

H O T Ă R Ă R E A nr.1-135/2025
cu privire la avizarea proiectului Regulamentului-cadru
de activitate al procuraturii teritoriale

31 martie 2025

municipiul Chișinău

Examinând demersul cu privire la avizarea proiectului Regulamentului-cadru de activitate al procuraturii teritoriale și audiind informația prezentată de către domnul Eduard Panea, Consiliul Superior al Procurorilor –

C O N S T A T Ă :

Pe rolul Consiliului Superior al Procurorilor se află, spre examinare, demersul Procuraturii Generale, prin care se solicită emiterea avizului asupra proiectului Regulamentului-cadru de activitate al procuraturii teritoriale.

Proiectul menționat are ca scop instituirea cadrului normativ secundar necesar pentru reglementarea organizării interne și a desfășurării activității procuraturilor teritoriale, în scopul uniformizării practicii administrative și manageriale, precum și al asigurării coerenței funcționale în cadrul sistemului Procuraturii.

Inițiativa normativă instituțională derivă din obligația de implementare a pct.2.13 din Conceptul privind reorganizarea și optimizarea structurii sistemului Procuraturii, aprobat prin Ordinul Procurorului General nr.137/3 din 12 noiembrie 2024, precum și a pct.5 și pct.12 din Ordinul Procurorului General nr.12/3 din 24 ianuarie 2025, care instituie obligația elaborării și aprobării instrumentelor normative interne cu aplicabilitate la nivelul procuraturilor teritoriale.

Deși Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură nu consacră expres atribuția Consiliului Superior al Procurorilor de a aviza regulamentele interne ale Procuraturii, emiterea prezentului aviz se întemeiază pe statutul constituțional și legal al Consiliului, în calitate de organ de autoadministrare a procurorilor, cu rol esențial în asigurarea bunei funcționări a sistemului Procuraturii.

Consiliul Superior al Procurorilor, în calitate sa de garant al independenței procurorilor, potrivit art. 68 alin. (2) din Legea nr. 3/2016, și de autoritate competentă să contribuie la promovarea principiului independenței procurorului, în temeiul art.75 alin. (1) lit. b) din aceeași lege, are responsabilitatea de a veghea asupra cadrului normativ și organizatoric în care își desfășoară activitatea procurorii.

În acest context, implicarea Consiliului în procesul de avizare a proiectului Regulamentului-cadru de activitate al procuraturii teritoriale se justifică și prin dispozițiile art.33 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 3/2016, potrivit cărora independența procurorului este asigurată, *inter alia*, prin garantarea mijloacelor adecvate pentru funcționarea Procuraturii și prin crearea condițiilor organizatorice adecvate desfășurării activității acesteia, obiectiv care constituie, de altfel, și finalitatea urmărită prin elaborarea proiectului de regulament supus avizării.

Emiterea prezentului aviz se circumscrie, de asemenea, rolului activ asumat anterior de Consiliul Superior al Procurorilor în procesul de reformă instituțională a

sistemului procuraturii, materializat prin participarea activă la procesul de avizare a Conceptului¹ privind reorganizarea și optimizarea structurii acestuia.

În această ordine de idei, avizarea proiectului Regulamentului-cadru de activitate al procuraturii teritoriale reprezintă o continuare firească a angajamentului instituțional al Consiliului în susținerea unei viziuni unitare, coerente și funcționale asupra organizării interne a Procuraturii, în concordanță cu prevederile legale și principiile autonomiei profesionale.

Analiza proiectului evidențiază, în principiu, o structură clară și bine conturată, corespunzătoare obiectivului de consolidare a organizării interne a procuraturilor teritoriale.

Proiectul Regulamentului-cadru de activitate al procuraturii teritoriale este divizat în șase capitole distincte, după cum urmează:

- **Capitolul I – Dispoziții generale**, care stabilește scopul regulamentului, domeniul de aplicare, temeiul legal și principiile activității procuraturilor teritoriale;
- **Capitolul II – Organizarea funcțională a procuraturii teritoriale**, care reglementează structura instituțională, oficiile componente, subordonarea ierarhică și competența teritorială;
- **Capitolul III – Organizarea funcțională a personalului**, care detaliază statutul personalului, ierarhia administrativă și atribuțiile manageriale;
- **Capitolul IV – Atribuțiile efectivului de personal**, care enumeră responsabilitățile procurorilor, ale personalului cu statut de funcționar public și ale personalului tehnic auxiliar;
- **Capitolul V – Managementul activității procuraturii teritoriale**, care prevede aspecte legate de planificarea, raportarea, evidența și controlul activității;
- **Capitolul VI – Dispoziții finale**.

În urma examinării conținutului proiectului de act normativ, Consiliul Superior al Procurorilor formulează următoarele teze și observații de ordin conceptual și tehnico-juridic, orientate spre optimizarea calității reglementării, eliminarea eventualelor necorelări sau suprapuneri normative și asigurarea unei compatibilități funcționale cu cadrul legal primar incident.

Astfel, un punct de referință îl constituie prevederile pct.15 din proiectul de act normativ instituțional, care reglementează substituirea procurorului-șef al procuraturii teritoriale. Potrivit textului, în lipsa acestuia, atribuțiile ar urma să fie exercitate, în ordine succesivă, de adjunctul „care activează în oficiul principal”, de adjunctul desemnat, iar în absența unei desemnări exprese – de adjunctul cu cea mai mare vechime în funcția de procuror.

Conform art.53¹ alin.(1) din Codul de procedură penală, procurorul-șef al procuraturii teritoriale este procurorul ierarhic superior față de procurorii din cadrul acelei procuraturi, inclusiv față de adjuncții săi. Exercitarea atribuțiilor specifice funcției de conducere nu poate avea loc ope legis (prin efectul legii), ci doar în temeiul

¹ Hotărârea CSP nr.1-287/2024 din 11.09.2024 cu privire la proiectul Conceptului privind reorganizarea și optimizarea structurii sistemului Procuraturii

Hotărârea CSP nr. 1-391/2024 din 02.12.2024 cu privire la Conceptul privind reorganizarea și optimizarea structurii sistemului Procuraturii

unei desemnări sau delegări de atribuții din partea autorității ierarhice superioare – respectiv Procurorul General – în condițiile prevăzute de Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură (evitând ordine succesivă, cu preluare automată a atribuțiilor).

De asemenea, potrivit art.12 alin.(1) și alin.(3) din legea anterioară, ierarhia administrativă în cadrul Procuraturii este guvernată de reguli stabilite prin acte normative și administrative, emise de conducători. O preluare automată a atribuțiilor funcției de procuror-șef de către un adjunct, în lipsa unei împuterniciri prin acte administrative, excedează aceste dispoziții legale și poate genera o echivalare funcțională nejustificată între cele două funcții, cu riscul afectării ordinii ierarhice instituționale.

Totodată, nu este clar dacă reglementarea prevăzută la pct.15 vizează exclusiv cazurile de absență temporară a procurorului-șef sau se aplică și în ipoteza vacanței funcției, respectiv până la ocuparea acesteia prin numire ori desemnarea unui interimar, în condițiile legii. Respectiv, și lipsa unei delimitări exprese între aceste două situații generează incertitudine normativă și poate conduce la extinderea nejustificată a unui regim de substituie provizorie asupra unei situații care, potrivit dispozițiilor legale, impune desemnarea prin act al Procurorului General.

În consecință, se recomandă revizuirea pct. 15 din proiectul de regulament, prin delimitarea clară a situațiilor în care se aplică substituie (ex: absență temporară vs. vacanță a funcției), și stabilirea expresă a necesității de desemnare prin act administrativ a unui adjunct, evitând preluarea automată a atribuțiilor de procuror-șef.

Cu referință la prevederile pct.23 și pct.24 din proiectul de regulament, se relevă o diferențiere conceptuală între competența oficiului principal și cea a oficiilor secundare ale procuraturii teritoriale. Astfel, oficiul principal exercită o competență teritorială extinsă asupra întregului perimetru jurisdicțional al instanței de judecată corespunzătoare, în timp ce oficiile secundare sunt limitate, de regulă, la raza administrativ-teritorială aferentă reședinței proprii.

Această formulare determină o restrângere nejustificată a competenței procurorilor din oficiile secundare și creează o disproporție funcțională în cadrul aceleiași procuraturii teritoriale, în lipsa unui temei legal expres. Situația contravine dispozițiilor art. 28 și art. 51 din Codul de procedură penală, care stabilesc obligația procurorului de a porni și conduce urmărirea penală, în limitele competenței legale, în numele statului. Totodată, potrivit art. 257 din același cod, urmărirea penală se poate desfășura în diferite sectoare, în funcție de locul comiterii infracțiunii, al identificării acesteia, al prezenței bănuțului, învinutului sau al martorilor, ori prin decizia motivată a procurorului ierarhic superior. Limitarea competenței oficiilor secundare la un teritoriu determinat administrativ poate împiedica aplicarea efectivă a acestor norme.

În plus, Legea nr. 76/2024 privind reorganizarea instanțelor judecătorești nu prevede o delimitare a competenței între sediile principale și secundare ale instanțelor, iar judecătorii pot examina orice cauză repartizată, indiferent de sediu. Atribuirea unor limite teritoriale doar procurorilor din oficiile secundare introduce un tratament diferențiat, fără suport în legislația specială.

De asemenea, punctul 27 din proiect prevede că competența procuraturii teritoriale se extinde asupra tuturor localităților din circumscripția instanței de judecată aferente, ceea ce presupune un cadru unic de competență pentru întreaga

structură. Această prevedere este incompatibilă cu limitarea competenței unor procurori la un teritoriu mai restrâns, în funcție de sediul oficiului, așa cum este menționat în pct.24.

Prin urmare, Consiliul recomandă uniformizarea regimului de competență teritorială al procurorilor, indiferent de oficiul în care își desfășoară activitatea, în conformitate cu întinderea legală a competenței procuraturii teritoriale, având în vedere necesitatea asigurării coerenței instituționale și aplicării unitare a dispozițiilor Codului de procedură penală și a legislației privind organizarea instanțelor.

Cu privire la formularea referitoare la soluționarea „conflictelor dintre oficii sau alte subdiviziuni structurale” din pct. 26 al proiectului, se constată că aceasta nu are temei în cadrul normativ procesual penal, întrucât Codul de procedură penală nu reglementează distinct noțiunea de „conflict” între subdiviziuni interne ale procuraturii. Conform art. 271 alin. (3) Cod de procedură penală, conflictele de competență între organele de urmărire penală sunt inadmisibile, iar eventualele chestiuni legate de delimitarea competenței sunt soluționate de către procurorul care exercită controlul asupra urmăririi penale sau, după caz, de procurorul ierarhic superior.

Totodată, aspectele care pot apărea în cadrul exercitării atribuțiilor – precum recuzarea, abținerea, retragerea, conflictele de interese, incompatibilitățile sau încălcările drepturilor procesuale – sunt reglementate prin norme exprese ale Codului de procedură penală și ale legislației speciale, fără a fi necesară instituirea unor dispoziții paralele în cuprinsul regulamentului intern.

Prin urmare, se recomandă reformularea prevederii de la pct.26, în vederea alinierii la cadrul legal și evitării utilizării unor concepte care nu au corespondent în legislația procesual penală.

În continuarea aspectelor ce țin de organizarea ierarhică și funcțională a procuraturilor teritoriale, raportorul a menționat că proiectul prevede, la pct.46 și pct.48, că stabilirea și modificarea efectivului de personal (procurori, funcționari publici și personal tehnic) în cadrul oficiilor procuraturii teritoriale se face prin dispoziția procurorului-șef al procuraturii teritoriale, cu aprobarea Procurorului General. Deși este consacrată o competență decizională administrativă, lipsește prevederi privind criteriile de repartizare inițială a funcțiilor în fiecare oficiu (principal și secundar), precum și mecanismele de revizuire ulterioară a structurii de personal.

Totodată, în proiect nu este reglementat regimul juridic al personalului aflat în funcție la momentul aplicării noii structuri (01 aprilie 2025²), inclusiv în ipoteza reducerii numărului de posturi sau a redistribuirii acestora. De asemenea, nu sunt prevăzute criterii obiective pentru identificarea funcțiilor ce urmează a fi desființate sau redistribuite, și nici garanții pentru angajații vizați (consultare, consimțământ, drept de contestare etc.).

În ceea ce privește circulația personalului între oficiile aceleiași procuraturii teritoriale, pct.50 stabilește că repartizarea de la sau către un oficiu teritorial (altul decât sediul principal) se realizează doar cu acordul angajatului vizat și cu aprobarea Procurorului General. Totuși, textul nu reglementează explicit regimul aplicabil în

² Data intrării în vigoare a modificărilor privind reorganizarea și optimizarea structurii sistemului Procuraturii

cazul circulației între sediul principal și cele secundare, ceea ce poate genera un tratament diferențiat în absența unui regim uniform între oficiile aceleiași procuraturii teritoriale.

La rândul său, pct.51 introduce o excepție de la regula consimțământului: în cazul lipsei temporare de personal sau al existenței unor posturi vacante, procurorul-șef poate dispune, cu aprobarea Procurorului General, repartizarea personalului între oficii și fără acordul angajatului. Deși această dispoziție are în vedere asigurarea continuității funcționale, norma poate servi ca temei pentru relocarea forțată a procurorilor sau a altor angajați, fără acordul lor, ceea ce intră în coliziune cu garanțiile statutare privind stabilitatea în funcție și cu principiile de independență funcțională și organizatorică.

Mai mult, măsura prevăzută la pct. 51 se suprapune parțial cu instituția delegării reglementată de art. 54 din Legea nr. 3/2016, care stabilește expres condițiile, durata, temeiurile și procedura aplicabilă delegării procurorilor, inclusiv în ce măsură este necesar consimțământul acestora. A crea, prin regulament, o categorie distinctă de mobilitate internă – sub denumirea de „repartizare” – care permite „repartizarea” unui procuror fără consimțământul său și în lipsa garanțiilor aplicabile în cazul delegării, poate constitui o formă de evitare indirectă a procedurilor și limitărilor impuse de legea specială.

Complementar celor sus-menționate, aferent prevederilor de la punctele 46-51 din proiectul de Regulament, membrul Consiliului, Elena Roșior, a menționat că acestea ridică serioase probleme de constituționalitate și legalitate, contravenind prevederilor art.125¹ din Constituție, art.7 din Legea nr.3/2016, precum și hotărârilor anterioare ale Consiliului Superior al Procurorilor, în care au fost evidențiate neajunsurile procedurale și de fond în procesul de elaborare a Conceptului de reorganizare a sistemului Procuraturii.

În context, s-a subliniat că reorganizarea sistemului Procuraturii trebuie să respecte mandatul legal și constituțional al fiecărui procuror, inclusiv al procurorilor de execuție. Aceste mandate nu pot fi afectate prin modificări structurale arbitrare sau prin măsuri administrative care ignoră principiul legalității și cel al stabilității funcției, elemente esențiale ale independenței procurorului.

În special, este problematică prevederea ce permite delegarea procurorilor în alte oficii, fără acordul acestora, în baza unei decizii a procurorului-șef cu aprobarea Procurorului General, în contextul funcțiilor vacante. Această practică încalcă atât normele Codului muncii privind consimțământul angajatului în cazul delegării, cât și principiul imunității funcționale consacrat în avizul Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE)³, care garantează o protecție profesională procurorului în exercitarea funcției sale, fără a institui o imunitate generală.

Prin urmare, orice reorganizare trebuie să fie întemeiată pe o analiză clară, transparentă și conformă cadrului constituțional și legal, respectând drepturile individuale ale procurorilor și exigențele statului de drept. Lipsa unor garanții explicite privind menținerea mandatelor și stabilitatea în funcție generează riscuri majore de ingerință și subminează independența instituțională a Procuraturii.

³ Avizul nr. 9 (2014) al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE) privind normele și principiile europene referitoare la procurori - „Carta de la Roma”.

Cu o poziție la subiect, și anume la textul prevederilor de la pct.41-pct.51 din proiectul de Regulament-cadru, a intervenit și doamna Mariana Cherpec, membră a Consiliului, care a propus de a fi solicitată excluderea acestora, din considerentul că, acestea sunt atribuții exclusive ale Consiliului Superior al Procurorilor.

În acest sens, s-a reiterat faptul că prin Hotărârea CSP nr.1-391/2024 din 02.12.2024 a fost avizat Conceptul de reorganizare și optimizare a structurii sistemului Procuraturii, prezentat de Procurorul General, însă cu anumite recomandări și condiționalități, care nu au fost respectate în procesul de elaborare a proiectului de Regulament. Printre acestea, s-au evidențiat în mod expres următoarele:

1. *Stabilirea exactă a numărului de procurori în oficiile procuraturilor teritoriale.*
2. *Transferul procurorilor dintr-un oficiu în altul.*

Referitor la stabilirea numărului de procurori în oficiile procuraturilor teritoriale, s-a argumentat că acest mecanism este necesar pentru a permite numirea procurorilor în funcții clar definite, ceea ce ar garanta stabilitatea funcției și ar limita influența deciziilor individuale ale procurorilor-șefi de oficiu.

Potrivit art. 7 alin. (2) din Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură: „Numărul procurorilor din fiecare procuratură este stabilit de către Consiliul Superior al Procurorilor, la propunerea Procurorului General.” Or, această normă este în prezent aplicată neuniform. În cazul Procuraturii Generale, numărul de procurori în fiecare subdiviziune a fost stabilit prin decizia CSP, în timp ce în cazul procuraturilor teritoriale, se stabilește doar un număr total, fără detalierea repartizării între oficiul principal și oficiile secundare.

În acest sens, atribuția stipulată la pct.46 din proiectul de Regulament, potrivit căreia procurorul-șef al procuraturii teritoriale stabilește numărul de procurori în fiecare oficiu, cu aprobarea Procurorului General, depășește cadrul legal. Similar, pct.48 prevede că procurorul-șef poate modifica prin dispoziție numărul de personal din cadrul fiecărui oficiu – fapt ce contravine competențelor atribuite CSP.

Totodată, dispoziția de la pct. 49, care stabilește că „la numirea procurorilor în funcție, Procurorul General, ținând cont de funcțiile vacante și necesitățile procuraturii teritoriale, va indica oficiul în care va activa procurorul numit”, este problematică.

Aceasta generează lipsă de previzibilitate atât pentru Consiliul Superior al Procurorilor , în calitatea sa de gestionar al carierei procurorilor, cât și pentru procurorii nou-numiți, care la momentul numirii nu vor cunoaște exact oficiul în care vor activa. Această incertitudine este deosebit de problematică, având în vedere că oficiile secundare se află, de regulă, în raioane diferite, ceea ce implică și dificultăți de ordin logistic și personal (locuință, transport etc.).

Prin urmare, s-a reiterat necesitatea stabilirii exacte a numărului de procurori de către Consiliul Superior al Procurorilor, la propunerea Procurorului General, conform art.7 alin.(2) din Legea nr.3/2016. Legea specială nu conferă procurorului-șef al procuraturii teritoriale competența de a stabili sau modifica numărul de procurori în oficiile subordonate. Or, admiterea unor asemenea prevederi în proiectul de Regulament ar contraveni art.3 alin.(4) lit.b) din Legea nr.100/2017 privind actele normative, potrivit căruia: „Proiectul actului normativ nu poate depăși limitele competenței instituite prin actul de nivel superior și nici nu poate contraveni scopului, principiilor și dispozițiilor acestuia.”

Un alt aspect abordat de către doamna Cherpec, care este în acord cu poziția exprimată anterior de doamna Elena Roșior, vizează prevederea din proiectul de Regulament privind transferul procurorilor între oficii teritoriale - atribuită procurorului-șef, cu acordul Procurorului General - contravine normelor constituționale, întrucât competența de transfer aparține exclusiv Consiliului Superior al Procurorilor, conform art. 125¹ alin. (3) din Constituție.

Mai mult, Legea nr.3/2016 nu conferă procurorilor-șefi și nici Procurorului General competența de a dispune transferul procurorilor între oficii. Singura excepție este prevăzută în Legea nr.159/2016 privind procuraturile specializate, art.6 alin. (3), care permite procurorului-șef al unei procuraturi specializate să dispună transferul, însă doar cu acordul procurorului vizat. Această excepție este limitativă și nu poate fi extinsă prin acte normative subordonate legii.

La subiect, s-a mai argumentat că simpla includere a unor astfel de prevederi într-un Regulament instituțional nu le conferă legalitate, întrucât orice regulament trebuie să fie subsecvent legii și în concordanță cu standardele internaționale.

În acest sens, sunt relevante Standardele Europene privind independența sistemului judiciar, care prevăd că „Statutul independent al procurorilor este asigurat prin siguranța postului, cât și prin transferul acestora, care se vor îndeplini numai în conformitate cu legea și prin consimțământul procurorilor.”

De asemenea, se reiterează jurisprudența Curții Constituționale, în special Hotărârea nr.7 din 24.03.2020, care a interpretat noțiunea de „transfer” ca având un sens autonom, aplicabil inclusiv procurorilor, și care cuprinde:

- *mutarea fizică dintr-un oficiu în altul;*
- *schimbarea jurisdicției (specializării).*

Prin urmare, mutarea procurorilor între oficii ale aceleiași procuraturi teritoriale constituie un transfer în sens constituțional, care poate fi realizat doar cu acordul procurorului și cu implicarea Consiliului Superior al Procurorilor.

Tot în contextul evaluării proiectului, raportarea la prevederile proiectului Regulamentului Procuraturii Republicii Moldova, relevă o neuniformitate în definirea statutului procurorilor-șefi ai procuraturilor teritoriale în raport cu funcția managerială ce le revine în aplicarea sistemului de control intern managerial (CIM).

Astfel, în proiectul Regulamentului-cadru, procurorul-șef al procuraturii teritoriale este calificat drept „manager principal” al entității, în timp ce adjuncții săi și conducătorii subdiviziunilor sunt desemnați „manageri operaționali”. În schimb, proiectul Regulamentului Procuraturii Republicii Moldova stabilește că inclusiv procurorii-șefi ai procuraturilor teritoriale, precum și adjuncții acestora, sunt „manageri operaționali”.

Conform Legii nr. 229/2010 privind controlul financiar public intern, calitatea de „manager” în sensul sistemului de control intern managerial implică responsabilitatea asupra gestiunii bugetare și a utilizării fondurilor publice. În sistemul Procuraturii, procuraturile teritoriale nu au calitatea de ordonatori de credite, iar bugetul este gestionat în mod centralizat exclusiv de Procurorul General.

Prin urmare, procurorii-șefi ai procuraturilor teritoriale exercită funcții de conducere și coordonare administrativă în limitele delegării funcționale, însă nu îndeplinesc condițiile cerute pentru a fi considerați „manageri principali” în sensul aplicabil CIM. Aceștia pot fi considerați manageri operaționali, cu responsabilități

privind organizarea, planificarea și monitorizarea activității la nivel de subdiviziune sau oficiu, în conformitate cu competențele funcționale stabilite prin lege și prin regulament.

Având în vedere aspectele de fapt și de drept prezentate, Consiliul Superior al Procurorilor subliniază necesitatea revizuirii și completării proiectului de regulament în sensul asigurării coerenței juridice, clarității normative și conformității cu legislația primară aplicabilă. O reglementare predictibilă și unitară a organizării interne a procuraturilor teritoriale, a statutului personalului și a formelor de mobilitate funcțională reprezintă condiții esențiale pentru garantarea independenței instituționale, stabilității în funcție și funcționării eficiente a sistemului Procuraturii.

În considerarea cele expuse și în temeiul prevederilor art.70, art.77 și art.79 din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură, Consiliul Superior al Procurorilor –

H O T Ă R Ă Ș T E:

1. A aviza proiectul Regulamentului-cadru de activitate al procuraturii teritoriale, cu recomandările formulate în partea descriptivă a prezentei hotărâri.

2. Hotărârea se publică pe pagina web oficială a Consiliului Superior al Procurorilor, www.csp.md, directoriul *Hotărâri*.

3. Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor poate fi contestată la Curtea Supremă de Justiție de orice persoană vătămată într-un drept al său într-un termen de 10 zile lucrătoare de la data la care hotărârea vizată i-a fost comunicată.

**Președinte al Consiliului
Superior al Procurorilor**

semnat

Dumitru OBADĂ