarele funcții principale conform mandatului său:

- aprobă regulamente cu privire la activitatea sa, a Colegiului de calificare și a Colegiului disciplinar;
- face propuneri Procurorului General de numire în funcția de procuror, procuror ierarhic superior, procuror teritorial, procuror specializat și procuror adjunct;
- face propuneri Procurorului General de numire, promovare, încurajare, suspendare sau eliberare din funcție a procurorilor;

³² *Info-Prim Neo*, 14 ianuarie 2010.

³³ *Info-Prim Neo*, 14 ianuarie 2010.

³⁴ Actualmente procuratura se confruntă cu serioase probleme privind menținerea cadrelor.

- aprobă strategia privind instruirea inițială și continuă a procurorilor, prezintă avizul asupra planului de acțiuni pentru implementarea acestei strategii;
- examinează contestațiile la hotărârile emise de Colegiul de calificare și de Colegiul disciplinar;
- decide validarea hotărârilor Colegiului de calificare și ale Colegiului disciplinar.
- examinează petițiile cetățenilor în probleme ce țin de etica procurorilor;
- examinează sesizările procurorului care consideră că independența, imparțialitatea și reputația sa profesională este afectată;

Acesta este un volum de lucru imens. Acest fapt presupune că membrii CSP posedă abilități organizaționale și administrative avansate. Cu toate acestea, procurorii aleși de colegii lor ca membri ai CSP nu sunt neapărat selectați în baza pregătirii lor în acest domeniu. În mod similar, Parlamentul nu numește, neapărat, profesorii de drept datorită aptitudinilor lor organizaționale și administrative.

Regulile de procedură sau procedurile de administrare pot oferi asistență administrativă prin concentrarea activităților consiliului și mărirea timpului alocat pentru cele mai importante sarcini. Cu toate acestea, elaborarea unor reguli de procedură clare și eficiente este o abilitate dobândită. Cu toate acestea, nu există motiv pentru care procurorii sau profesorii de drept trebuie să posede o astfel de capacitate naturală de a elabora regulamente interne. În mare parte regulamentul elaborat de CSP pentru a ghida propria activitate³⁵ reproduce textul legii prin care acesta a fost creat. Nu acesta este scopul regulamentelor interne. Regulile de procedură instituțională ar trebui să prevadă detalii cum unele funcții speciale urmează a fi realizate. Prin stabilirea unor reguli de procedură detaliate, regulamentele interne promovează o tratare uniformă. Ele dau naștere la așteptări comune, reduc posibilitatea luării unor decizii arbitrare și stabilesc standardele după care deciziile pot fi evaluate.

³⁵ **Regulamentul Consiliului Superior al Procurorilor**, adoptat prin Decizia Consiliului Superior al Procurorilor, Nr. 2-2d-1/10 din 16.02.2010.

Regulamentul Consiliului Superior al Procurorilor³⁶ prevede că CSP „aprobă măsurile pentru suplinirea posturilor vacante în procuratură”. Dar acest regulament nu prevede cum această funcție urmează a fi realizată. Ce criterii aplică CSP în luarea deciziei privind aprobarea măsurilor de suplinire a posturilor vacante (de ex. creșterea demografică, tendințele de creștere a nivelului criminalității, un anumit volum de lucru neîndeplinit, etc.)? Realizează CSP un studiu independent pentru a determina dacă procurorii care nu sunt foarte încărcăți într-o anumită regiune pot fi transferați în altă regiune ce se confruntă cu o lipsă de personal sau dacă necesitatea de a suplini posturile vacante este temporară sau permanentă?

Regulamentul CSP prevede, de asemenea, că CSP „examinează contestațiile la hotărârile emise de Colegiul de calificare și de Colegiul disciplinar”. Dar cum are loc examinarea contestațiilor? Se limitează CSP la o revizuire procedurală a hotărârile Colegiului de calificare și a Colegiul disciplinar sau CSP reexaminează în fond și decide dacă menține sau nu aceeași hotărâre? Pentru a evita confuzia și prezentarea unor argumente suplimentare, regulamentul trebuie să dea răspuns la aceste întrebări.

Sedințele CSP

Nucleul activității CSP îl reprezintă ședințele sale, care trebuie să aibă loc cel puțin o dată pe lună. Regulamentul intern al CSP conține unele prevederi de bază cu privire la ședințele CSP, dar acesta nu conține însă prevederi referitoare la procedura și formatul ședințelor. Capacitatea de a conduce o ședință este o abilitate pe care nu o posedă fiecare persoană. Regulile procedurale prevăd îndrumări cu privire la categoria subiectelor care pot fi examinate la o ședință și categoria subiectelor care pot fi examinate printr-o altă formă de comunicare (de ex. printr-o scrisoare sau prin telefon), precum și recomandările practice referitoare la 1) planificarea unei ședințe eficiente, 2) conducerea unei ședințe, 3) implicarea participanților în discuții, 4) ajungerea la un conses și 5) implimentarea hotărârilor luate l-ar ajuta pe președintele CSP să-și administreze mai bine timpul.

³⁶ Adoptat prin Decizia CSP, Nr. 2-2d-1/10 din 16.02.2010.

Procesele verbale și hotărârile CSP sunt postate pe website-ul oficial al PG.³⁷ Ele conțin detalii cu privire la diferite subiecte discutate la ședințele CSP. Domeniile discutate la ședințele CSP începând cu luna ianuarie 2010 includ următoarele:

Domenii	Numărul hotărârilor pe domenii
Validarea deciziilor Colegiului Disciplinar	59
Delegarea și extinderea delegării procurorilor	55
Desemnarea câștigătorului concursului pentru ocuparea funcției de procuror	44
Anunțarea concursului pentru suplinirea funcțiilor vacante de procuror	38
Transferarea procurorului	38
Eliberarea din funcție, demisie, expirarea mandatului	29
Examinarea contestațiilor la deciziile Colegiului Disciplinar	12
Aprobarea regulamentelor CSP	7
Avizarea proiectelor de lege	1
Crearea grupului de lucru pentru elaborarea noului Cod de Etică a procurorilor	1

Ședințele profesionale pot fi clasificate în câteva tipuri de bază. În cadrul ședințelor cu privire la luarea unei decizii, participanții adoptă o decizie care urmează a fi implementată. În cadrul ședințelor cu privire la soluționarea unei probleme, participanții mai întâi definesc problema și ulterior propun soluții pentru rezolvarea ei. Alte categorii de ședințe se organizează în scopul facilitării comunicării, raportării și pentru a primi un feedback. Majoritatea ședințelor CSP sunt organizate pentru a lua anumite decizii. Mai exact, foarte des CSP validează deciziile Colegiilor afiliate și le recomandă Procurorului General. Odată validate de CSP, recomandările sunt transmise Procurorului General pentru o decizie finală.

Este regretabil faptul că CSP nu organizează ședințe cu privire la soluționarea de probleme. Membrii CSP sunt suficient de calificați ca să examineze subiectele ce țin de politica instituției. Ei se bucură de încrederea Adunării Generale a Procurorilor și a Parlamentului. Există diferite subiecte legate de politica instituției care se referă la independența și autonomia procurorilor care pot fi examinate de CSP. Acest rol nu este

³⁷ <http://www.procuratura.md/en/pdpapg/>

conferit direct CSP prin noua lege, dar ar putea fi analizat și discutat cu PG când CSP va dispune de resursele necesare.

Pe parcursul perioadei reflectate în tabelul de mai sus, CSP nu a examinat nici o „sesizare a unui procuror care consideră că independența, imparțialitatea și reputația sa profesională a fost afectată în vreun mod”. Regulamentul CSP stipulează clar că acest lucru ține de competența CSP, dar se pare că procurorii nu folosesc în mod activ CSP pentru a-și proteja independența. Acest fapt este regretabil. Încercările de a exercita influență din afară asupra procurorului, amestecul nejustificat din partea superiorului, lipsa criteriilor obiective pentru distribuirea și redistribuirea dosarelor pot constitui indicii ale unui comportament necorespunzător sau de corupție. Procurorii ar trebui să aducă aceste subiecte în atenția CSP.

Comparația independenței procurorilor cu cea a judecătorilor

Din analiza prevederilor legislative prin care au fost constituite CSM³⁸ și CSP este evident că CSP a fost creat după modelul CSM. Totuși, CSP este o imitație palidă a CSM. Președintele (Șeful Direcției investigații generale a PG), Secretarul CSP (care conform noii legi trebuie să dețină funcția de procuror) și alți procurori din cadrul CSP trebuie să găsească timp suplimentar pentru activitățile CSP, pe lângă atribuțiile lor de bază. Membriilor CSP nu li se acordă timp de la locul de muncă de bază pentru activitățile CSP. Spre deosebire de membrii CSP, membrii CSM își pot dedica tot timpul pentru a realiza atribuțiile CSM, fiind angajați de baza. Mai mult ca atât, CSP urmează să îndeplinească, în esență, același rol pentru aproximativ 750 de procurori ca și CSM pentru aproximativ 430 de judecători. Inevitabil, membrii CSP, și, în special, președintele și secretarul trebuie să-și îndeplinească sarcinile seara sau în zilele de odihnă.

În cadrul CSM există personal investit cu atribuții administrative și de secretariat. CSP nu dispune de persoane detașate care ar putea să se ocupe de partea administrativă și de secretariat. Înainte de fiecare ședință a CSP, președintele și secretarul CSP nu au o altă alternativă decât să elaboreze împreună agenda și să pregătească materialele adiționale. Aceasta nu constituie o modalitate de folosire eficientă a timpului lor prețios.

³⁸ **Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii**, Nr. 947-XIII, din 19 iulie 1996, publicată în Monitorul Oficial Nr. 64/641, din 3 octombrie 1996.

Datorită faptului că CSP nu are personal tehnic, el trebuie să activeze folosind personalul PG. CSP și Colegiul de Calificare beneficiază de multă asistență din partea Secției Personal a PG. Secția Securitate Internă a PG efectuează verificarea inițială pentru Colegiul de Calificare și face investigații pentru Colegiul Disciplinar. Datorită faptului că Secțiile Personal și de Securitate Internă se subordonează PG, este firesc că acestea sunt loiale în primul rând PG. Ca urmare, prioritățile lor nu întotdeauna coincid cu prioritățile CSP.

O deosebire structurală importantă dintre CSP și CSM este faptul că membrii CSM beneficiază de independență. Ei nu se subordonează nimănui. Procurorii, membri ai CSP, totuși, se subordonează Procurorului General. Art. 125 din Constituția RM desemnează Procurorul General în calitate de conducător al procuraturii. Toți ceilalți procurori, inclusiv președintele CSP, se subordonează acestuia. Procurorul General organizează și coordonează activitatea procuraturii, precum și administrează bugetul acesteia.³⁹ În aceste condiții apare întrebarea: cum pot fi independenți și autonomi membrii CSP de Procurorul General în timp ce procurorii din CSP se subordonează acestuia? Chiar dacă Procurorul General conștient evită intreferența cu independența CSP, lipsa interdicției legislative a interferenței și subordonării ierarhice viciază aparența independenței.

O altă distincție importantă dintre CSM și CSP este că CSM are, într-adevăr, putere de decizie. CSP, însă, în majoritatea domeniilor de activitate, are doar competența de a recomanda. CSP nu este o autoritate cu putere de decizie. Datorită legii noi, numirea, promovarea și sancționarea procurorilor nu mai este de competența exclusivă a Procurorului General; CSP și Colegiile afiliate, actualmente, își aduc o contribuție mai mare. Cu toate acestea, decizia finală aparține Procurorului General. Atâta timp cât CSP are mai degrabă un rol de a recomanda decât de a decide, nu este posibil ca acesta să reprezinte **„un garant al independenței, obiectivității și imparțialității procurorilor”, precum este prevăzut în art. 80 al legii noi.**⁴⁰

Competența de a lua decizia finală privind numirea și cariera procurorilor atribuită Procurorului General prin noua lege presupune luarea în considerație a garanțiilor de

³⁹ Pentru detalii cu privire la rolul Procurorului General în sistemul procuraturii *a se vedea* art. 27 din **Legea cu privire la Procuratură**, Nr. 294-XVI, din 25 decembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial Nr. 55-56/156, din 17 martie 2009.

⁴⁰ Articolul 80 din **Legea cu privire la Procuratură**, Nr. 294-XVI, din 25 decembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial Nr. 55-56/156, din 17 martie 2009.

independență și autonomie deținute de Procurorul General. Constituția prevede că Procurorul General aplică „principiul independenței” cu excepția cazului când „există posibilitate de subordonare ... legislativului și executivului”. Totuși, se pare că în Moldova se admite că Procurorul General nu este liber de „influența politicului”.⁴¹ În plus, pentru ca Procurorul General **să fie considerat independent**, acesta trebuie să fie numit în baza unei selecții imparțiale și transparente, condițiile angajării sale trebuie să fie stabilite în mod legal și să i se asigure anumite garanții pentru ca să nu poată fi destituit neîntemeiat. În caz contrar vor apărea îngrijorări 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.⁴²

Procurorul General este numit de Parlament. Această modalitate de numire presupune aparent 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 CSP, datorită faptului că Procurorul General este membru de drept al CSP. În plus, un procuror subordonat acestuia poate deveni președinte al CSP. Unele jurisdicții folosesc comitetele nepartizanale (de ex. în Republica Irlanda comitetul este format din reprezentanți ai societății civile și ai tuturor partidelor politice importante) sau comitetul include reprezentanți ai puterii judecătorești (de ex. provincia canadiană Nova Scotia) pentru a selecta sau a recomanda Procurorul General.

Procurorul General este numit pe un termen de cinci ani. Cu toate acestea, el poate fi demis de Parlament. Această prevedere admite posibilitatea demiterii Procurorului General din motive de partizanat politic. Am putea adăuga la această percepție și frecvența cu care Procurorii Generali ai Moldovei „demisionează”⁴³ ori de câte ori se schimbă Guvernul.⁴⁴ În multe state Procurorul General este protejat pe parcursul mandatului exercitat printr-un comportament adecvat, luându-se în considerație posibilitatea că el ar putea fi vulnerabil în

⁴¹ *Info-Prim Neo*, 14 ianuarie 2010.

⁴² Indicatorii Reformei în Procuratură, Asociația Avocaților Americani Inițiativa pentru Supremația Legii, iunie 2008, p. 24.

⁴³ Niciunul din ultimii cinci Procurori Generali nu și-au exercitat funcția mai mult de 3 ani din termenul de 5 ani. Unul din foștii Procurori Generali, Valeriu Catană, a menționat în hotărârea CEDO *Ilașcu și alții contra Moldovei și Federației Ruse*, din 8 iulie 2004, p. 240, că el a fost forțat să „demisioneze” din motive politice pentru că a insistat să ia decizii în baza legii și nu în baza curentelor politice.

⁴⁴ Schimbarea frecventă a șefului unei instituții și schimbările care, de obicei, o însoțesc crează un climat de instabilitate care nu este benefic pentru organizație. Reformele sociale, de asemenea, nu reușesc să se realizeze fără stabilitate și durabilitate.

fața manipulărilor politice.⁴⁵ Autoritățile din Republica Moldova pot analiza posibilitatea implicării societății civile, reprezentarea judecătorească sau o contribuție parlamentară transparentă la numirea și demiterea Procurorului General.

Unii lideri politici din Moldova par a fi neinteresați de importanța perceperii Procurorului General ca o persoană independentă de orice influență politică. Pe data de 28 octombrie 2010 o agenție de știri a declarat că un membru al unui partid politic de la guvernare a răspuns acuzațiilor unui oponent politic prin promisiunea că va convoca o întâlnire cu Procurorul General, Serviciul de Informații și Securitate și Ministrul Afacerilor Interne și va cere explicații referitor la acuzațiile aduse. Astfel de declarații duc la nașterea unui scepticism public referitor la independența și autonomia Procurorului General, indiferent de faptul dacă presiuni neadecvate sunt sau nu făcute asupra Procurorului General.

Relațiile cu INJ

Procurorii din întreaga lume trebuie să fie informați despre toate schimbările legislative pentru a fi capabili să-și exercite corespunzător atribuțiile. Instruirea profesională continuă este, de asemenea, recunoscută ca o garanție a independenței și autonomiei procurorilor. INJ „reprezintă o realizare importantă a Republicii Moldova care asigură faptul că procurorii sunt instruiți și pregătiți corespunzător”.⁴⁶ Aceasta se referă și la pregătirea juridică teoretică realizată de Facultățile de Drept din Moldova prin intermediul pregătirii inițiale și continue a procurorilor. CSP aprobă strategia privind instruirea inițială și continuă a procurorilor și prezintă avizul asupra planului de acțiuni privind implementarea acestei strategii. Cursurile de instruire se referă la cadrul legislativ național și la actele europene și internaționale la care Moldova este parte, precum și la jurisprudența națională și europeană. Cursurile de instruire cu privire la abilitățile practice necesare procurorilor vor îmbogăți acest curriculum și vor fi foarte utile pentru procurori.

CSP s-a implicat mai activ în ultimul timp pentru a asigura participarea procurorilor la cursurile INJ pe care le preferă. CSP trebuie să depună eforturi în continuare pentru ca

⁴⁵ O numire „în baza unui comportament adecvat” presupune că cel numit nu poate fi destituit decât în cazul unor abateri disciplinare. De exemplu, în Republica Irlanda Procurorul General nu poate fi demis decât dacă se efectuează o investigație de către un comitet compus din Ministrul Justiției și Președintele Curții Supreme și se constată că 1) Procurorul General suferă de o boală (inclusiv psihică), sau 2) a comis o abatere disciplinară.

⁴⁶ Indicatorii Reformei în Procuratură, Asociația Avocaților Americani Inițiativa pentru Supremația Legii, iunie 2008, p. 12.

procurorii să obțină beneficii maxime de la oportunitățile de instruire prevăzute de lege.⁴⁷ Dezvoltarea unor relații mai apropiate dintre CSP și INJ va aduce beneficii ambelor instituții.⁴⁸

Administrarea carierei a 750 de procurori este o sarcină grea. Unii dintre membrii CSP simt că nu au experiența și instruirea necesară ca să realizeze unele dintre sarcinile repartizate acestora. Acest fapt nu este surprinzător odată ce instruirea lor profesională este similară cu cea a avocaților și procurorilor. Managementul resurselor umane presupune posedarea unor abilități speciale. O practică des întâlnită în alte sisteme este de a instrui procurorii care ocupă funcții de conducere în domeniul managementului.

3.2 Colegiul de Calificare⁴⁹

Procesul de selectare a procurorilor

Colegiul de Calificare este instituit pe lângă CSP și are competența de selectare a noilor procurori, evaluarea procurorilor cu experiență și promovarea procurorilor. Nouă membri ai Colegiului sunt aleși de Adunarea Generală a Procurorilor, iar doi profesori de drept sunt numiți de CSP. Preponderența procurorilor în cadrul Colegiului ar putea să nu ducă la schimbarea mentalității în cadrul procuraturii.

De asemenea, persistă pericolul că procurorii din cadrul Colegiului ar putea să-i domine pe profesorii de drept. Noua lege prevede că ședința Colegiului este deliberativă dacă la ea participă cel puțin 2/3 din membrii lui. De asemenea, hotărârile Colegiului se adoptă cu simpla majoritate de voturi a membrilor prezenți. Având în vedere aceste prevederi, drepturile individuale ale membrilor Colegiului, în special, a profesorilor de drept, ar trebui respectate, inclusiv dreptul membrilor

să ia cunoștință de materialele prezentate spre examinare și să participe la examinarea lor, să facă demersuri, să expună argumente și să prezinte

⁴⁷ În Moldova, ca și în alte părți, povara volumului de lucru, deseori, împiedică procurorii să participe la cursurile de instruire. În pofida prevederilor legale că fiecare procuror trebuie să participe la cursurile INJ în fiecare an, aproximativ 60% din procurorii moldoveni au posibilitatea să participe la aceste cursuri.

⁴⁸ Contribuția și interesul CSP la elaborarea și realizarea curriculumului (de ex. interesul sporit față de dezvoltarea abilităților practice) și participarea INJ la ceremonia de depunere a jurământului procurorului sunt doar două măsuri care ar putea fi luate pentru a întări relațiile dintre CSP și INJ.

⁴⁹ Art. 27 din **Regulamentul Colegiului de Calificare**, adoptat prin Decizia CSP, Nr. 2-3d-29 din 23.02.2010, prevede că membrii CSP și ai Colegiului Disciplinar nu pot face parte din Colegiul de Calificare.

materiale suplimentare, să propună spre examinare în ședință probleme ce țin de competența Colegiului de calificare, să participe prin vot la adoptarea de hotărâri și să-și expună, după caz, opinia separată, să efectueze alte acțiuni în condițiile legii.⁵⁰

Se pare că angajarea inițială și ulterioară în cadrul procuraturii depinde în mare parte de rezultatele examenului de capacitate.⁵¹ Acest examen constă în verificarea cunoștințelor teoretice și practice prin probe scrise și orale. Testarea cunoștințelor nu întotdeauna facilitează identificarea celor mai potriviți candidați pentru funcția de procuror. Indubitabil, procurorii au nevoie de cunoștințe academice solide, dar în același timp, bunul simț și corectitudinea sunt, de asemenea, calități importante pentru un procuror. La alegerea metodei de apreciere a candidaților, criteriile de selectare (adică criteriile referitoare la atribuțiile care urmează a fi exercitate, necesare pentru îndeplinirea eficientă și efectivă a acestora) urmează a fi atent analizate.

Metodele adecvate pentru a testa abilitățile practice includ demonstrarea practică a abilității de a îndeplini anumite sarcini legate de funcția exercitată, cum ar fi prestația în instanța de fond și în instanța de apel, rezolvarea unor întrebări-probleme și analiza unor spețe. Cel mai bun indicator al performanței viitoare este performanța din trecut și aceasta poate fi verificată prin contactarea persoanelor care au recomandat candidatul.⁵²

Absolvenții INJ au dreptul legal de a candida pentru anumite funcții în procuratură. Un candidat care a deținut anterior funcția de procuror sau care a lucrat cel puțin cinci ani în calitate de judecător sau în altă funcție în domeniul dreptului, de asemenea, poate candida pentru o funcție în procuratură. Numărul de locuri oferit acestor candidați nu poate depăși 20% din numărul total de locuri oferite pe an. Candidații care nu sunt absolvenți ai INJ trebuie să susțină examenul de capacitate. Candidații care, timp de zece ani, au deținut funcția de procuror, avocat, ofițer de urmărire penală și/sau judecător pot fi numiți în funcție fără susținerea examenului de capacitate. Candidații care au experiență de muncă în

⁵⁰ Art. 2.7 din **Regulamentul Colegiului de Calificare**, adoptat prin Decizia CSP, Nr. 2-3d-29 din 23.02.2010.

⁵¹ Art. 4.12 din **Regulamentul Colegiului de Calificare**, adoptat prin Decizia CSP, Nr. 2-3d-29 din 23.02.2010. Cererea de înscriere la examenul de capacitate se depune la Consiliul Superior al Procurorilor care, prin regulament, stabilește modul de organizare și de desfășurare a examenului de capacitate.

⁵² Procesul de promovare prevăzut de Regulamentul adoptat prin Decizia CSP Nr.103 din 13.04.2010, recunoaște necesitatea evaluării cunoștințelor atât practice, cât și teoretice ale candidatului. Acest examen conține două însărcinări practice: soluționarea unei spețe și planificarea unei sarcini concrete (de ex. pregătirea unei ședințe operative, elaborarea unui proiect de decizie).

calitate de procuror, nu ar trebui, neapărat, să urmeze cursurile INJ, dar candidații care nu posedă o astfel de experiență ar trebui să beneficieze de cursurile INJ, chiar dacă aceste cursuri sunt incomplete, datorită experienței anterioare a candidatului în domeniul dreptului.

Atestarea și promovarea procurorilor

Noua lege prevede competența Colegiului de Calificare de a atesta procurorii pentru prima dată, la doi ani de la numirea în funcție, și, ulterior, o dată la cinci ani.⁵³ Articolul 42(7) al noii lege prevede că „prin reglementări la nivel instituțional” pot fi instituite și „alte modalități de evaluare intermediară a rezultatelor activității procurorilor”, iar Regulamentul Colegiului de Calificare nu prevede evaluarea intermediară. Drept urmare, perioada dintre revizuirile performanțelor este una lungă. Acest fapt este regretabil deoarece evaluarea regulată a rezultatelor joacă un rol important la identificarea problemelor și este foarte importantă, în special, în prima perioadă a carierei unui procuror.

Procedura de atestare prevăzută de **Regulamentul Colegiului de Calificare** presupune că procurorul ierarhic superior, sau, după caz, membrul CSP „îndeplinește fișa de atestare, analizând calitățile profesionale și morale” ale procurorului. Regulamentul nu prevede criteriile obiective în baza cărora poate fi făcută evaluarea. Drept urmare, atestarea se bazează pe părerea subiectivă a procurorului ierarhic superior. Această procedură nu este una transparentă. Nu este nici una credibilă deoarece există posibilitatea favoritismului.

Concursul de promovare se bazează pe îmbinarea cunoștințelor teoretice și practice. Proba scrisă conține un test grilă cu 50 de întrebări din diferite domenii, inclusiv din jurisprudența Curții Europene pentru Drepturile Omului. Aceste întrebări sunt elaborate cu scopul de a evalua cunoștințele și abilitățile pentru îndeplinirea sarcinilor și atribuțiilor funcției vacante.

⁵³ Articolul 42 din **Legea cu privire la Procuratură**, Nr. 294-XVI, din 25 decembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial Nr. 55-56/156, din 17 martie 2009. Procurorul poate ataca rezultatul Colegiului de Calificare cu privire la atestare la CSP.

A doua parte a lucrării include două însărcinări practice. Aceste însărcinări pot consta în soluționarea unei spețe sau planificarea unei sarcini concrete.

Deciziile de promovare bazate pe rezultatele examenului pot fi considerate obiective. Însă, constituie oare rezultatele examenului cea mai bună metodă de a determina oportunitatea promovării? Un program eficient de administrare a performanțelor înregistrează progresele în cariera unui procuror la intervale regulate. Când procurorul aplică pentru a fi promovat, el poate furniza persoanelor abilitate cu luarea deciziilor, care s-ar putea să nu dispună de informații cu privire la munca procurorului, informații importante. Un rezultat foarte bun la proba scrisă demonstrează că candidatul este foarte bun la astfel de teste. Rezultatele bune și durabile din trecut sunt cel mai sigur indicator al performanței din viitor.

3.3 Colegiul Disciplinar

Colegiul Disciplinar este constituit pe lângă CSP și este compus din nouă membri aleși de Adunarea Generală a Procurorilor. Faptul că procurorii sunt sancționați de colegii lor poate să nu contribuie la câștigarea încrederii publice privind integritatea procesului. Mai mult ca atât, membrii societății nu au acces direct la procesul disciplinar, dar pot să-și înainteze plângerea prin intermediul conducerii procuraturii sau CSP. Ar trebui analizată posibilitatea unui proces disciplinar public, care ar permite persoanelor să depună plângerea direct la Colegiul Disciplinar. Conducerea Procuraturii nu este în favoarea acestei propuneri. Se consideră că actualul proces este adecvat și că procesul sugerat ar putea genera plângeri nejustificate și, ca rezultat, procurorii ar petrece prea mult timp răspunzând plângerilor neloiiale și nefondate.

Investigarea plângerilor ține de competența Secției Securitate Internă a PG, care are competența de a cere explicații scrise procurorului implicat. Hotărârea Colegiului Disciplinar și temeinicia aplicării sancțiunii disciplinare se transmit CSP pentru validare. Procurorul implicat are dreptul de a ataca hotărârea Colegiului Disciplinar la CSP, iar hotărârea CSP, în instanța de judecată.

Compararea sistemelor actual și precedent

Crearea Colegiului Disciplinar a avut un impact semnificativ în ceea ce privește numărul și rezultatul procedurilor disciplinare. În anul 2008, atunci când procedurile disciplinare țineau

de competența exclusivă a PG, au fost pornite 133 de proceduri disciplinare. Toate aceste proceduri au avut ca rezultat constatarea unei abateri disciplinare din partea procurorului. Au fost constatate 119 cazuri de „îndeplinire necorespunzătoare a obligațiilor de serviciu”⁵⁴ și 14 cazuri de încălcare a normelor deontologice⁵⁵. S-au aplicat 93 de sancțiuni: 39 – muștrări, 3 – retrogradări în funcție, 3 – concedieri din organele procuraturii și 48 - alte sancțiuni⁵⁶.

Pe parcursul a nouă luni ale anului 2010, Colegiul Disciplinar s-a convocat în 14 ședințe în cadrul cărora au fost examinate 75 de proceduri disciplinare și au fost emise 85 de hotărâri. În 19 cazuri Colegiul a dispus încheierea procedurii disciplinare din motivul expirării termenului de tragere la răspundere disciplinară; în 14 cazuri a fost dispusă încheierea procedurii disciplinare pe motivul inoportunității aplicării sancțiunii disciplinare; în 12 cazuri a fost dispusă respingerea propunerii de aplicare a sancțiunii disciplinare și încetarea procedurii disciplinare și într-un caz a fost dispusă încheierea procedurii disciplinare din lipsa temeiului de tragere la răspundere disciplinară.

În aceeași perioadă a anului 2010, Colegiul a decis aplicarea următoarelor sancțiuni disciplinare: „concedierea din organele procuraturii” – în privința unui procuror; „retrogradarea în grad de clasificare” – în privința a 3 procurori; „retrogradarea în funcție” – în privința unui procuror; „muștrare aspră” – în privința a 6 procurori; „muștrare” – în privința a șase procurori și „avertisment” – în privința a 22 de procurori. Din cele 85 de hotărâri emise de Colegiul Disciplinar, 71 au fost validate de CSP. 12 hotărâri au fost

⁵⁴ „Îndeplinirea necorespunzătoare a obligațiilor de serviciu” este un termen foarte vag. Examinarea unei abateri disciplinare împotriva unui procuror implică, cel mai probabil, o determinare a drepturilor civile ale procurorului. Acest lucru este cert atunci când este vorba despre retrogradarea în funcție și concedierea din organele procuraturii. Prin urmare, procurorul are dreptul la un proces public și echitabil în fața unei instanțe de judecată independente și imparțiale stabilite prin lege. Plângerea împotriva procurorului trebuie să fie formulată foarte clar, astfel încât el sau ea să știe exact la ce plângere trebuie să răspundă. Este crucial ca procurorii să nu fie trași la răspundere pentru faptul că, în mod sincer, împărtășesc o altă opinie juridică decât cea a superiorilor lor. Atragerea la răspundere a unui procuror pentru faptul că a ajuns la o concluzie legală „greșită” nu este echitabilă și poate să-i inhibe pe ceilalți procurori să-și exprime, în mod liber, opiniile juridice și să ia decizii exercitându-și discreția.

⁵⁵ **European Judicial Systems**, [Sisteme judecătorești europene] ediția 2010 (datele din 2008): Eficiența și calitatea justiției: Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției (CEPEJ), Consiliul Europei, p. 229.

⁵⁶ **European Judicial Systems**, [Sisteme judecătorești europene] ediția 2010 (datele din 2008): Eficiența și calitatea justiției: Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției (CEPEJ), Consiliul Europei, p. 232.

contestate, dintre care 4 au fost respinse cu menținerea hotărârii Colegiului și, respectiv, 8 hotărâri au fost modificate de CSP.

Fără a face o comparație detaliată a procedurilor disciplinare din anii 2008 și 2010, nu se poate stabili dacă procedurile disciplinare au devenit mai indulgente. Colegiul Disciplinar și CSP se prea poate să aibă mai multă experiență și o înțelegere mai profundă a lucrurilor atunci când este vorba de comportamentul procurorilor, spre deosebire de Secția Securitate Internă a PG. De asemenea, este posibil și faptul că membrii acestora sunt mai toleranți față de colegii lor procurori.

Regulamentul cu privire la activitatea Colegiului Disciplinar și răspunderea disciplinară a procurorilor (Regulamentul Colegiului Disciplinar)

Ședințele Colegiului Disciplinar sunt importante. Ele constituie principalul mijloc prin care procurorii sunt trași la răspundere pentru comportament inadecvat în exercitarea funcțiilor, dar care nu întrunește elementele unei infracțiuni. CSP trebuie să demonstreze publicului că el tratează cu seriozitate plângerile împotriva procurorilor. Pe de altă parte, procedurile disciplinare trebuie să fie echitabile. Este totuși vorba despre cariera unui procuror. Faptul că procedurile disciplinare în fața Colegiului Disciplinar sunt inițiate de către un membru al Colegiului Disciplinar și, ulterior, sunt examinate de către acest Colegiu, deși în absența membrului Colegiului care a inițiat procedurile disciplinare, este problematic. În consecință, membrii Colegiului Disciplinar examinează o procedură disciplinară inițiată de către unul din colegii acestora. Acest lucru poate crea aparența unui conflict de interese.

Regulamentul actual al Colegiului Disciplinar prevede că participanții la procedurile disciplinare sunt înștiințați cu doar 3 zile înainte de ședință despre locul, data și ora examinării procedurii disciplinare. Acest termen nu este adecvat. Colaboratorii secției securitate internă care investighează plângerea împotriva procurorului pune la dispoziția acestuia următoarea informație:

- Plângerea împotriva procurorului;
- Timpul, data și ora la care urmează să aibă loc ședința;

- Numele martorilor care vor fi chemați la ședință;
- Numele persoanei care a investigat plângerea împotriva procurorului;
- Componenta Colegiului Disciplinar;
- Dreptul procurorului în privința căruia a fost intentată o procedură disciplinară de a fi reprezentat sau însoțit de o altă persoană;
- O copie a raportului de investigație; și
- Orice alte declarații care au fost prezentate Colegiului.

Faptul că o astfel de informație se pune la dispoziția procurorului înainte de ședința Colegiului Disciplinar de către secția securitate internă, care a investigat plângerea împotriva procurorului, și nu de către Colegiu, ar putea crea impresia că secția securitate internă „este de aceeași parte a baricadei” ca și Colegiul Disciplinar. Acest lucru ar putea duce la îngrijorări din partea procurorului în cauză cu privire la imparțialitatea Colegiului Disciplinar atunci când acesta va examina fondul plângerii investigate.

Procedura prevăzută de Regulament poate fi rezumată în felul următor:

- Președintele ședinței anunță deschiderea ei și dă citire componentei Colegiului Disciplinar;
- Până la începerea examinării cazului, procurorul are dreptul să înainteze cereri de recuzare a membrilor Colegiului, cereri care sunt examinate de către Colegiu;
- Examinarea cazului disciplinar începe cu raportul președintelui ședinței. Persoana care a intentat procedura disciplinară sau reprezentantul⁵⁷ ei are dreptul să-și expună părerea;
- Audierea explicațiilor procurorului, în privința căruia a fost intentată procedura disciplinară, este obligatorie;
- În timpul ședinței procurorul, în privința căruia a fost intentată procedura disciplinară, are dreptul să formuleze demersuri și să dea explicații suplimentare;

⁵⁷ Se pare că persoana care intentează o procedură disciplinară are dreptul să aibă un reprezentant prezent la ședință, însă procurorul care este subiectul procedurii disciplinare nu are acest drept. Dacă Regulamentul este interpretat ca interzicând unui procuror să aibă un reprezentant prezent la ședință (de ex. un avocat), acest lucru ar putea constitui o violare a principiilor unei justiții echitabile.

- La decizia Colegiului, pot fi audiate comunicările altor persoane, invitate atât din inițiativa procurorului în privința căruia a fost intentată procedura disciplinară cât și a membrilor Colegiului;
- Se poate da citire documentelor și pot fi examinate materialele prezentate suplimentar;
- Procurorul în privința căruia a fost intentată procedura disciplinară poate prezenta concluziile sale;
- Membrii Colegiului Disciplinar deliberează;
- Hotărârea se adoptă în sala de deliberare, cu votul majorității membrilor Colegiului care participă la examinarea cazului. Membrul Colegiului care a intentat procedura disciplinară nu poate participa la vot.

Regulamentul actual indică că examinarea cazului disciplinar începe cu „citirea raportului” de către președintele ședinței. Se prezumă că acest raport este pregătit de către un colaborator al secției securitate internă. Nu există vreo prevedere potrivit căreia procurorul în privința căruia a fost intentată o procedură disciplinară să primească din timp o copie a raportului. Deoarece președintele ședinței are o copie a raportului, el sau ea nu se prezintă la ședință fără a cunoaște detaliile cazului; președintele ședinței dispune deja de informații cu privire la plângerea împotriva procurorului. Acest lucru ar putea afecta capacitatea sa de a avea un rol strict de „arbitru”.

De asemenea, Regulamentul nu conține reguli detaliate cu privire la desfășurarea ședințelor. De obicei, ședințele în care sunt examinate cazuri disciplinare se desfășoară după următoarele reguli:

- Președintele ședinței îi prezintă pe toți cei prezenți la ședință, inclusiv pe membrii Colegiului;
- Președintele colegiului explică participanților procedura care urmează să fie aplicată;
- Președintele colegiului confirmă faptul că procurorul în privința căruia s-a intentat o procedură disciplinară își cunoaște drepturile;

- Președintele ședinței invită martorii, inclusiv persoana care a investigat cazul să prezinte constatările lor;
- Procurorului, în privința căruia s-a intentat o procedură disciplinară și/sau reprezentantului acestuia, i se oferă posibilitatea de a adresa întrebări persoanei care a investigat cazul precum și martorilor care au dat declarații;
- Procurorului, în privința căruia s-a intentat o procedură disciplinară și/sau reprezentantului acestuia, i se oferă posibilitatea de a-și prezenta propria poziție;
- Procurorului, în privința căruia s-a intentat o procedură disciplinară, i se oferă posibilitatea de a invita martorii săi;
- Președintele ședinței adresează întrebări procurorului în privința căruia s-a intentat o procedură disciplinară precum și martorilor invitați; și
- Președintele ședinței și procurorul în privința căruia s-a intentat o procedură disciplinară își prezintă concluziile cu privire la cazul disciplinar;
- Colegiul deliberează;
- Colegiul pronunță hotărârea sa.

4. Necesitățile Consiliului Superior al Procurorilor

Justiției trebuie să i se pună la dispoziție resurse organizaționale, financiare, materiale și umane adecvate.

- Art. 4 al „Declarației de la Bordeaux”⁵⁸

4.1 Măsurile pe Termen Scurt

CSP a fost creat din dorința de a garanta „autonomia, obiectivitatea și imparțialitatea procurorilor”⁵⁹ față de influența externă, inclusiv față de influența din partea legislativului și a executivului. Această dorință este de înțeles. În trecut procurorii erau folosiți ca instrumente de represiune. Ei nu ar trebui să fie vreodată folosiți în astfel de scopuri. Totuși, pe cât de nobile nu ar fi cuvintele prin care se definește scopul creării CSP, ele sunt

⁵⁸ Opinia nr. 12 (2009) a Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni și Opinia nr. 4 (2009) a Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni cu privire la **Relațiile dintre Judecători și Procurori într-o Societate Democratică**, (Strasbourg, 8 decembrie 2009).

⁵⁹ Art. 80, **Legea cu privire la procuratură**, (publicată în Monitorul Oficial la 17 martie 2009).

doar cuvinte. CSPului i s-a dat o misiune, însă nu și instrumentele necesare pentru a o îndeplini. CSP nu are buget, nu are personal permanent, nu are sediu și dispune de foarte puțin echipament.

Un Buget Separat

CSP are nevoie de un buget anual. Ca minimum, acest buget ar trebui să-i permită CSPului să:

- detașeze 3 membri ai CSP;
- angajeze 3 specialiști principali (unul pentru CSP și câte unul pentru fiecare colegiu din componența CSP) pentru a oferi consultanță și a exercita anumite funcții administrative – salarizarea cărora ar constitui 90 000 MDL;
- procure și să deservească 4 calculatoare;
- procure rechizite de birou necesare;
- creeze și să întrețină pagina sa web care ar fi una separată de cea a PG;
- dispună de cheltuieli zilnice operaționale.

Recomandarea 1

CSP trebuie asigurat cu personal permanent, sediu și un buget anual operațional adecvat.

Detașarea Președintelui CSP și a Președinților Colegiilor

Președintele CSP, Președintele Colegiului de Calificare și Președintele Colegiului Disciplinar ar trebui să fie detașați din funcțiile lor de procurori pe parcursul exercitării mandatului. Acest lucru le-ar permite să se concentreze asupra responsabilităților lor din consiliu și din colegii. Astfel, Președintele CSP și Președintele Colegiului de Calificare nu ar mai trebui să se bazeze atât de mult pe personalul secției resurse umane din cadrul PG. Detașarea Președintelui CSP și Președinților Colegiilor din funcția de procuror ar duce la o mai mare independență și autonomie a lor față de PG.

Recomandarea 2

Președintele CSP, Președintele Colegiului de Calificare și Președintele Colegiului Disciplinar ar trebui să fie detașați din funcția de procuror pe parcursul exercitării mandatului.

Instruire în domeniul administrării

Atunci când membrii CSP și ai colegiilor din cadrul CSP sunt aleși în această calitate ei ar putea să nu dispună de cunoștințe în domenii precum cel financiar, resurse umane și alte funcții de administrare. Membrii CSP și ai Colegiilor interesați într-o astfel de instruire ar putea beneficia de ea, acumulând cunoștințe și abilități necesare pentru o mai bună exercitare a funcțiilor lor importante. Pe termen scurt, o astfel de instruire ar putea fi organizată de către specialiștii în domeniul financiar și cel al resurselor umane din cadrul PG. Pe termen lung, CSP și INJ ar trebui să lucreze împreună pentru a elabora conceptul unei instruiți în domeniul administrării în baza necesităților CSP.

Recomandarea 3

Membrii interesați ai CSP și ai Colegiilor ar trebui să li se ofere instruire în domeniul financiar, al resurselor umane și alte forme de administrare.

Adoptarea hotărârilor comune

Membrii CSP și ai Colegiilor ar putea să nu dispună de experiență anterioară în activitatea în cadrul unor consilii, colegii sau comitete. Procurorii sunt obișnuiți să ia deciziile profesionale în mod individual și, deseori, ei ar trebui să învețe cum să devină parte a unui proces de adoptare a deciziilor în echipă. CSP și Colegiul de Calificare au în componența lor atât procurori cât și profesori universitari. Pentru a lucra în echipă, ei trebuie să se respecte și să se asculte reciproc. Organizarea unor exerciții pentru consolidarea echipei, facilitate de un mediator, ar putea contribui la dezvoltarea unei atmosfere colegiale care să ducă în timp la îmbunătățirea performanței grupului.

Recomandarea 4

CSP și Colegiile din cadrul acestuia ar trebui să-și revizuiască, în mod regulat, performanțele pentru a se asigura că ei lucrează împreună în mod eficient. În caz contrar, ei ar putea lua în considerație posibilitatea de a cere asistența unui mediator care să faciliteze exerciții pentru consolidarea echipei.

Revizuirea Regulamentelor

Regulamentele actuale ale CSP și ale Colegiilor sale necesită revizuire. Spre exemplu, **Regulamentul privind activitatea Colegiului de calificare** nu prevede criterii obiective cu privire la atestarea procurorilor, iar Regulamentul Colegiului disciplinar conține prevederi inadecvate despre modul în care acesta ar trebui să funcționeze. Regulamentul CSP și regulamentele colegiilor ar trebui revăzute astfel încât să a) prevadă reguli clare cu privire la activitatea Consiliului și a Colegiilor, b) asigure că regulile respective sunt consecvente, și c) excludă percepția cu privire la procesul arbitrar și netransparent de luare a deciziilor.

Recomandarea 5

Regulamentele CSP și cele ale Colegiilor ar trebui revăzute și revizuite.

Evaluarea Performanței

Sistemul de evaluare a performanței procuraturii poate fi îmbunătățit substanțial. Faptul că performanța unui procuror este evaluată prima dată după 2 ani de la numirea în funcție și, ulterior, o dată la 5 ani nu este în concordanță cu practica procuraturilor din alte state, potrivit căreia **una din prioritățile** procuraturii constituie stabilirea unui plan de evaluare **anuală** a performanței.⁶⁰ Acest plan de evaluare începe cu o întâlnire între manager și

⁶⁰ Spre exemplu, procuratura din Ontario, Procuratura Federală a Canadei și Procuratura Republicii Irlanda (a se vedea James Hamilton și Sousa Mendes, Opinia (473/2008) cu privire la proiectul Legii Republicii Moldova cu privire la procuratură, Comisia de la Veneția, para. 46).

procuror la care sunt stabilite angajamentele principale și metodele de evaluare a performanței. Următoarea etapă presupune pregătirea unui plan de instruire și dezvoltare a abilităților procurorului în vederea asigurării unui suport (de ex. participarea la anumite cursuri organizate de INJ) de care are nevoie procurorul pentru a realiza obiectivele identificate. A treia etapă se referă la o discuție permanentă cu privire la performanțele obținute și presupune monitorizarea progresului, ajustarea planului și, dacă este necesar, efectuarea unei revizuri la mijlocul termenului de realizare a planului. Ultima etapă presupune atestarea. Anume la această etapă munca procurorului este revizuită, iar planul de instruire și performanța acestuia sunt evaluate.

Criterii de evaluare

Trebuie subliniat faptul că scopul unui proces penal nu este de a obține o sentință de condamnare, ci de a prezenta [instanței] ceea ce [acuzarea] consideră probe credibile, relevante pentru ceea ce se pretinde a fi o infracțiune. [Procurorii] au sarcina de a asigura că toate probele disponibile ce țin de faptele cauzei să fie prezentate: acest lucru trebuie făcut cu fermitate și axat pe puterea legală a faptelor, însă trebuie făcut, de asemenea, în mod echitabil.

- Rand J. de la Curtea Supremă de Justiție a Canadei⁶¹

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 va incorpora caracteristicile și calitățile pe care ea le-a stabilit în planul său de evaluare a performanțelor.

⁶¹ *R. v. Boucher* [1955] S.C.R. 16.

Criteriile de performanță credibile combină elemente cantitative și calitative. Folosirea doar a criteriilor cantitative poate fi necorespunzătoare și/sau confuză. Scopul procuraturii nu este de a obține o sentință de condamnare, iar premiarea procurorilor pentru numărul sentințelor de condamnare obținute sau penalizarea lor pentru numărul de cauze care au avut ca rezultat o sentință de achitare ar distorsiona rolul acestora. Evaluarea performanței unui procuror doar în baza numărului de cauze pe care el sau ea le-a inițiat sau le-a definitivat sau a numărului de învinuiri prezentate ignoră faptul că o cauză penală ar putea inițial părea simplă, însă într-un final se poate dovedi a fi complicată. Aceleași tipuri de decizii ar putea necesita angajamente în ceea ce privește timpul sau cunoștințele semnificativ diferite. Deși numărul de dosare examinate de către un procuror oferă unele indicii despre abilitățile și dedicația unui procuror, acestuia nu ar trebui să i se dea prea multă importanță.

Competența procurorului este demonstrată prin și poate fi evaluată în baza caracteristicilor și a calităților unui procuror, inclusiv prin următoarele:

- Capacitatea de a aplica cunoștințele și abilitățile profesionale;
- Gândirea analitică;
- Capacitatea de a forma opinii și de a lua decizii;
- Abilitatea de a explica și de a se exprima;
- Abilități de comunicare verbală sau scrisă;
- Etica și responsabilitatea la serviciu; și
- Capacitatea de a lucra în echipă.

Integritatea și echitatea sunt, de asemenea, trăsături importante pentru un procuror. Ele pot fi evaluate în baza comportamentului unui procuror, inclusiv în baza următoarelor elemente:

- respectarea standardelor de etică profesională;
- politețea;
- reputația în comunitatea juriștilor;
- onestitatea și conștiinciozitatea;

- conștientizarea responsabilității sociale; și
- relația cu colegii și cu alți participanți la exercitarea justiției.

Acestea sunt criteriile de bază pentru evaluarea performanței procurorilor. Dacă procurorii exercită funcții speciale sau de administrare, vor fi necesare și criterii suplimentare. Atunci când managerii discută cu procurorii chestiuni ce țin de performanța acestora, este important ca ei să prezinte exemple concrete în susținerea evaluării efectuate.

Recomandarea 6

CSP ar trebui să elaboreze un program de evaluare a performanței procuraturii care să se bazeze pe standarde și criterii de evaluare eficiente.

Codul de Etică

Actualul Cod de Etică al procurorilor este depășit⁶², extrem de detaliat și complex. El are nevoie de revizuire și modernizare. CSP a recunoscut această necesitate și a format un grup de lucru pentru elaborarea unui nou Cod de Etică. Acestei sarcini importante trebuie să i se dea prioritate. Pentru ca un cod de etică să schimbe comportamentul membrilor unei organizații, el trebuie încorporat în cultura organizației. Acest lucru poate fi făcut, cel mai bine, prin intermediul programelor educaționale care pun accentul pe identificarea și soluționarea unor probleme practice întâlnite des.

Recomandarea 7

Trebuie să se acorde prioritate elaborării unui nou Cod de Etică și implementării acestuia prin intermediul programelor educaționale care pun accent pe probleme de etică întâlnite în practică.

Combaterea comportamentului necorespunzător

⁶² Adoptat prin Ordinul PG nr. 192/22, din octombrie 2004.

Regulamentul CSP prevede că una din competențele acestuia este de a „examina sesizările procurorului care consideră că **independența**, imparțialitatea și reputația sa profesională este cumva afectată”. Această prevedere susține mandatul CSP de a fi garantul independenței și imparțialității procurorilor. Procurorilor ar trebui să le fie clar că CSP percepe acest mandat ca fiind unul din rolurile sale cele mai importante. Prin urmare, procurorilor ar trebui să le fie transmis un mesaj clar că CSP trebuie să fie informat atunci când se încearcă influențarea unui procuror sau atunci când superiorul unui procuror intervine, în mod necorespunzător, într-un dosar. De asemenea, CSP ar trebui să ofere procurorilor instruire cu privire la alte indicii ale unui comportament necorespunzător sau ale corupției (de exemplu, absența unor criterii obiective de repartizare a dosarelor sau retragerea unui dosar și transmiterea acestuia pentru examinare unui alt procuror, dacă primul nu este receptiv la doleanțele superiorului).

Recomandarea 8

CSP ar trebui să transmită tuturor procurorilor un mesaj clar că el este interesat de și receptiv la îngrijorările cu privire la acțiuni din partea superiorilor sau a altor persoane, care ar putea fi indicii ale încercărilor de imixtiune în independența și imparțialitatea procurorului.

Implicarea societății civile

Se pare că actualmente există o separare profundă a procuraturii de societatea pe care aceasta o deservește. Acest lucru ar putea fi un vestigiu al erei sovietice, când procuratura acționa în interesele partidului și nu ale societății, însă, după aproape 20 de ani de la obținerea independenței, lipsa încrederii populației Republicii Moldova în instituția procuraturii pare a fi în continuare foarte mare. Ar trebui explorate posibilități precum crearea unor modalități efective pentru implicarea publicului și a societății civile în administrarea procuraturii, elaborarea politicilor și monitorizare. Nicio instituție publică nu poate supraviețui mult timp dacă ea nu se bucură de sprijinul populației, care o plătește. CSP ar trebui să depună eforturi pentru îmbunătățirea imaginii publice a procuraturii și să dezvolte o strategie pentru campanii publice și mecanisme de informare ce vor prezenta

procuratura ca o instituție publică indispensabilă și independentă, demnă de independență, autonomie și susținere din partea publicului.

Recomandarea 9

CSP ar trebui să elaboreze o strategie prin care procuratura să fie prezentată societății ca o instituție socială indispensabilă și independentă, demnă de a fi independentă, autonomă și susținută de către public.

4.2 Alte remarce

Implementarea măsurilor pe termen scurt, descrise mai sus, va face CSP o instituție mai puternică în cadrul procuraturii. Totuși, efectul implementării acestora asupra societății moldovenești va fi minim. CSP va avea un impact asupra întregului sistem de justiție penală din Republica Moldova doar dacă el va deveni un agent al transformărilor. Resursele adiționale constituie doar o parte, deși una importantă, din ceea ce este necesar pentru a face din CSP un agent al transformărilor. Pentru a demara procesul de schimbare a procuraturii dintr-o instituție foarte ierarhizată și reacționară într-una proactivă și modernă, CSP va trebui să lucreze cu un Procuror General cu adevărat independent pentru susținerea dezvoltării unei noi culturi instituționale în cadrul procuraturii. Pentru a câștiga încrederea și respectul comunității pe care o deservește, noua procuratură trebuie să fie deschisă și transparentă, axată pe interesul public și imună la influențele interne și externe necorespunzătoare.

Axarea Procuraturii pe Funcțiile Sale Fundamentale

În Republica Moldova există păreri diferite cu privire la faptul dacă actualele obligații și responsabilități pe care le are procuratura corespund funcțiilor pe care ar trebui să le dețină o procuratură. Conducerea procuraturii, probabil din cauza rolului de supraveghere pe care l-a avut instituția procuraturii în perioada sovietică, consideră că actualele competențe largi ale procuraturii sunt o dovadă a încrederii și respectului pe care le are societatea față de procuratură. Totuși, mai mulți procurori tineri sunt de părerea că statul nu ar trebui să aibă

vreun rol în litigiile de drept privat. În cadrul unor discuții neformale, ei și-au exprimat îngrijorarea cu privire la responsabilitățile pe care le are procuratura în ceea ce privește litigiile de drept privat și supravegherea legalității activităților publice care nu au caracter de infracțiuni⁶³.

Vechea lege includea competența procuraturii de a răspunde la petițiile și sesizările cetățenilor. Această competență nu se conține în legea nouă. Totuși, mulți cetățeni trimit în continuare petiții și sesizări în adresa procuraturii, deoarece nu există o alternativă. Se pare că acest lucru nu deranjează conducerea procuraturii. Tinerii procurori au o altă opinie. Ei consideră timpul petrecut pentru examinarea, prezentarea unui răspuns sau transmiterea petițiilor după competență ca fiind timp care nu este petrecut pentru îndeplinirea funcției fundamentale a unui procuror – urmărirea penală a persoanelor care săvârșesc infracțiuni.

Experții Consiliului Europei sunt de părerea că procurorii din Republica Moldova trebuie să se focuseze asupra activităților justiției penale.

Este esențial ... ca responsabilitățile și competențele procurorilor să se limiteze la urmărirea penală a persoanelor care săvârșesc infracțiuni și la rolul general de a apăra interesul public prin intermediul sistemului de justiție penală, dispunând de structuri separate, eficiente și localizate corespunzător, care să asigure îndeplinirea oricăror altor funcții.⁶⁴

Tranziția procuraturii de la competențele sale actuale lărgite la un rol mai clar al acesteia în cadrul sistemului de justiție penală va necesita o schimbare efectivă a modului de administrare. PG și CSP vor trebui să dezvolte „o viziune dublă”. Acest lucru ar însemna analiza situației curente și focusarea asupra viitorului procuraturii. Pentru a face acest lucru, în mod efectiv, PG și CSP trebuie să ajungă la un consens în ceea ce privește

⁶³ Fundația Soros Moldova, Performanțele justiției penale prin prisma drepturilor omului, Moldova, noiembrie 2009, p. 114. Unii procurori au declarat persoanelor de la Fundația Soros care i-au intervievat că activitatea care nu se referă la justiția penală le consumă până la 50% din timpul lor de muncă.

⁶⁴ J. Hamilton și H. Range, Comentarii cu privire la proiectul legii de modificare a Legii cu privire la procuratură (nr. 118-XV din 14 martie 2003), Direcția Afaceri Juridice, Consiliul Europei, 11 ianuarie 2007.

viitorul procuraturii. La acest proces trebuie să participe cât mai multe persoane din procuratură, astfel încât consensul să reflecte opiniile actualei conduceri cât și pe cele ale viitorilor lideri ai procuraturii.

O tehnică de planificare cunoscută ca „*gap analysis*” (care s-ar traduce ca „*analiza lacunelor*” și care este folosită de organizații pentru compararea performanțelor lor actuale cu cele potențiale) poate fi folosită pentru a ajunge la o înțelegere clară a situației curente și a rezultatelor dorite. Prin determinarea a ceea ce este important pentru succesul activităților în exercitarea fiecărei funcții fundamentale și prin detalierea viitoarelor rezultate dorite, organizația poate identifica domeniile pe care să pună accentul. Experiența sugerează că atragerea unei atenții deosebite asupra rezultatelor dorite, care pot fi estimate și consecvente cu obiectivele organizaționale, constituie o modalitate eficientă de elaborare a planurilor și analizelor. Atenția ar trebui focusată mai degrabă asupra valorilor și principiilor fundamentale, decât asupra detaliilor.

Remarcă

PG și alte autorități competente (de ex. Ministerul Justiției) ar trebui să găsească modalități de a axa procuratura asupra activităților sale fundamentale ce țin de justiția penală și să transfere responsabilitățile acestora ce nu țin de justiția penală altor autorități. În acest scop, PG și autoritățile corespunzătoare trebuie să elaboreze un program comun de schimbare a competențelor.

Îmbunătățirea Activității CSP

CSP petrece foarte mult timp validând hotărârile colegiilor din subordinea sa. Validarea hotărârilor de către CSP este prevăzută de lege. Ar trebui să fie luată în considerație îmbunătățirea prin lege a unor activități ale CSP. Spre exemplu, atunci când Colegiul de calificare selectează un candidat pentru o funcție vacantă, poate fi pus în discuție faptul dacă validarea de către CSP a recomandării respective, înainte ca aceasta să fie transmisă Procurorului General, are vreo importanță. Se pare că nu există vreun motiv de ce recomandarea Colegiului de calificare nu ar trebui să fie transmisă direct Procurorului

General. Acest lucru i-ar permite CSP să se focuseze mai mult asupra chestiunilor ce țin de elaborarea politicilor (de ex. elaborarea noului Cod de Etică al procurorilor).

O altă opțiune ar fi investirea prin lege a CSP cu competența de a lua decizia finală în ceea ce privește recomandările Colegiilor Disciplinar și cel de Calificare. Procurorul General va continua să joace un rol în procesul de luare a deciziei în calitate sa de membru *ex officio* al CSP. Un astfel de model ar contribui la eficientizarea activității CSP în calitate sa de „garant al autonomiei, obiectivității și imparțialității procurorilor”.⁶⁵ De asemenea, el ar reduce volumul de lucru al Procurorului General.

O altă posibilitate de îmbunătățire a activităților CSP este de a transforma Colegiul Disciplinar dintr-un organ de examinare a plângerilor împotriva procurorilor într-unul de investigație. Acest lucru ar avea ca rezultat investigarea plângerilor împotriva procurorilor de către Colegiul Disciplinar și prezentarea de către acesta a unui raport CSP pentru adoptarea unei hotărâri. Astfel, în loc de validarea deciziilor Colegiului Disciplinar, CSP ar putea fi investit cu competența de a adopta hotărâri cu posibilitatea contestării acestora în instanța de judecată.

Remarcă

Ar trebui luată în considerație modificarea Legii cu privire la procuratură în vederea îmbunătățirii activităților CSP.

Rolul CSP de elaborare a politicilor

În multe state procuratura (de ex. Procuratura Angliei și a Țării Galilor, Procuratura Federală a Canadei și toate procuraturile regionale din Canada) a elaborat dispoziții și regulamente cu privire la politica procuraturii, care conțin principiile și factorii pe care procurorii ar trebui sau nu să le ia în considerație atunci când își exercită discreția. Dacă

⁶⁵ Articolul 80, **Legea cu privire la procuratură** nr. 294-XVI, 25 decembrie 2008, Monitorul Oficial nr. 55-56/155 din 17 martie 2009. Ar trebui de avut grijă de evitat o concentrare excesivă de putere de către o singură autoritate și de percepția de corporatism care s-ar putea crea atunci când prea multe competențe de administrare sunt controlate de către o singură autoritate. A se vedea Recomandările de la Kiev (ODIHR, 23-25 iunie 2010).

CSP va primi resurse adecvate, el va putea să elaboreze și să recomande regulamente și dispoziții cu privire la obiectivele politicii procuraturii. Aceste documente au un rol important în administrarea procuraturii, deoarece promovează consecvența și principialitatea procesului de luare a deciziilor. La fel, publicarea dispozițiilor și a regulamentelor informează avocații și publicul despre principiile care ghidează deciziile luate de procuratură.

Una din cele mai importante decizii pe care o ia un procuror se referă la pornirea sau continuarea urmăririi penale. Această decizie nu numai că afectează pe cei implicați în mod direct, dar este și una din multele astfel de decizii care determină modul în care sunt folosite resursele sistemului de justiție penală. În anul 1987, Consiliul Europei⁶⁶ a constatat faptul creșterii numărului de cauze transmise în instanțele de judecată, în special cele care se refereau la infracțiuni ușoare și problemele cauzate de durata procedurilor penale. Rezultatul acelei stări de lucruri erau întârzierile în examinarea cauzelor de către instanțele judecătorești, care știrbeau din încrederea față de justiție. În vederea soluționării acestei situații, Consiliul a încurajat statele membre să recurgă la aplicarea principiului exercitării discreției de către procurori.

Principiul exercitării discreției de către procuror permite unui procuror să-și exercite discreția și să înceteze urmărirea penală, chiar dacă există probe suficiente, care dovedesc vinovăția, pentru continuarea urmăririi penale, dacă procurorul conchide că urmărirea penală nu este în interesul societății. În unele țări nu se aplică principiul discreției procurorului. În Italia, spre exemplu, se aplică principiul legalității, care este interpretat ca cerând pornirea, în mod obligatoriu, a urmăririi penale, dacă există elementele unei infracțiuni. În Italia se consideră că principiul egalității tuturor cetățenilor în fața legii penale poate fi asigurat doar prin pornirea obligatorie a urmăririi penale în cazul în care există probe la dispoziția acuzării cu privire la fiecare element al unei pretinse infracțiuni. De

⁶⁶ Recomandarea nr. R. (87) 18 a Comitetului de Miniștri către Statele Membre cu privire la Simplificarea Justiției Penale (adoptată de către Comitetul de Miniștri la 17 septembrie 1987 la cea de-a 410-ea reuniune a Vice-Miniștrilor, Consiliul Europei).

asemenea, urmărirea penală obligatorie este considerată ca fiind o protecție împotriva influenței necorespunzătoare sau a imixtiunii în efectuarea urmăririi penale⁶⁷.

Articolul 2 al noii Legi a Republicii Moldova cu privire la procuratură prevede că procuratura își desfășoară activitățile în baza principiului legalității. Acest lucru ar putea sugera că un procuror din Republica Moldova nu poate să se abțină de la urmărirea penală a unei cauze atât timp cât există probe disponibile cu privire la fiecare element esențial al unei infracțiuni. Mai mult, actualul Cod de Etică al procurorului prevede că

Imaginea de bună reputație a organelor Procuraturii se creează în baza ... principiului legalității.... În exercițiul funcției procurorul urmează să-și îndeplinească atribuțiile respectând Constituția, actele legislative și normative și prezentul Cod.

Totuși, articolul 10 al noii Legi permite „aplicarea măsurilor de alternativă urmăririi penale”, care presupun că „în cadrul urmăririi penale ... procurorul poate decide liberarea de răspundere penală a persoanei care a săvârșit o faptă ce conține elementele constitutive ale infracțiunii.” La fel, articolul 56 alin. 1, lit. (d) al noii legi prevede că autonomia procurorului **este asigurată prin „discreția decizională** acordată prin lege procurorului în exercițiul funcției”.

Procurorii cu experiență sunt de acord cu faptul că principiul legalității, așa cum acesta este înțeles în Moldova, nu interzice procurorilor să-și exercite discreția. Însă ei recunosc că unii procurori, în special cei tineri, sunt reticenți de a-și exercita discreția. Această reticență ar putea fi rezultatul unei lipse de claritate cu privire la măsura în care principiul legalității permite procurorilor să-și exercite discreția. De asemenea, există mai multe motive practice din care procurorii ar putea fi reticenți să înceteze o urmărire penală, chiar dacă ei cred că continuarea urmăririi penale nu este în interesul societății. Procurorii nu ar dori să-i nemulțumească pe ofițerii de urmărire penală, care sunt evaluați în baza numărului dosarelor instrumentate. La fel, un procuror care a pornit o urmărire penală ar

⁶⁷ Caterina Scaccianoce, The principle of mandatory criminal prosecution and the independence of public prosecutors in the Italian criminal justice system, [Principiul urmăririi penale obligatorii și independența procurorilor în sistemul justiției penale din Italia], ReAIDP, 2010.

putea fi reticent să retragă dosarul din teama că el sau ea va fi criticat/ă pentru pornirea urmăririi penale. În unele cazuri, procurorii preferă să aleagă „calea ușoară” și, pur și simplu, să lase instanța de judecată să respingă acuzațiile. Caracterul sinistru al corupției își arată fața și atunci când procurorii preferă să transmită o cauză în judecată decât să genereze suspiciuni că au luat mită.

Deși legislația Republicii Moldova se pare că oferă discreție procurorilor să înceteze urmărirea penală, ea nu prevede criterii sau standarde în baza cărora să fie luată o astfel de decizie. Procurorii ar fi mai dispuși să-și exercite discreția dacă CSP ar elabora instrucțiuni sau regulamente care să prevadă 1) că exercitarea discreției constituie o parte esențială a rolului unui procuror, și 2) un procuror ar putea înceta o urmărire penală dacă aceasta nu este în interesul societății. Înainte de a determina acest interes al societății, procurorul ar trebui să ia în considerație următoarele:

- gravitatea, caracterul, circumstanțele și consecințele infracțiunii;
- antecedentele penale ale pretinsului infractor;
- pedeapsa care ar putea fi aplicată în cazul unei condamnări;
- efectele condamnării asupra pretinsului infractor;
- opinia victimei; și
- efectul deciziei asupra încrederii societății în justiție.

Factorii pe care procurorul nu trebuie să-i ia în considerație includ:

- statutul social;
- religia;
- sexul;
- naționalitatea;
- originea etnică; sau
- orientarea sexuală a pretinsului infractor.

Remarcă

Dacă CSP va fi asigurat cu resurse adecvate, el ar trebui să analizeze și să discute cu PG asumarea rolului de elaborare a politicii procuraturii. Prioritate ar trebui acordată elaborării instrucțiunilor cu privire la factorii care ar trebui să fie luați în considerație (precum și cei care nu ar trebui să fie luați în considerație) la adoptarea deciziei de a porni sau continua o urmărire penală.

Examinarea Altor Aranjamente Instituționale pentru Consiliul Superior al Procurorilor

Actualmente în Republica Moldova se poartă discuții cu privire la constituirea CSP ca o cameră separată a CSM. Un astfel de aranjament există în România. Toate indiciile arată că CSM este o instituție eficientă. Această instituție are deja o infrastructură și un buget. Dacă CSM ar fi bicameral s-ar reuși economisirea unor resurse importante. Cu toate acestea, au fost exprimate îngrijorări cu privire la faptul că judecătorii și procurorii ar putea fi parte a aceluiași Consiliu. Actuala calitate a Procurorului General de membru *ex officio* al CSM prezintă îngrijorări din partea mai multor experți. Statele trebuie să ia măsurile necesare pentru a asigura ca statutul legal, competențele și rolul procedural al procurorilor să fie stabilite prin lege într-un mod în care să nu existe vreun dubiu legitim cu privire la independența și imparțialitatea judecătorilor⁶⁸. Ar fi atinsă oare independența judecătorească dacă CSP ar deveni o cameră separată a CSM?

Procurorii nu exercită aceleași funcții ca și judecătorii și nu necesită aceleași garanții de independență ca și cele ale judecătorilor. Spre exemplu, procurorii nu pot fi imparțiali în sens pasiv, după cum li se cere judecătorilor în cadrul procedurilor penale contradictorii. De asemenea, ei pot fi subiecți ai unor instrucțiuni ierarhice și acționează în conformitate cu criteriile prevăzute de lege pentru a asigura aplicarea egală a legii. Totuși, procurorii au nevoie de condiții în care să-și exercite funcțiile lor care să garanteze urmărirea penală efectivă, echitabilă și imparțială a persoanelor bănuite. Astfel de condiții trebuie să fie transparente și prevăzute de lege. Ele trebuie să asigure ca procurorii să acționeze în numele societății și nu în interese individuale sau de partid. *In fine*, condițiile trebuie să fie

⁶⁸ Recomandarea Rec (2000) 19 a Comitetului de Miniștri către Statele Membre cu privire la Rolul Procuraturii în cadrul Sistemului de Justiție Penală (adoptată de către Comitetul de Miniștri la 6 octombrie 2000 la cea de-a 724-a reuniune a Vice-Miniștrilor, Consiliul Europei).

astfel încât să fie excluse deciziile arbitrare sau influența necorespunzătoare din partea surselor din interior sau exterior.⁶⁹ Adepții unui CSM bicameral pentru judecători și procurori consideră că independența operațională a acestora ar putea fi asigurată prin conlucrarea celor două camere doar la nivel de infrastructură și suport administrativ.

Remarcă

Înainte de a lua orice decizie cu privire la constituirea CSP ca o cameră separată a CSM ar trebui analizate foarte atent operarea și eficiența consiliilor bicamerale pentru judecători și procurori în alte state.

Acordarea statutului de magistrați procurorilor

Constituirea CSP ca o cameră separată a CSM ridică o altă chestiune care se discută în Moldova: ar trebui să le fie acordat procurorilor statutul de magistrați? Asociația Europeană a Magistraților pentru Democrație și Drepturile Omului (MEDEL) prevede în „Declarația de la Palermo” că procurorii ar trebui echivalați cu magistrații, deoarece ei au obligația de a asigura egalitatea cetățenilor în fața legii. Mai mult, ei trebuie să poată să-și exercite funcțiile „în mod independent față de puterea politică” și să se supună doar legii⁷⁰. Articolul 1 al noii Legi a Republicii Moldova cu privire la procuratură prevede că procuratura este o instituție autonomă în cadrul **autorității judecătorești**. Procurorilor li s-a acordat independență în interesul societății, astfel încât ei să-și poată exercita responsabilitățile în mod imparțial. Deși există o ambiguitate regretabilă în limbajul noii legi cu referire la cazurile când un procuror ierarhic superior poate revoca, suspenda sau anula actele emise de procurorul ierarhic inferior, se pare că o astfel de imixtiune este permisă doar în cazul în care actele procurorului ierarhic inferior sunt contrare legii⁷¹. Prin urmare, independența procurorului în luarea deciziilor este limitată doar de cerința ca el sau ea să acționeze în

⁶⁹ Garcia-Maltras de Blas, Guarantees of Independence and Non-Interference of the Prosecution Service, [Garantii ale independenței și ne-imixtiunea procuraturii], Comisia de la Veneția, 14 octombrie 2009, p. 2.

⁷⁰ MEDEL, Elements of a European Statute of the Judiciary, [Elementele unui Statut European al Justiției] „Declarația de la Palermo”, 16 ianuarie 1993, Secțiunea IX. Cel puțin un expert în domeniu consideră că magistrații italieni au competențe largi și care nu sunt supuse verificării de a iniția investigații și de a porni urmăriri penale.

⁷¹ James Hamilton și Sousa Mendes, Proiectul Opiniei (473/2008) cu privire la Proiectul Legii Republicii Moldova cu privire la Procuratură, Comisia de la Veneția para. 34.

conformitate cu legea. Atunci când această independență este combinată cu obligațiile procurorului de a acționa imparțial și obiectiv și de a garanta supremația legii și drepturile omului, statutul unui procuror din Republica Moldova este analog cu cel al unui magistrat.

Acordarea statutului de „magistrat” procurorilor trimite un semnal clar procurorilor și comunității că funcția fundamentală a procurorului nu este de a obține o sentință de condamnare, ci de a se asigura că justiția este îndeplinită. Sentimentul de responsabilitate sporită pe care acest statut l-ar da procurorilor nu trebuie subestimat. De obicei, persoanele față de care așteptările sunt mai mari le îndreptățesc. Un procuror care se vede magistrat este mai puțin dispus să tolereze desfășurarea necorespunzătoare a unei investigații ci, mai degrabă, să ceară respectarea drepturilor persoanelor bănuite.

De asemenea, procurorii ar putea fi mai dispuși să-și exercite discreția și mai puțin dispuși să fie supuși unei influențe din interior sau exterior necorespunzătoare, dacă ei au statut de magistrați. Este posibil că această schimbare de statut va juca un rol major în eradicarea ierarhiei și culturii militare, care actualmente persistă în cadrul procuraturii. De asemenea, această schimbare va pune în discuție necesitatea purtării uniformelor militare de către procurori în exercitarea obligațiilor lor de serviciu.

Pentru ca în Republica Moldova procurorilor să li se confere titlul de magistrați este necesară modificarea Constituției. O astfel de schimbare nu vine ușor și, deseori, depinde de existența unor tradiții istorice și culturale. Faptul că acest concept este eficient în state precum Franța și Italia nu înseamnă că el va fi unul eficient în Republica Moldova.

Remarcă

Dacă se hotărăște constituirea CSP ca o cameră separată a CSM, ar trebui analizat atent faptul dacă conferirea procurorilor a statutului de „magistrați” va fi un concept care va funcționa eficient.

5. Concluzie

Republica Moldova are de făcut niște alegeri foarte importante cu privire la viitorul procuraturii. Ea poate să nu schimbe actualul *status quo* și să permită procuraturii să se miște greoi ca un vestigiu demodat al trecutului; ea poate fortifica CSP și procuratura prin intermediul unor resurse suplimentare modeste sau ea poate demara un proces lung de transformare a procuraturii într-o procuratură modernă și europeană. Alegerea primei opțiuni va însemna continuarea supunerii societății moldovenești unei procuraturi închise, ierarhice în care ea are foarte puțină încredere. Alegerea celei de-a doua opțiuni va constitui o îmbunătățire modestă. Alegerea celei de-a treia opțiuni va constitui începutul unei călătorii lungi care va transforma procuratura într-o instituție modernă focusată pe protecția siguranței cetățenilor și reprezentarea intereselor societății Republicii Moldova.

Lista Abrevierilor

CCCEC – Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției

INJ – Institutul Național al Justiției

ODIHR – Oficiul pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului

OSCE – Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa

PG – Procurorul General sau Procuratura Generală (în dependență de context)

CSM – Consiliul Superior al Magistraturii

CSP – Consiliul Superior al Procurorilor

Lista Recomandărilor și Remarcelor

Recomandarea 1

CSP trebuie asigurat cu personal permanent, sediu și un buget anual operațional adecvat.

Recomandarea 2

Președintele CSP, Președintele Colegiului de Calificare și Președintele Colegiului Disciplinar ar trebui să fie detașați din funcția de procuror pe parcursul exercitării mandatului.

Recomandarea 3

Membrilor interesați ai CSP și ai Colegiilor ar trebui să li se ofere instruire în domeniul financiar, al resurselor umane și alte forme de administrare.

Recomandarea 4

CSP și Colegiile din cadrul acestuia ar trebui să-și revizuiască, în mod regulat, performanțele pentru a se asigura că ei lucrează împreună în mod eficient. În caz contrar, ei ar putea lua în considerație posibilitatea de a cere asistența unui mediator care să faciliteze exerciții pentru consolidarea echipei.

Recomandarea 5

Regulamentele CSP și cele ale Colegiilor ar trebui revăzute și revizuite.

Recomandarea 6

CSP ar trebui să elaboreze un program de evaluare a performanței procuraturii care să se bazeze pe standarde și criterii de evaluare eficiente.

Recomandarea 7

Trebuie să se acorde prioritate elaborării unui nou Cod de Etică și implementării acestuia prin intermediul programelor educaționale care pun accent pe probleme de etică întâlnite în practică.

Recomandarea 8

CSP ar trebui să transmită tuturor procurorilor un mesaj clar că el este interesat de și receptiv la îngrijorările cu privire la acțiuni din partea superiorilor sau a altor persoane, care ar putea fi indicii ale încercărilor de imixtiune în independența și imparțialitatea procurorului.

Recomandarea 9

CSP ar trebui să elaboreze o strategie prin care procuratura să fie prezentată societății ca o instituție socială indispensabilă și independentă, demnă de a fi independentă, autonomă și susținută de către public.

Remarcă

PG și alte autorități competente (de ex. Ministerul Justiției) ar trebui să găsească modalități de a axa procuratura asupra activităților sale fundamentale ce țin de justiția penală și să transfere responsabilitățile acestora ce nu țin de justiția penală altor autorități. În acest scop, PG și autoritățile corespunzătoare trebuie să elaboreze un program comun de schimbare a competențelor.

Remarcă

Ar trebui luată în considerație modificarea Legii cu privire la procuratură în vederea îmbunătățirii activităților CSP.

Remarcă

Dacă CSP va fi asigurat cu resurse adecvate, el ar trebui să analizeze și să discute cu PG asumarea rolului de elaborare a politicii procuraturii. Prioritate ar trebui acordată elaborării instrucțiunilor cu privire la factorii care ar trebui să fie luați în considerație (precum și cei care nu ar trebui să fie luați în considerație) la adoptarea deciziei de a porni sau continua o urmărire penală.

Remarcă

Înainte de a lua orice decizie cu privire la constituirea CSP ca o cameră separată a CSM ar trebui analizate foarte atent operarea și eficiența consiliilor bicamerale pentru judecători și procurori în alte state.

Remarcă

Dacă se hotărăște constituirea CSP ca o cameră separată a CSM, ar trebui analizat atent faptul dacă conferirea procurorilor a statutului de „magistrați” va fi un concept care va funcționa eficient.

Alte Recomandări**Recomandarea 10 (p. 39)**

Trebuie luate în considerație implicarea societății civile, reprezentarea judecătorească sau o implicare parlamentară mai transparentă la numirea și eliberarea din funcție a PG.

Recomandarea 11 (p. 23)

INJ trebuie să ia în considerație introducerea în curriculumul său a cursurilor de instruire de dezvoltare a abilităților de reprezentare a cauzelor în instanțele de judecată.

Recomandarea 12 (p. 24)

CSP și INJ trebuie să lucreze împreună pentru elaborarea unui concept de instruire în domeniul administrării unei instituții, în funcție de necesitățile CSP.

Recomandarea 13 (p. 27)

Trebuie luată în considerație organizarea unor campanii publice de informare, care ar permite persoanelor să adreseze plângeri împotriva procurorilor direct Colegiului Disciplinar.

Recomandarea 14 (p. 29)

Având în vedere importanța procedurilor pentru procurori și pentru ceilalți participanți la procedurile în cadrul Colegiului Disciplinar, aceștia trebuie înștiințați despre ședința Colegiului cu cel puțin 10 zile înainte.

ANEXA A
Metodologia

Acest raport a fost scris în baza informațiilor adunate din diferite surse în următoarele etape.

Documentarea

Echipa proiectului a analizat documentele care se referă în mod direct sau indirect la CSP, la procuratură și la sistemul de justiție penală din Republica Moldova, inclusiv:

A. LEGISLAȚIA NAȚIONALĂ

1. **Constituția Republicii Moldova**, adoptată la 29 iulie 1994, Monitorul Oficial nr. 1, 12 august 1994.
2. **Codul de procedură penală**, adoptat la 14 martie 2003, Monitorul Oficial nr. 104-110/447, 7 iunie 2003;
3. **Legea cu privire la procuratură**, nr. 294-XVI, 25 decembrie 2008, Monitorul Oficial nr. 55-56/155, 17 martie 2009;
4. **Legea cu privire la procuratură**, nr. 118-XV, 14 martie 2003, Monitorul Oficial nr. 73-75, 14 aprilie 2003 (abrogată);
5. **Codul penal**, nr. 985-XV, 18 aprilie 2002, Monitorul Oficial nr. 128-129/1012, 13 septembrie 2002;
6. **Codul contravențional**, nr. 218-XVI, 24 octombrie 2008, Monitorul Oficial nr. 3-6/15, 16 ianuarie 2009;
7. **Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii**, nr. 947-XIII, 19 iulie 1996, Monitorul Oficial nr. 64/641, 3 octombrie 1996;
8. **Hotărârea Guvernului cu privire la crearea Centrului pentru pregătirea și perfecționarea cadrelor din sistemul Ministerului Justiției**, nr. 96, 22 februarie 1996, Monitorul Oficial nr. 23-24/191, 18 aprilie 1996 (în iunie 2006, Parlamentul a adoptat o lege prin care a fost creat Institutul Național al Justiției (a se vedea mai jos p. 10);

9. **Legea cu privire la Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției**, nr. 1104/XV, 6 iunie 2002, Monitorul Oficial nr. 102-105/484, 7 iulie 2006;
10. **Legea cu privire la Institutul Național al Justiției**, nr. 152-XV, 8 iunie 2006, Monitorul Oficial nr. 102-105/484, 7 iulie 2006.

B. REGULAMENTE

1. **Regulamentul Consiliului Superior al Procurorilor**, aprobat prin Hotărârea CSP nr. 2-2d-1/10, 16 februarie 2010.
2. **Regulamentul privind activitatea Colegiului Disciplinar și răspunderea disciplinară a procurorilor**, aprobat prin Hotărârea CSP nr. 2-2d-30/10, 23 februarie 2010.
3. **Regulamentul privind activitatea Colegiului de calificare**, aprobat prin Hotărârea CSP nr. 2-3d-29/10, 23 februarie 2010.
4. **Regulamentul privind modul de promovare în serviciu a procurorilor**, aprobat prin Hotărârea CSP nr. 2-2d-103/10, 13 aprilie 2010.

C. INSTRUMENTE INTERNAȚIONALE

Fortificarea Supremației Legii prin intermediul îmbunătățirii Integrității și Capacității Procuraturii, proiectul rezoluției revizuite, **Serviciul de prevenire a crimei și justiție penală**, Sesiunea a XVII-ea, Viena 2008, p. 4 al agendei, la care s-a anexat **Standardele de responsabilitate profesională și declarația cu privire la îndatoririle esențiale și drepturile procurorilor**, adoptate de Asociația Internațională a Procurorilor în aprilie 1999;

Liniile Directoare asupra Rolului Procurorilor, adoptate la cel de-al VIII-lea Congres al Națiunilor Unite de prevenire a Criminalității și Tratatului Infractorilor, care a avut la Havana, Cuba (27 august-7 septembrie 1990);

Principiile fundamentale ale Națiunilor Unite privind independența judecătorilor, adoptate prin rezoluțiile 40/32 și 40/146 ale Adunării Generale a Națiunilor Unite în noiembrie 1985;

Principiile de bază ale Rolului Avocatului, adoptate prin rezoluția 45/166 a Adunării Generale a Națiunilor Unite la 18 decembrie 1990.

D. INSTRUMENTE EUROPENE, OPINII ȘI SONDAJE

Avizul nr. 12 (2009) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni și Avizul nr. 4 (2009) al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni privind **relațiile între judecători și procurori într-o societate democratică**, (Strasbourg, 8 decembrie 2009);

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;

Recomandarea Rec (2000) 19 a Comitetului Miniștrilor către Statele Membre **privind Rolul Procurorului în Sistemul Judiciar Penal** (adoptată de Comitetul Miniștrilor la 6 octombrie 2000, la cea de-a 724-a reuniune a delegaților miniștrilor, Consiliul Europei);

Recomandarea nr. R 18 (87) a Comitetului de Miniștri către Statele Membre **privind simplificarea justiției penale** (adoptată de Comitetul Miniștrilor la 17 septembrie 1987, la cea de-a 410-ea reuniune a delegaților miniștrilor, Consiliul Europei);

MEDEL, **Elemente ale Statutului European al Magistraturii, „Declarația de la Palermo”**, 16 ianuarie, 1993;

Convenția pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, modificată prin Protocoalele nr. 11 și nr. 14, Roma, 4 noiembrie 1950;

Sistemele judecătorești europene, ediția 2010 (cuprinde datele din 2008): Eficiența și calitatea justiției: Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției (CEPEJ), Consiliul Europei.

E. RAPOARTELE ȘI OPINIILE CARE SE REFERĂ LA REPUBLICA MOLDOVA

Programul de activitate a Guvernului Republicii Moldova pentru anii 2009-2013 „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare”;

Determinarea priorităților pentru continuarea reformei sistemului judiciar al Republicii Moldova, rezumatul discuțiilor de la masa rotundă din 17 februarie 2010 organizată de către Consiliul Europei, Misiunea OSCE în Moldova și Asociația Avocaților Americani Inițiativa pentru Supremația Legii;

Tom Russell, Recomandări pentru Institutul Național al Justiției cu privire la Elaborarea Curriculumului și Desfășurarea Instruirii Continue, Asociația Avocaților Americani Inițiativa pentru Supremația Legii, 2010;

Fundația Soros-Moldova, Performanțele justiției penale prin prisma drepturilor omului, noiembrie 2009;

Misiunea OSCE în Moldova, Raportul Analitic Semestrial „Constatările preliminare ale monitorizării ședințelor de judecată în Republica Moldova”, 30 noiembrie 2006;

Misiunea OSCE în Moldova, Raportul Analitic „Respectarea standardelor unui proces echitabil și drepturile corespunzătoare ale părților în cadrul proceselor de judecată” (aprilie 2006 – mai 2007);

Misiunea OSCE în Moldova, Raportul Final al Programului OSCE de monitorizare a proceselor de judecată (aprilie 2006-noiembrie 2008);

Indicatorii Reformei în Procuratură, Asociația Avocaților Americani Inițiativa pentru Supremația Legii, iunie 2008;

James Hamilton, Importanța și funcțiile Codurilor de Etică a Procurorilor, 23 septembrie 2008;

James Hamilton și Sousa Mendes, Proiectul Opiniei (473/2008) privind proiectul Legii Republicii Moldova cu privire la procuratură, Comisia de la Veneția.

F. ALTELE

Recomandările de la Kiev cu privire la independența judiciară în Europa de Est, Caucazul de Sud și Asia Centrală, Administrarea sistemului judecătoresc, Selectarea și Responsabilitatea, ODIHR și MPI, Kiev 23-25 iunie 2010;

Criminal Justice Systems in the OSCE Area, Reform Challenges and ODIHR Activities, May 2006;

Sprrijin pentru îmbunătățirea Guvernării și Administrării, România, Elemente ale Sistemului de Evaluare a Integrității Serviciului Public, martie 2006;

Consolidated Summary, OSCE Human Dimension Seminar, Upholding The Rule of Law and Due Process in Criminal Justice Systems, Warsaw, 10 – 12 May 2006;

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Draft Opinion on Rules of Procedure on Criteria and Standards for the Evaluation of the Qualification,

Competence and Worthiness of Candidates for Bearers of Public Prosecutor's Function of Serbia, 2009;

Autheman V., Elena S. and Henderson K. (ed), *Global Best Practices: Judicial Councils*, IFES Rule of Law White Paper, April 2004;

Matti Jousten, The role of the prosecutor: the United Nations and European perspective, (LSE, 1988);

The Relation between the (Polish) Public Prosecutor and the Minister of Justice, http://www.eurojustice.com/member_states/poland.country_report/2835;

Law no. 60/98 of August 27: Status of the [Portuguese] Public Prosecution Department.

G. LITERATURĂ JURIDICĂ

Orindas, Victor; Sooy, Jennifer E; Sooy, Kathleen A, Moldova's Criminal Justice System: Criminal Protections, Current Practices, and Proposed Reforms, *27 University of Dayton Law Review, Issue 1 (Fall 2001)* pp. 23 – 52.

Tak, Peter, East Meets West: Aspects of Prosecution in Countries in Transition, *7 Eur. J. of Crime, Crim. L & Crim. Just 413 (1999)*.

Egbert Myjer, Barry Hancock, Nicholas Cowdery (eds.) Human Rights Manual for Prosecutors, International Association of Prosecutors (The Hague, 2003)

James Hamilton, Education in International Standards and Norms to Enhance Professional Ethics of Criminal Justice Officials, paper presented at the Twelfth United Nations Crime Congress, Salvador Brazil, 14 April 2010.

Caterina Scaccianoce, *The principle of mandatory criminal prosecution and the independence of public prosecutors in the Italian criminal justice system*, ReAIDP, 2010.

Ivar Svendsgaard, *NORLAM's Comments Regarding the Independence of Judges – Appointment of Judges, Tenure, Inviolability, Disciplinary Sanctions etc.* (12 November 2009).

Garcia-Maltras De Blas, *Guarantees of Independence and Non-Interference of the Prosecution Service*, Venice Commission, 14 October 2009.

Oleksandr Medvedko, *Achieving Prosecution Success*, International Association of Prosecutors (IAP) Conference, 7 September 2009.

Joaquin Bayo-Delgado, *Judicial Independence in Europe*, a paper presented at "Models of Self-Government and Self-Responsibility" (Frankfort/Main Symposium) 7 - 8 November 2008.

Eric Alt, *Judicial Independence in Europe*, a paper presented at “Models of Self-Government and Self-responsibility” (Frankfort/Main Symposium) 7 – 8 November 2008).

Lord Justice Thomas, *Some perspectives on Councils for the Judiciary*, a paper presented at “Models of Self-Government and Self-Responsibility” (Frankfort/Main Symposium) 7 - 8 November 2008.

Nadejda Hriptievschi, *The Legal Profession in Moldova*, August 2008.

Cristi Danilet, *Independence and Impartiality of Justice*, 14 March 2008.

Arne Gunnar, *Adversarial Trial According to ECHR and European Standards*, 8 April 2008.

Nicholas Cowdery, *Independence of the Prosecution*, IAP Conference, 31 August 2007.

Eric Alt, *Discipline, ethics and the independence of the judiciary* (Belgrade, 2 June 2007).

Antonio Cluny, *Autonomy and Self Governance of the Portuguese Public Prosecutor's Office*, International Association of Prosecutors.

Cherif Bassiouni and V.M. Savitski (eds), *The Criminal Justice System Of The U.S.S.R.*, (Springfield, U.S.A., 1979).

Interviuri

Ca o a doua etapă, echipa proiectului a avut interviuri detaliate, în baza unui set de întrebări pregătite din timp, cu aproximativ 25 de persoane care au cunoștințe despre CSP, procuratură și sistemul justiției penale. Pentru a încuraja discuții sincere, persoanele intervievate au fost asigurate că întâlnirea va fi confidențială și că în raport nu se va face referire la comentariile și informațiile acordate de către acestea echipei proiectului. La 27 octombrie 2010, expertul internațional al echipei proiectului a avut oportunitatea să participe la o conferință organizată de către ODIHR și Misiunea OSCE în Moldova cu privire la independența justiției. El a avut posibilitatea să discute chestiuni cu privire la independența instituțională și administrarea sistemului judecătoresc cu mai mulți experți locali și internaționali.

Cercetare

Ca o a treia etapă în perioada 10 octombrie – 11 noiembrie 2010, echipa proiectului, lucrând inclusiv în sediul Procuraturii Generale, a studiat organizarea și funcționarea CSP.

Procesele verbale ale ședințelor și hotărârile CSP sunt plasate pe pagina web a Procuraturii Generale. Aceste documente au fost analizate și traduse în limba engleză. Accesul la aceste materiale a permis echipei proiectului să analizeze lucrul făcut de către CSP. La 19 octombrie 2010, membrii echipei proiectului au participat la o ședință a CSP. La 5 noiembrie 2010, un membru al echipei proiectului a vizitat oficiile procuraturilor din Călărași și Ungheni pentru a se întâlni și discuta cu procurori din regiuni.

La 16 decembrie 2010, la Chișinău a avut loc o masă rotundă organizată de către ODIHR și Misiunea OSCE în Moldova pentru discutarea proiectului raportului cu autoritățile naționale. Comentariile și opiniile participanților au fost luate în considerație și incluse în acest raport final.