

Co-funded
by the European Union



COUNCIL OF EUROPE



Co-funded and implemented
by the Council of Europe

Raport de analiză

a proiectului de Regulament cu privire la organizarea, competența și modul de funcționare a Inspecției procurorilor

pe baza comentariilor domnului Lilian Apostol, consultant al Consiliului Europei

Februarie 2024

Acest raport a fost elaborat în cadrul proiectului comun al Uniunii Europene și Consiliului Europei „Suport pentru reforma justiției în Republica Moldova”. Opiniile exprimate în acest raport sunt responsabilitatea autorului și nu reflectă în mod necesar opinia oficială a Uniunii Europene sau a Consiliului Europei.

Conținut

Abrevieri	2
Sumar.....	3
Executive summary	4
I. Introducere.....	5
1. Context	5
2. Metoda.....	5
3. Scop	6
4. Terminologia.....	6
II. Analiza generală	7
5. Compatibilitatea cu standarde internaționale	9
5.1. Standardul "calitatea legii"	10
5.2. Standardele unui proces echitabil	11
5.3. Standardele respectării dreptului la viață privată.....	12
5.4. Standarde de implementare a cerințelor de integritate și etică a procurorilor	14
6. Compatibilitatea la nivel național	15
6.1. Concordanța cu alte acte normative.....	15
6.2. Compatibilitatea cu standardele respectării drepturilor omului	16
6.3. Integralitatea reglementărilor.....	16
6.4. Încadrarea în cadrul normativ în vigoare	18
6.5. Respectarea tehnicii legislative	19
III. Analiza per normă	20
IV. Recomandări.....	24

ABREVIERI

CCPE	Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni
Consiliu	Consiliului Superior al Procurorilor
Convenția	Convenția Europeană a Drepturilor Omului
Curtea Europeană	Curtea Europeană a Drepturilor Omului
Inspekția	Inspekția procurorilor
Legea-cadru	Legea Nr. 3 din 25-02-2016 cu privire la Procuratură
Procuratura	Procuratura Republicii Moldova
Regulament; Regulamentul Inspekției	Proiectul de Regulament cu privire la organizarea, competența și modul de funcționare a Inspekției procurorilor
Regulamentul Colegiului	Regulamentul privind organizarea și activitatea Colegiului de disciplină și etică

SUMAR

Consiliului Superior al Procurilor din Republica Moldova a solicitat Consiliului Europei o analiză juridică a compatibilității proiectului de Regulament *cu privire la organizarea, competența și modul de funcționare a Inspecției procurorilor*, elaborat în contextul reformării mecanismelor din cadrul organelor de autoadministrare a Procuraturii Republicii Moldova menite să îmbunătățească procedeele de asigurare a răspunderii disciplinare a procurorilor. Prezentul raport reflectă rezultatele analizei acestui proiect efectuată după metoda verificării compatibilității cu standarde internaționale și naționale relevante în materia răspunderii disciplinare a procurorilor.

Astfel, prima parte a raportului a descris rezultatele analizei cu caracter general al Regulamentului din perspectiva compatibilității cu standarde internaționale și cele naționale. A doua parte a analizat normele luate individual din perspectiva corespunderii cu standarde și tehnica legislativă.

Din perspectiva internațională, verificarea s-a limitat la evaluarea corespunderii cu standardele calității legii, garanțiilor echității procesuale și protecției vieții private. De asemenea, în cadrul analizei au fost luate în considerație și standarde instituționale cu privire la asigurarea integrității și eticii procurorilor prin garantarea unor proceduri disciplinare echitabile. Din perspectiva națională, Regulamentul a fost analizat după metoda prevăzută de legislația Republicii Moldova, și anume conform criteriilor concordanței cu alte acte normative, integralității reglementărilor, încadrării în cadrul normativ și respectării tehnicii legislative.

În general, concluziile analizei sunt pozitive cu rezervele de rigoare. Regulamentul, fiind un act normativ cu caracter secundar, respectă ierarhia actelor normative și prevederile acestuia nu depășesc limitele discreției legislative oferite Consiliului. Totuși, unele elemente cheie lipsesc din reglementări, altele sunt reglementate parțial sau delegate reglementărilor în alte acte normative. În general, textul Regulamentului, în special la secțiunile II și IV, în mare parte reproduce, uneori *mot à mot*, prevederile relevante ale Legii cu privire la procuratură. Anumite norme parafrazează sau sintetizează articole întregi din această lege.

Cea mai importantă observație cu caracter general se referă la o aparentă structură incoerentă și lipsa grupării normelor. Structura și gruparea normelor este partea intrinsecă a unui act normativ calitativ. Respectiv, raportul a propus un model de structură și a notat instituții de drept după care normele pot fi grupate.

În raport cu legea-cadru, Regulamentul este inovativ prin a reglementa trei aspecte cheie, și anume competențele inspecției și procedura de inspectare a activității organizatorice a procuraturilor, răspunderea disciplinară a inspectorilor și anumite elemente specifice ale procedurilor disciplinare cu caracter individual în privința procurorilor. Totuși, unele aspecte cheie lipsesc din Regulament sub rezerva adoptării altor regulamente. Această soluție de tehnică legislativă nu a fost agreată de analiză. Pentru a evita fragmentarea reglementărilor s-a recomandat includerea în prezentul Regulament a prevederilor mai detaliate la procedura și evaluarea corespunderii inspectorilor cu condiții de numire și reglementarea procedurilor, criteriilor și calificativelor de evaluare a inspectorilor, inclusiv formarea lor profesională.

În sumar, s-au recomandat introducerea modificărilor și a unor norme juridice noi care să reglementeze mai detaliat chestiuni legate de respectarea confidențialității și protecția datelor personale, accesul la materiale confidențiale și obligații de nedivulgare din partea inspectorului. La fel, s-a recomandat reglementarea aspectelor legate de administrarea cazurilor disciplinare în paralel cu alte proceduri penale sau contravenționale, precum și modalitățile de aplicare a măsurilor asiguratorii și inițierea suspendării procurorului la inițiativa inspecției. În partea reglementărilor cu privire la răspunderea disciplinară a inspectorului s-a recomandat reglementarea detaliată a efectelor acesteia asupra procedurilor disciplinare afectate de vicii. O serie de recomandări se referă la normele Regulamentului luate individual purtând un caracter tehnic.

EXECUTIVE SUMMARY

The Supreme Council of Prosecutors of the Republic of Moldova requested a compatibility analysis of the draft Regulation on the organisation, competence, and functioning of the Prosecutors' Inspection, which was drafted in the background of the reforms carried out within the self-administrative bodies of the Prosecutor's Office of the Republic of Moldova, aiming at improving the mechanism of prosecutors' disciplinary liability. The present report reflects the results of the analysis, which has used the method of compatibility checks with relevant international and national standards on the disciplinary liability of prosecutors.

The first part of the report summarises the findings of the general analysis in terms of compatibility with international and national standards. The second part analysed each rule individually in terms of legal drafting and compliance with the applicable standards.

In terms of compliance with international standards, the analysis was limited to checking compatibility with the requirements of quality of law, procedural fairness, and protection of privacy. The analysis also took into consideration international standards for ensuring prosecutors' integrity and ethical behaviour through fair disciplinary proceedings. From a national perspective, the Regulation was analysed in accordance with methodology provided by Moldovan law, particularly using the criteria of legislative consistency, comprehensiveness, incorporation into the national legal framework, and observance of legal drafting technique.

Overall, the analysis yielded positive conclusions, albeit with implicit reservations. As a secondary legislation, the Regulation adheres to the legislative hierarchy and ensures that its provisions remain within the boundaries of the legislative discretion delegated to the Council. Nevertheless, the Regulation fails to address certain key aspects, regulates only partially or delegates other aspects to separate regulations. The relevant provisions of the Law on Prosecutors are largely reproduced, at times verbatim, particularly in Sections II and IV of the Regulation. A number of articles of the Law were simply paraphrased or summarised.

The primary observation pertains to a structure that appears to be lacking in coherence and fails to group the rules. The grouping and structure are fundamental components of a qualitative normative act. The present report put forth a model of structure and identified sections that could serve as criteria for classifying norms.

The Regulation regulates three key matters in an innovative manner: the power to inspect and the process for conducting systemic inspections of prosecutor offices; the disciplinary accountability of inspectors; and specific aspects of proceedings concerning the individual disciplinary responsibility of prosecutors. Some crucial issues, however, remain unaddressed providing that these matters would be addressed in other regulations. This method of legal drafting was deemed acceptable. However, in order to prevent fragmentation, it was suggested that this Regulation should include specific provisions regarding the appointment and selection of inspectors, as well as their evaluation, criteria, and qualifications, including training.

In summary, it was recommended to introduce amendments or new rules regulating issues related to confidentiality and protection of personal data, access to confidential information, and non-disclosure by inspectors. Similarly, it was recommended to regulate issues related to the investigation of disciplinary cases in parallel with other criminal or misdemeanour proceedings, as well as the proceedings on preventive measures or suspension of prosecutors at the request of inspectors. Concerning the disciplinary liability of inspectors, it was recommended to regulate the effects of disciplinary proceedings on the disciplinary cases of prosecutors. A number of recommendations were technical in character and concerned the rules of the Regulation taken individually.

I. INTRODUCERE

1. Analiza proiectului de Regulament *cu privire la organizarea, competența și modul de funcționare a Inspecției procurorilor* (în continuare "Regulament") a fost efectuată în cadrul proiectului comun al Uniunii Europene și Consiliului Europei "Suport pentru reforma justiției în Republica Moldova" la solicitarea Consiliului Superior al Procurorilor din Republica Moldova (în continuare "Consiliu").

1. Context

2. Regulamentul a fost elaborat în contextul reformării mecanismelor de selecție, evaluare și răspundere disciplinară a procurorilor din cadrul organelor de autoadministrare a Procuraturii Republicii Moldova (în continuare "Procuratura"). Cele mai recente modificări legislative, care au determinat necesitatea elaborării prezentului Regulament și, respectiv, efectuarea prezentei analize, au intrat în vigoare în august 2023.¹ Aceste modificări au fost determinate de implementarea recomandărilor venite din partea societății civile și a partenerilor de dezvoltare, inclusiv și din partea proiectelor Consiliului Europei², toate orientate spre îmbunătățirea legislației primare cu privire la Procuratură.

3. Legea Nr. 3 din 25-02-2016 cu privire la Procuratură (în continuare "legea-cadru") a fost modificată prin introducerea prevederilor cu privire la Inspecția procurorilor (în continuare "Inspecția") și ajustarea procedurilor de selecție și evaluare a procurorilor. Consiliului, astfel, a fost delegată puterea normativă de a adopta o serie de regulamente în partea instituirii mecanismelor și procedurilor de selecție, evaluare și răspundere disciplinară a procurorilor. În partea referitoare la scopurile prezentei analize, Consiliului i s-a lăsat discreția de a reglementa modul de organizare și funcționare a Inspecției.

2. Metoda

4. Analiza oricărui act normativ, și prezentul Regulament nu este o excepție, inevitabil implică o evaluare *in abstracto* prin formarea unor ipoteze cu privire la potențiale probleme de aplicare a normelor juridice în practică. Or aceste ipoteze, prin definiție nu pot fi testate decât în situația apariției în viitor a unor dispute cu privire la aplicarea normelor. Acest element de "viitor" deseori dă naștere unor critici metodei de analiză bazată pe ipoteze în sensul că aceasta ar putea conduce la concluzii speculative. Totuși, o analiză ipotetică este o metodă viabilă de cercetare științifică dacă este bazată pe cunoștințe sau observații deja cunoscute și probate în trecut; speculații pe de altă parte nu sunt decât teorii fără un substrat probatoriu ferm. În domeniul juridic, o analiză ipotetică este pe larg acceptată doar dacă aceasta este bazată pe norme, standarde sau interpretări juridice deja existente.

5. Respectiv, urmărind acest raționament, prezenta analiza s-a efectuat după metoda contrapunerii normelor din Regulament cu standarde relevante reglementării răspunderii disciplinare a procurorilor. Aceste standarde provin din două surse, internaționale și naționale, și sunt de două tipuri, cu un caracter material sau procedural. Clasificarea standardelor a influențat structura analizei și consecvența expunerii argumentelor, dar raționamentul cheie a analizei fiind unul și același, după cum se explică mai jos.

6. Analiza se bazează pe raționamentul că Regulamentul poate să (i) respecte standarde, să (ii) devieze de la ele, sau (iii) să omită să reglementeze situații care impun o reglementare. O constatare argumentată a corespunderii unei norme cu standarde ("compatibilitate pozitivă") nu a fost solicitată de Consiliu. Respectiv, analiza a ales să se focalizeze pe ultimele două situații ("compatibilitate negativă") și anume să evalueze dacă o normă din Regulament (i) deviază de la un standard sau (ii) lipsește din prevederile acestuia.

¹ *Lege Nr. 200 din 31-07-2023 pentru modificarea unor acte normative (îmbunătățirea mecanismului de selecție, evaluare și răspundere disciplinară a procurorilor)* (2023).

² J. McBride and H. Dumbrava, *Review of the national framework governing the disciplinary liability of prosecutors in the Republic of Moldova* (2021).

7. Din considerente practice, prezentul raport a ales să descrie standardele relevante într-o formă comprimată și doar în partea relevantă domeniului de reglementare a Regulamentului, cele referitoare la activitatea Inspecției. Deși utilă pentru o instruire generală, o descriere detaliată a standardelor răspunderii disciplinare a procurorilor în prezentul raport nu aduce o valoare adăugată. Aceste standarde au fost detaliat descrise la expertize premergătoare modificărilor la legea-cadru din August 2023³, în nota informativă și avize⁴ în cadrul procesului legislativ. Ordonatorul analizei, din contra, a solicitat o abordare pragmatică care să ajute la îmbunătățirea textului Regulamentului, și nu a optat pentru o nouă compilare a standardelor în materia răspunderii disciplinare. Respectiv, analiza s-a focusat direct pe descrierea compatibilității normelor din Regulament prin referire numai la standarde relevante activității Inspecției. Excepții totuși au avut loc acolo unde a fost necesar o descriere a standardelor aplicabile prin analogie⁵ precum și standarde relevante reglementării situațiilor omise din Regulament.

8. Analiza a optat să evite o analiză comparativă cu alte acte normative similare din state membre ale Consiliului Europei din cauza unui caracter diferit al exercițiului de verificare a compatibilității. Dacă la momentul elaborării actelor normative o cercetare comparativă ar fi fost binevenită, la etapă analizei unui act deja elaborat compararea nu mai aduce o valoare adăugată. Din contra, compararea la această etapă ar putea crea îndoieli în legitimitatea anumitor soluții normative incluse în actul normativ ce ar determina returnarea la faza inițială a lucrărilor preparatorii (*travaux preparatoires*). Or, nu aceasta este scopul prezentei analize.

3. Scop

9. Scopul analizei este de a verifica compatibilitatea Regulamentului pentru a asigura o aplicare efectivă a acestuia în practică, și nu mai puțin important, pentru implementarea legii-cadru. Ordonatorul analizei a mai menționat necesitatea de a examina compatibilitatea din perspectiva prevenirii riscurilor apariției unor dispute și litigii izvorâte dintr-un potențial conflict de norme sau din interpretarea neechivocă. Ultimul element este important pentru delimitarea scopului analizei, și anume prevenirea apariției unor standarde duble, interpretări neechivoce și a practicilor incoerente de aplicare a normelor din Regulament și din legea-cadru.

10. Deși analiza compatibilității se referă într-o măsură extensivă la legea-cadru și, mai puțin, la o serie de regulamente ale Consiliului, aceste acte normative nu fac parte din scopul analizei. Totuși, caracterul analizei impune recomandări cu privire la revizuirea acestora prin prisma asigurării integrității cadrului normativ (subsecțiunea 6.4).

4. Terminologia

11. Folosirea unei terminologii coerente și definirea acesteia, este importantă pentru a asigura respectarea principiului accesibilității legii, un element al principiului legalității, care se va explica mai jos. Prin urmare, o explicare cu caracter terminologic este importantă nu numai în contextul elaborării actelor normative dar și în contextul expertizării acestora prin prisma verificării compatibilității.

12. Pentru a asigura o lectură fluentă, prezentul raport a ales să folosească o terminologie mai puțin formală, decât cea folosită în actele normative și limbajul juridic habitual din Republica Moldova. Au fost evitate citările extensive ale actelor normative prin referință la numărul și data adoptării; titlurile lungi au fost reduse la fraze simple. Anumite termene juridice, au fost preluate din limbile de circulație internațională, prioritar din engleză, și

³ A se vedea de exemplu McBride and Dumbrava, *Review of the national framework governing the disciplinary liability of prosecutors in the Republic of Moldova*.

⁴ A se vedea mersul procesului legislativ la [Proiecte de acte legislative: Proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative \(îmbunătățirea mecanismului de selecție, evaluare și răspundere disciplinară a procurorilor\)](#)

⁵ E.g., standardele relevante răspunderii disciplinare a judecătorilor cu privire la independența controlului judiciar asupra procedurii disciplinare.

adaptate la termene pe larg utilizate în limbajul comun sau, după caz, și cel juridic din Republica Moldova. Toate referințe la "articole" se vor înțelege ca fiind relatate legii-cadru și "puncte" ca fiind texte ale Regulamentului, dacă nu se specifică altfel.

II. ANALIZA GENERALĂ

13. Regulamentul este compus din secțiuni care reglementează aspectele generale de aplicabilitate a normelor sale (secțiunea I), structura Inspecției și statutul inspectorilor (secțiunea II), competențele modul de funcționare a Inspecției (secțiuni III și VI) și procedura disciplinară împotriva inspectorilor (secțiunea V). Secțiunea VI include dispoziții finale.

14. Scopul Regulamentului este definit la punctul 2 cu referire la două arii de reglementare (citată):

- a. structura, competența, modul de funcționare a Inspecției, precum și
- b. procedura disciplinară și modalitatea de examinare a abaterilor disciplinare în privința inspectorilor.

15. Acest scop pare să fie limitat deoarece nu include unele elemente-cheie relevante activității Inspecției, și anume statutul, modul de selecție și evaluare profesională a inspectorilor. După cum se va argumenta mai jos (§§ 75 et seq.), unele elemente cheie lipsesc din reglementări altele fiind reglementate parțial sau delegate reglementărilor în alte acte normative. Respectiv, definirea scopului Regulamentului trebuie să fie supusă clarificărilor în dependență de extinderea domeniului de reglementare.

16. În general, textul Regulamentului, în special la secțiunile II și IV, în mare parte reproduce, uneori *mot à mot*, prevederile relevante legii-cadru. Anumite norme parafrazează sau sintetizează articole întregi din lege. Alte regulamente ale Consiliului (§ 83) folosesc aceeași metodă și stil de tehnică de parafrazare și sintetizare. O asemenea tehnică legislativă nu este interzisă dar nici recomandată sau acceptată necondiționat, în special la elaborarea actelor normative cu caracter secundar, cum este prezentul Regulament.

17. Parafrazarea și sintetizarea normelor legii cu o forță juridică superioară normelor Regulamentului, poate conduce ipotetic la duble interpretări și înțelegeri neechivoce în practică. Tendința oricărui practician este de a aplica normele unui act normativ cel mai apropiat activității sale. În cazul de față, la apariția întrebărilor despre sensul și înțelegerea normelor, un inspector în mod natural va prefera versiunea Regulamentului prezumând că acesta este compatibil cu legea-cadru.

18. Or scopul unui act normativ cu caracter secundar, cum este Regulamentul, este de a completa normele legii-cadru și nu de a le duplica prin propriile reglementări. Doar în condițiile în care o normă a Regulamentului inevitabil impune preluarea textului legii, aceasta poate fi făcut, de preferință, prin tehnica "referințelor" sau prin "citare". O sintetizare a normelor din legea-cadru prin prevederile Regulamentului ar fi problematică, în special în situații de sumar a normelor referitoare la desfășurarea procedurilor disciplinare unde legea-cadru deține monopol și le reglementează mult mai detaliat decât Regulamentul.

19. Spre exemplu, Secțiunea IV, deși este intitulată ca fiind destinată să reglementeze modul de funcționare a Inspecției, este o sinteză a procedurilor disciplinare reglementate de articolele 42 et seq. din legea-cadru. Aparent autorii Regulamentului nu a diferențiat între funcționalitatea instituțională a Inspecției și procesul disciplinar ca principala activitate a Inspecției. Dacă alte secțiuni corespund în mare parte scopului de reglementare definit la punctul 2, secțiunea IV nu o face în mod neechivoc.

20. Cea mai importantă observație cu caracter general totuși rămâne de a fi alta decât incoerența titlurilor sau tehnica legislativă de parafrazare și sinteză. Structura documentului și gruparea normelor este partea intrinsecă a unui act normativ calitativ. Expunerea normelor într-o ordine logică separată pe secțiuni și arii de reglementare asigură o implementare

efectivă în practică. Spre exemplu, mai sus s-a marcat o aparentă incoerență a titlului secțiunii IV cu conținutul acesteia.

21. Secțiunea IV reglementează o multitudine de instituții relevante activității Inspecției, de la controlul activității organizatorice al procuraturii la procedura disciplinară ordinară plus procedura specială de numire a Procurorului General. Competențele Inspecției de control în cadrul ultimei proceduri au un statut special, excepțional, față de competențele în proceduri disciplinare ordinare (Articolul 52¹); regula *exceptio est strictissimae interpretationis* se aplică. Regulamentul, totuși, a plasat aceste proceduri în secțiunea IV înglobându-le în șirul de reguli cu caracter comun (punctul 114 et seq.). Același lucru poate fi notat în privința reglementărilor cu privire la funcții de control ale Inspecției vizavi de activitatea organizatorică per ansamblu a procuraturilor.

22. Astfel, Secțiunea IV apare ca fiind cea mai importantă pentru funcționarea Inspecției, dar totodată aceasta este cea mai voluminoasă și greu inteligibilă. Aceasta poate conduce la deficiențe în aplicarea practică, atunci când normele relevante vor trebui să fie căutate și extrase din contextul unor reglementări voluminoase.

23. Unele explicații cu caracter general se impun cu privire la discreția normativă a Consiliului și compatibilitatea acesteia cu limitele oferite de lege-cadru.

24. În raport cu legea-cadru, Regulamentul este inovativ în reglementarea a trei aspecte cheie, și anume (i) competențele inspecției și procedura de inspectare a activității organizatorice a procuraturilor (punctele 65 et seq.), (ii) răspunderea disciplinară a inspectorilor (secțiunea V) și (iii) anumite aspecte ale procedurilor disciplinare cu caracter individual în privința procurorilor (secțiunea IV, per ansamblu). Inovative le face faptul că ele nu au fost reglementate detaliat de lege-cadru, respectiv lăsându-se Consiliului o discreție să le reglementeze potrivit practicilor instituționale. Spre exemplu, aspecte de conexitate a procedurilor disciplinare (punctul 30), transmitere a dosarelor (punctele 44, 51), modul de adresare a sesizărilor, inclusiv cele în forma electronică (punctul 33), etc., constituie acele elemente ale practicilor instituționale, externe prevederilor generice ale legii-cadru.

25. Unele din aceste elemente cu greu pot fi supuse unei analize a compatibilității, anume din cauză că ele reprezintă o manifestare a practicilor instituționale specifice procuraturii și, respectiv a Consiliului. Spre exemplu, inspectarea activității organizatorice a procuraturilor, este o competență discreționară a Consiliului fiind mai puțin relevantă din perspectiva compatibilității cu standarde în materia drepturilor omului or cele cu privire la integritatea, autonomia și independența procurorilor.

26. Cel de al doilea aspect, cu privire la răspunderea disciplinară a inspectorilor, poate ridica întrebări doar dacă reglementările nu oferă suficiente garanții pentru activitatea însăși a inspectorului. Inspectorul nu trebuie să fie supus presiunilor în activitatea sa, inclusiv prin inițierea procedurilor disciplinare abuzive împotriva lui. Totuși, analiza compatibilității acestor norme nu are scop să verifice corespunderea cu drepturile și statutul inspectorului. Evaluarea compatibilității trebuie să se focalizeze pe garanții de autonomie funcțională ale procuraturii și independența decizională a procurorilor. Aceste garanții pot fi asigurate, inter alia, prin activitatea unui inspector independent și protejat de proceduri disciplinare abuzive, ceea ce constituie prin sine un standard. În acest sens, normele cu privire la răspunderea disciplinară a inspectorilor vor fi colaterale scopurilor analizei Regulamentului.

27. La cel de al treilea aspect, cu privire la proceduri disciplinare în privința procurorilor, analiza este îngreunată prin delimitarea discreției Consiliului. Legea-cadru este destul de detaliată în reglementarea procedurilor disciplinare în privința procurorilor; chiar foarte minuțioasă în anumite aspecte (Secțiunea a 2-a a Capitolului VII a legii-cadru). Respectiv, prin astfel de reglementări minuțioase legislatorul mai degrabă a limitat decât a oferit o discreție Consiliului de a-și stabili propriile reguli de desfășurare a procedurilor disciplinare potrivit practicilor sale interne.

28. Mai mult, Consiliul și, respectiv, Inspekția, fiind instituții supuse reformării continue nu au izbutit să-și definească practici bine stabilite. Preluarea practicilor vechi, existente până la apariția Consiliului și, respectiv, a Inspekției, nu este o opțiune deoarece menirea legii-cadru și a modificărilor din August 2023 a fost de a înlătura acele practici vechi. Doar unele situații în practică pot ridica întrebări cu privire la compatibilitatea normelor din Regulament cu voința legislatorului, dar, cum s-a notat mai sus (§ 4), aceste situații sunt ipotetice și analiza pe baza lor este relativă.

29. În încheiere cu privire la cel de al treilea aspect al normelor inovative ale Regulamentului, analiza va reieși din considerentul că anumite elemente ale procedurilor disciplinare în privința procurorilor intră în aria de discreție normativă a Consiliului, care totuși nu trebuie percepută ce fiind una absolută. Legea-cadru definește limitele discreției, în special în ce privește activitatea Inspekției, doar în partea investigației abaterilor disciplinare și rolul inspectorilor în acest sens. Articolul 42 distinge patru etape ale procesului disciplinar, din care doar una din litera b) se referă la activitatea Inspekției, și anume "*verificarea sesizării*". Restul competențelor inspectorilor, cum ar fi participarea în numele inspekției la examinarea în fața Colegiului și la contestarea judiciară, sunt colaterale activității de bază a Inspekției.

30. Se observă că un șir de standarde sunt puse în joc la analiza generală a Regulamentului, în special atunci când se evaluează limitele discreției normative ale Consiliului. După cum s-a menționat în partea metodologică (§ 5) aceste standarde pot fi clasificate după surse de proveniență – cele internaționale și naționale - și după natura lor – cele materiale și cele procedurale.

31. Legea-cadru a exclus discreția Consiliului în partea definirii regulilor materiale de răspundere disciplinară a procurorilor lăsându-i puterea normativă de a reglementa doar procedura. Legea nu permite Consiliului de a defini abaterile disciplinare a procurorilor, termene de prescripție și sancțiuni. Unica discreție i-a fost lăsată la definirea aspectelor materiale ale răspunderii disciplinare a inspectorilor, care, după cum s-a explicat mai sus, este relevantă scopurilor prezentei analize doar colateral (§ 26). Aspectele materiale ale răspunderii disciplinare a procurorilor depășesc limitele domeniului de reglementare a Regulamentului și nu se analizează.

5. Compatibilitatea cu standarde internaționale

32. Din perspectiva internațională, Regulamentul constituie sursa de drept scrisă cu caracter secundar, ori altfel spus un "act normativ secundar" (din engleză "*secondary legislation*"⁶). Principală caracteristică al acestui tip de acte normative este dependența lor de acte normative cu caracter primar, sau "legi" adoptate de puterea legislativă. Din această perspectivă, un act normativ secundar nu poate deroga de la legea din care izvorăște și nu poate depăși limitele normative delegate de actul normativ primar. Legea actelor normative a Republicii Moldova reflectă această relație (§ 65).

33. Patru seturi de standarde internaționale sunt relevante analizei prezentului Regulament, cele referitoare materia drepturilor omului cum ar fi principiile (i) legalității, (ii) echității și (iii) respectării vieții private. Cel de al patrulea set este compus din standarde instituționale ale procuraturii referitoare la respectarea (iv) integrității și autonomiei procurorului. Relevanța acestor principii și corespunderea Regulamentului acestor principii se explică mai jos. O remarcă preliminară totuși este necesară.

34. Cum s-a menționat mai sus în partea metodologică (§ 6), din considerente de ordin practic, raportul de analiză a omis descrierea detaliată a argumentelor în favoarea așa numitei compatibilități pozitive, și anume în ce măsură normele corespund standardelor internaționale. Invers, o explicare de standarde se impune pentru o bună înțelegere a concluziilor asupra așa numitei compatibilități negative exprimate fie prin (i) devierea de la acele standarde fie prin (ii) lipsa normelor care ar implementa acele standarde. În acest din urmă sens, analiza s-a

⁶ La fel numită "delegated legislation", "subordinate legislation" sau "bylaws".

rezumat doar la standarde care sunt relevante domeniului de reglementare a Regulamentului, și anume la activitatea Inspecției ca un organ, mai degrabă, de investigare disciplinară și nu o autoritate de decizie, examinare și determinare a răspunderii disciplinare a procurorului.

35. Astfel spus, s-a ales descrierea doar a principiilor izvorâte din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (în continuare "Curtea Europeană"), care se bucură de cea mai mare autoritate în sistemul de drept din Republica Moldova. La fel această sursă a fost citată ca un standard în Regulament (punctul 4 a)).

5.1. Standardul "calitatea legii"

36. Acest standard reflectă un principiu mai larg a legalității, aplicabil în mai multe materii de drept internațional, și în special în materia drepturilor omului. Principiul cere că orice ingerință în drepturile fundamentale, pentru a fi compatibilă cu standarde de respectare a drepturilor omului, trebuie să fie în primul rând legală. În anumite situații de limitări a drepturilor fundamentale, principiul legalității este o condiție *sine qua non* al existenței dreptului fundamental. Spre exemplu, *nullum crimen sine lege* și *nulla poena sine lege*, privare de libertate în baza temeiurilor legale, ingerințe legale în drepturi calificate, etc. toate constituie manifestări ale principiului legalității.

37. În materia răspunderii disciplinare, acest principiu a fost enunțat într-o serie de hotărâri ale Curții Europene, prin care orice ingerință în dreptul persoanei de ași exercita profesia aleasă, este examinată, în primul rând, din perspectiva corespunderii cu standarde ale "calității legii" în baza căreia dreptul a fost restrâns.⁷ Această înseamnă că orice procedură disciplinară, în special în privința unor funcționari care se bucură de garanții de independență decizională, cum sunt judecători și procurori, trebuie să fie prevăzută de o lege calitativă.⁸

38. Calitatea legii este înțeleasă sub două aspecte,

- a. ca o practică constantă de aplicare și
- b. ca un act normativ în forma scrisă.

39. În primul sens, legea în sensul Convenției Europene ale Drepturilor Omului (în continuare "Convenția") are un sens autonom și nu presupune neapărat o forma scrisă sau forma unui act adoptat de puterea legislativă. Practica de aplicare a unui act normativ scris constituie un izvor de drept la fel de relevant pentru Convenție și respectiv poate fi evaluată sub aspectul existenței unei "baze legale" pentru o ingerință.⁹ Standardele calității legii în acest sens se referă la coerența practicii și principiul securității raporturilor juridice care trebuie să permită o rezonabilă previzibilitate a interpretării normelor scrise prin practici de drept nescrise.

40. Aceste standarde cu privire la calitatea practicilor de drept nescrise sunt irelevante în contextul prezentei analize a Regulamentului. Ele pot fi relevante în viitor la evaluarea implementării a legii-cadru și, respectiv, a Regulamentului.

41. În cel de al doilea sens, legea scrisă pentru a constitui o bază legală a unei ingerințe trebuie să treacă testul calității care implică o analiză prin prisma criteriilor accesibilității, calității și previzibilității, unde:

- a. accesibilitatea presupune că legea trebuie să fie transparentă;
- b. claritatea cere că normă de drept să fie expusă într-o manieră înțeleasă;
- c. previzibilitatea presupune posibilitatea de a prevedea consecințele aplicării normei de drept și care ar fi comportamentul cerut prin acea normă.

⁷ *Oleksandr Volkov c. Ucrainei* (2013) § 173 et seq.

⁸ *Özpınar c. Turciei* (2010); *Kayasu c. Turciei* (2008); *Kövesi c. României* (2020).

⁹ *Del Río Prada c. Spaniei [GC]* (2013).

42. Corespunderea cu ultimul criteriu – previzibilitate – este complicată să fie evaluată în abstract¹⁰ și deseori necesită o examinare a circumstanțelor particulare a unui caz cu caracter individual. Totuși, în linii generale, acest criteriu poate fi definit ca o cerință care impune normei de drept să fie suficient de precisă pentru a permite persoanei, în caz de necesitate și cu o asistență corespunzătoare, să prevadă rezonabil consecințele survenite urmare a aplicării acelei norme. Nu este necesar ca aceste consecințe să fie previzibile cu certitudine absolută. Deși certitudinea este dorită, aceasta poate atrage după sine o rigiditate excesivă, or norma de drept trebuie să fie capabilă să țină pasul cu o evoluție a raporturilor juridice. În consecință, multe norme de drept, inevitabil, sunt formulate în termeni generici iar interpretarea lor rămâne a fi o chestiune de practică.¹¹

43. Revenind la prezentul Regulament, nu se pune în discuție corespunderea acestuia cu primele două criterii a calității legii scrise; Regulamentul este accesibil și clar în măsura în care va fi publicat și formulat cu respectarea tehnicii legislative naționale. Anumite norme au fost formulate neclar, prin folosirea unor propoziții și lungi și construcții gramaticale greu perceptibile, dar care nu afectează înțelegerea lor la o lectură repetată. În orice caz, claritatea normelor trebuie să fie mai degrabă re-examinată printr-o expertizare a corespunderii cu tehnică legislativă națională (subsecțiunea 6.5).

44. Evaluarea corespunderii unei norme scrise cu criteriu previzibilității, după cum s-a notat, poate fi speculativă dacă este examinată în abstract. Evaluarea poate fi făcută doar prin contrapunerea cu situații ipotetice și cazuri din practica anterioară (§ 4). Mai jos, la analiza a notat cazuri de necorespondere cu criteriu previzibilității cu referire în special la situații pe care Regulamentul nu le reglementează. Lipsa unei norme de drept atunci când ea trebuie să existe, în mod inevitabil conduce la imprevizibilitatea raporturilor juridice și respectiv la incompatibilitate.

5.2. Standardele unui proces echitabil

45. Principiul echității în contextul prezentei analize trebuie înțeles, în primul rând, ca o echitate procedurală și nu substanțială. Regulamentul nu reglementează decât procedura de investigare a cazurilor disciplinare în privința procurorilor, o etapă a procedurilor numită "*verificarea sesizării de către Inspekția procurorilor*" (articolul 42 b)). Regulamentul de asemenea reglementează și unele aspecte conexe cu alte etape, cum ar fi obligativitatea participării inspectorului la proceduri de examinare în fața Colegiului și contestări. Echitatea substanțială nu este reprezentată decât prin principiul proporționalității aplicării sancțiunilor disciplinare, ceea ce nu constituie scopul nici a Regulamentului și nici a prezentei analize.

46. Standardele unei echități procedurale în sensul Convenției, în partea relevantă scopului prezentei analize, pot fi sintetizate în două cele mai importante:

- a. Independența autorității care efectuează investigația disciplinară, și
- b. Existența unui control, inclusiv cu caracter judiciar, asupra acțiunilor autorității de investigație.

47. De notat că procedurile disciplinare, cu rare excepții¹², nu trebuie echivalate cu proceduri penale, decât dacă sancțiunea disciplinară va fi una de natura penală.¹³ Odată ce cea mai gravă pedeapsă pentru o abatere disciplinară rămâne a fi destituirea din funcție, aceste proceduri mereu vor cădea în sfera așa numitului aspect civil al dreptului la un proces echitabil, din perspectiva articolului 6 a Convenției.¹⁴ Respectiv este greșit să se niveleze răspunderea disciplinară a procurorului cu acuzații de comiterea unei infracțiuni sau a unei contravenții.

¹⁰ Kövesi, § 195.

¹¹ Kövesi, § 192.

¹² *Albert și Le Compte c. Belgiei* (1983) § 30.

¹³ E.g. proceduri cu privire la încălcarea disciplinei militare care pot rezulta în privarea de libertate, *Engel și alții c. Țărilor de Jos* (1976).

¹⁴ *Volkov*, §§ 93–95.

Prin urmare, anumite garanții ale dreptului la un proces echitabil specifice pentru proceduri cu caracter penal, care includ și cele contravenționale¹⁵, cum ar fi prezumpția nevinovăției, dreptul de a cunoaște acuzații, confruntarea cu martori, asistența unui apărător, inclusiv *non bis in idem*, etc. nu sunt aplicabile procesului disciplinar dacă acesta poate rezulta doar în destituirea din funcție.

48. Cu alte cuvinte, Articolul 6 nu se aplică decât în partea relevantă a alineatului 1 și anume în sensul asigurării accesului la un tribunal independent în contextul dreptului de contestare a deciziilor organului disciplinar, dacă acesta din urmă nu oferă el însuși garanții minime de independență. Și acest drept la acces la un tribunal devine relevant doar atunci când cauza disciplinară satisface așa numite criterii ale testului *Eskelinen*¹⁶.

49. În sumar, procedurile disciplinare în privința procurorilor cad în sfera garanțiilor unui proces echitabil de natură civilă doar atunci când legislatorul a ales opțiunea instituirii unor minime garanții de echitate a procedurilor. Aceste garanții, având în vedere specificul unor astfel de proceduri, pot fi limitate la respectarea standardelor minime de independență a organului care adoptă decizii disciplinare. În cazul în care articolul 6 § 1 se aplică procedurilor disciplinare, Convenția Europeană impune instituirea a cel puțin unuia dintre următoarele două mecanisme: (i) fie organele disciplinare trebuie ele însele să îndeplinească cerințele independenței¹⁷, (ii) fie dacă nu îndeplinesc aceste cerințe, dar fac obiectul unui control din partea unei instanțe judecătorești cu competență deplină să examineze cauza disciplinară sub aspectele de fond și de procedură.¹⁸

50. Revenind la analiza Regulamentului, se observă că acesta a ales implementarea primei opțiuni și anume asigurarea independenței Consiliului, Colegiului și respectiv a Inspecției, în cadrul întregii proceduri disciplinare. Această opțiune a fost aleasă de legea-cadru și Regulamentul nu are decât să se conformeze. Poziționarea Inspecției ca o entitate autonomă în cadrul Consiliului, compusă din inspectori aleși prin concurs și acționând în baza legii-cadru și a unui regulament adoptat în temeiul acestei legi, reprezintă suficiente garanții de independență minim necesare pentru activitatea Inspecției. Inspecția investighează dar nu adoptă decizii cu privire la cauze disciplinare, și respectiv din perspectiva dreptului la un proces echitabil cerințele de independență față de aceasta sunt minime.

51. De notat că independența Inspecției din perspectiva dreptului la un proces echitabil nu trebuie confundată cu cerințele autonomiei și independenței din perspectiva altor standarde internaționale, inclusiv cele ale Consiliului European, în materia asigurării integrității și eticii procurorilor. Acestea se vor explica mai jos (§ 5.4).

5.3. Standardele respectării dreptului la viață privată

52. Două dimensiuni ale acestor standarde sunt relevante pentru analiză compatibilității Regulamentului:

- a. dreptul la o activitate profesională (a nu se confunda cu dreptul la muncă);
- b. confidențialitatea și protecția datelor personale.

53. Prima dimensiune este importantă pentru a decide în ce măsură standardele în materia respectării drepturilor omului vor fi aplicabile. De regulă doar procedurile disciplinare rezultate în pierderea posibilității de a exercita profesia vor depăși pragul necesar de gravitate și vor

¹⁵ *Engel și alții c. Țărilor de Jos; Ziliberberg c. Moldovei* (2005).

¹⁶ Esența acestui test se exprimă prin raționamentul unei duble alternative: (i) dacă statul a ales excluderea litigiului din sfera garanțiilor unui proces echitabil, această excludere trebuie să fie justificată, și (ii) invers, dacă statul a ales includerea litigiului în sfera garanțiilor echității, toate garanțiile urmează să fie asigurate într-un mod neselectiv; *Vilho Eskelinen și alții c. Finlandei* (2007).

¹⁷ *Xhoxhaj c. Albaniei* (2021) § 288; *Volkov*, § 88.

¹⁸ *Catană c. Moldovei* (2023) § 93.

constitui o ingerință a autorităților în dreptul la viața privată.¹⁹ Prin comparație, în situația în care o sancțiune disciplinară implică retrogradare din funcția ocupată, dar nu și pierderea profesiei, dreptul la viață privată nu va fi afectat.²⁰ Totuși, multitudinea de situații și caracterul specific al dreptului la viață privată, cheamă la evaluarea individuală a fiecărui caz. În acest sens, pentru a facilita înțelegerea când se aplică standardul respectării vieții private în proceduri disciplinare, Curtea Europeană a elaborat așa numitul test *Denisov*²¹ care implică două abordări, atunci când:

- a. garanțiile dreptului trebuie respectate în cazul în care o persoană își pierde locul de muncă din cauza acțiunilor sale cu caracter privat (abordarea bazată pe motive); spre exemplu, cazurile de sancționări disciplinare cu excluderea din funcții pentru exprimări libere de opinii²² sau folosirea resurselor angajatorului în scopul privat²³;
- b. pierderea locului de muncă a afectat mersul normal a vieții private a deținătorului dreptului (abordare bazată pe consecințe); celelalte cazuri de inechitate procedurală și în substanță a proceselor disciplinare²⁴.

54. În sumar, dreptul la viață privată nu include dreptul la acces la o funcție aleasă²⁵ sau dreptul la carieră în profesia aleasă. Doar dacă o procedură disciplinară riscă să rezulte în eliberarea din funcția deținută, limitele ingerinței în dreptul la viață privată – legalitatea, necesitatea, proporționalitatea și corespunderea cu scopuri legitime – urmează să fie respectate.

55. Regulamentul nu definește și nu distinge proceduri disciplinare în dependență de riscurile sancțiunii aplicabile. Se reglementează o procedură comună de investigație disciplinară care doar potențial poate să rezulte într-o sancțiune disciplinară soldată cu eliberare din funcție în dependență de gravitatea abaterii și analiza proporționalității din partea Colegiului și a Consiliului. Totuși, odată riscul existenței unei asemenea sancțiuni există, toate normele Regulamentului care reglementează desfășurarea procedurilor disciplinare devin relevante din perspectiva dreptului la viață privată.

56. Cea de a doua dimensiune a standardelor respectării vieții private este protecția datelor personale în viața profesională²⁶, inclusiv prin excluderea unui uz excesiv de date personale în cadrul desfășurării procedurilor disciplinare.²⁷ Standardul în acest sens este dublu, indicând angajatorului reguli de accesare și de abținere de la divulgare a datelor personale. În ambele situații, aplicabilitatea dreptului la viață privată este indiscutabilă; datele personale prin definiție intră în sfera dreptului la viață privată. Se va analiza doar corespunderea ingerinței în dreptul la protecția datelor personale din perspectiva compatibilității cu limitele interferenței – legalitatea, necesitatea, proporționalitatea și corespunderea cu scopuri legitime.

57. Regulamentul se referă la date personale sub două aspecte, (i) datele personale ale procurorului subiect al procedurilor disciplinare și (ii) datele personale devenite cunoscute inspectorului urmare a procedurii disciplinare, și anume acele din materialele dosarelor procurorului la care inspectorul a avut acces. Normele Regulamentului (punctele 4 lit. f), 11, 173) fac referire la aceste date, totuși fără specifica regimul aplicabil activității inspectorului.

58. Prezenta analiză nu implică evaluarea prin prisma respectării dreptului la viață privată a chestiunilor referitoare la confidențialitatea în cadrul procesului penal, și a altor aspecte

¹⁹ *Miroslava Todorova c. Bulgariei* (2021) §§ 136–145.

²⁰ *Denisov c. Ucrainei* (2018).

²¹ *Denisov*, §§ 115–117.

²² *Kövesi*.

²³ *Bărbulescu c. României* (2017); *Mazur c. Republicii Moldova* (2023).

²⁴ *Volkov*; *Catană*.

²⁵ Cu excepții unor situații de refuz vădit discriminatoriu *Bigaeva c. Greciei* (2009).

²⁶ *Bărbulescu*.

²⁷ *Mazur*.

colaterale, cum ar fi accesul la secrete de stat, activitatea specială de investigații, sau protecția martorilor ori victimelor. Aceste din urmă părți ale confidențialității nu sunt examinate în prezentul raport, deși pot fi impuse inspectorului ca obligații prin Regulament.

5.4. Standarde de implementare a cerințelor de integritate și etică a procurorilor

59. Comparativ cu cerințele independenței Inspecției din perspectiva echității procedurilor disciplinare, asigurarea integrității și eticii procurorilor impune propriile standarde specifice. Deopotrivă, cum s-a notat mai sus (§ 51) cerințele față de independența Inspecției mai degrabă depășesc cadrul drepturilor omului și cad în sfera standardelor asigurării integrității și eticii procurorilor. Or aceste standarde au fost detaliat descrise în expertiza efectuată sub egida Consiliului Europei²⁸ în prealabil modificărilor la legea-cadru din august 2023.

60. În partea sa relevantă marea majoritatea standardelor includ principiile din materia drepturilor omului, descrise mai sus, aplicate extensiv și prin analogie asupra răspunderii disciplinare a procurorilor. Spre exemplu, Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni (în continuare "CCPE"), în partea relevantă recomandă că responsabilitatea procurorului, luată în general, implică *"respectarea drepturilor și libertăților individuale ale acestuia, inclusiv a prezumției de nevinovăție și a protecției vieții private"*.²⁹ Standardele cu privire la proceduri disciplinare, în special și doar în partea relevantă activității Inspecției, conțin o serie de reguli care pot fi clasificate în trei categorii, cu privire la (i) baza legală, (ii) funcționarea instituțională a autorităților disciplinare, și (iii) garanții procesuale ale procurorilor. Astfel, potrivit CCPE, procedurile disciplinare trebuie să

- a. *"se bazeze pe o lege ..., pe motive clare și întemeiate; (baza legală);*
- b. *fie transparente, să aplice criteriile stabilite și să se desfășoare în fața unui organism independent de executiv; (autoritatea disciplinară)*
- c. *asigură că procurorii în cauză (garanțiile procurorului)*
 - i. *să fie audiați și*
 - ii. *să li se permită să se apere cu ajutorul unui apărător,*
 - iii. *să fie protejați de orice influență politică și*
 - iv. *să aibă posibilitatea de a-și exercita dreptul la recurs în fața unei instanțe.*³⁰

61. În linii generale toate aceste garanții minime ale echității procedurilor disciplinare au fost incorporate în legea-cadru pe care Regulamentul le dublează. Totuși Regulamentul omite să dezvolte prin reglementările sale detalii de procedură prin care aceste standarde să fie aplicate în mod neechivoc.

62. Spre exemplu, prezumpția nevinovăției este o garanție în materie penală, și respectiv se aplică în situații de acuzații penale, fiind externă procedurilor disciplinare. Regulamentul obligă totuși inspectorul de a respecta prezumpția nevinovăției procurorului (punctul 48 (b)), în proceduri disciplinare fără a explica întinderea acesteia și, corespunzător, sarcina probării ori inversarea sarcinii probării. Această reglementare nu contravine spiritului respectării drepturilor omului, dar o reglementează confuz. Respectarea prezumției nevinovăției implică o responsabilitate excesivă din partea inspectorului prin impunerea sarcinii probării excesive în situații când aceasta nu este necesară. Or în situații de abateri disciplinare triviale (e.g. întârzieri periodice la serviciu) sau cele referitoare la încălcări ale disciplinei profesionale (e.g. încălcarea termenelor de examinare a materialelor), etc. prezumpția nevinovăției nu are

²⁸ McBride and Dumbrava, *Review of the national framework governing the disciplinary liability of prosecutors in the Republic of Moldova*.

²⁹ CCPE, 'Avizul CCPE nr. 13 (2018): "Independența, responsabilitatea și etica procurorilor"' (2018) § 46.

³⁰ CCPE, 'Avizul CCPE nr. 13 (2018): "Independența, responsabilitatea și etica procurorilor"', § 47 p.2.

aceiași pondere comparativ cu abateri mai grave. La fel, în situații de verificare a integrității, sarcina probării poate fi inversată și procurorul poate fi solicitat să-și probeze legitimitatea veniturilor.³¹

63. În general, toate aceste elemente au fost menționate la expertizele și recomandările anterioare adoptării modificărilor din august 2023 la legea-cadru. Argumentele experților referitoare la anumite defecte a procedurilor disciplinare în fața Inspecției au fost luate în considerare de legislator și au fost excluse din legea-cadru. Totuși, o parte a acestora și-au găsit locul în prezentul Regulament cu aceleași probleme menționate în raportul de expertiză³² (spre exemplu, aspectele cu privire la sesizări digitale, sau returnarea sesizărilor, alte formalități examinate la capitolul III).

64. Scopul prezentei analize nu este evaluarea compatibilității legii-cadru, ci invers examinarea compatibilității Regulamentului cu legea-cadru. Nu este scopul prezentei analize să evalueze în ce măsură au fost implementate recomandările din expertiza menționată mai sus. În orice caz, recomandări minime cu privire la asigurarea independenței Inspecției din perspectiva implementării cerințelor de integritate au fost incluse în legea-cadru și reproduse în Regulament, cu mici rezerve menționate la capitolul recomandărilor din prezentul raport.

6. Compatibilitatea la nivel național

65. Din perspectiva ierarhiei actelor normative, Regulamentul se califică ca un act normativ al unei autorități publice autonome aprobat în temeiul și pentru executarea legii-cadru (articolul 16 din Legea Nr. 100 din 22-12-2017 cu privire la actele normative (în continuare "Legea actelor normative")). Această poziție de subordonare a Regulamentului la legea-cadru determină criteriile de evaluare a compatibilității la nivel național.

66. Articolul 37 (3) din Legea actelor normative definește criteriile de expertizare juridică a tuturor actelor normative care pot fi sintetizate după cum urmează:

- a. Concordanța cu alte acte normative,
- b. Compatibilitatea cu standardele respectării drepturilor omului,
- c. Integralitatea reglementărilor,
- d. Încadrarea în cadrul normativ în vigoare,
- e. Respectarea tehnicii legislative.

67. Astfel, analiza compatibilității se va efectua potrivit acestor criterii luând în considerație poziția ierarhic subordonată a Regulamentului în raport cu legea-cadru. De remarcat, totuși, că prezenta analiză a compatibilității cu cadrul național nu trebuie echivalată cu o expertiză juridică în sensul articolului 37 din Legea actelor normative, care rămâne a fi în competența exclusivă a Ministerului Justiției din Republica Moldova. Analiza de mai jos este menită doar să ghideze autorul Regulamentului cu privire la modul de elaborare a normelor, tehnica legislativă, structura actului normativ, etc.

6.1. Concordanța cu alte acte normative

68. Acest criteriu presupune evaluarea corespunderii cu alte norme și evaluarea respectării ierarhiei actelor normative. Două acte normative sunt relevante în acest context.

6.1.1. Compatibilitatea cu legea-cadru

69. Articolul 81¹ alin. (7) din legea-cadru constituie temeiul pentru adoptarea prezentului regulament. Norma legii delimitează principalele domenii în care legislatorul a delegat Consiliului competența normativă, și anume de a stabili "structura și competențele Inspecției".

³¹ *Gogitidze și alții c. Georgiei* (2015) sau Recomandarea FATF Nr 4.

³² McBride and Dumbrava, *Review of the national framework governing the disciplinary liability of prosecutors in the Republic of Moldova*, §§ 175, 177, 178.

Totuși această normă din legea-cadru nu trebuie interpretată restrictiv, în sensul că ar limita discreția normativă a Consiliului doar la definirea structurii și a competențelor Inspecției. Or principiul după care trebuie să se conducă Consiliul este de completa legea-cadru prin a reglementa anumite detalii necesare unei aplicări coerente a legii-cadru. Respectiv, aspecte colaterale ale "structurii și competențelor" pot fi reglementate, cu condiția că ele nu vor contraveni or denatura sensul normelor din legea-cadru.

70. Spre exemplu articolul 81¹ alin. (4), de asemenea stabilește discreția Consiliului de reglementare a desfășurării concursului la funcții de inspector și inspector-șef. Or din considerentele de interpretare restrictivă, prezentul Regulament a ales să nu reglementeze acest domeniu, optând pentru un regulament separat. Fragmentarea prevederilor normative nu favorizează o aplicare coerentă în practică. Cum se va argumenta mai jos la § 99, adoptarea unui regulament unic ar favoriza o aplicare coerentă în practică și ar reprezenta o soluție normativă rațională. Un act normativ, fie cu caracter primar fie secundar, trebuie să tindă spre o codificare prin incluziune a rapoartelor juridice în aria sa de reglementare și nu invers prin dezmembrarea instituțiilor juridice în mai multe acte normative cu un scop restrâns.

71. Aceleași considerente sunt valabile pentru incluziunea în prezentul Regulament a normelor cu privire la procedura, criteriile și calificativele de evaluare a inspectorilor (Articolul 89¹ (12)).

72. Odată ce Regulamentul a preluat tehnica legislativă de sintetizare și parafrizare a prevederilor legii-cadru, prezumpția compatibilității este aparentă. Cu rezerve de rigoare vizavi de tehnica de sintetizare și parafrizare care riscă să genereze duble interpretări (§§ 16 și 17), Regulamentul este concordant cu legea-cadru. Lipsa anumitor reglementări, cu privire la selecția și evaluarea inspectorilor, rămâne sub semnul întrebării, aspectele explicate în detaliu mai jos (secțiuni 6.3.1 și 6.3.2).

6.1.2. Concordanța cu Regulamentul privind organizarea și activitatea Colegiului de disciplină și etică

73. Regulamentul *privind organizarea și activitatea Colegiului de disciplină și etică*³³ (în continuare "Regulamentul Colegiului") se referă la aceleași reglementări vizavi de participarea inspectorului în procesul de examinare a cazului disciplinar în fața Colegiului (punctele 53, 77⁵ din Regulamentul Colegiului). Regulamentul Inspecției conține aceleași norme.

6.2. Compatibilitatea cu standardele respectării drepturilor omului

74. Această compatibilitate a fost reflectată la secțiunea dedicată evaluării compatibilității cu standardele internaționale (secțiunea 5).

6.3. Integralitatea reglementărilor

75. Acest criteriu implică analiza normelor unui act normativ din perspectiva evaluării incluziunii tuturor aspectelor relevante domeniului de reglementare. Analiza a relevat lipsa anumitor aspecte omise de Regulament sub rezerva adoptării unor alte regulamente.

6.3.1. Aspectele cu privire la concursul și selecția inspectorilor

76. Regulamentul urmează să detalieze procedura și evaluarea corespunderii inspectorilor cu condiții de numire (articolul 81¹ alin.(3)). Asumând că Consiliul va accepta să reglementeze desfășurarea concursului și procedura de numire a inspectorilor în prezentul Regulament, acesta va trebuie să descrie detaliat ce fel de acte și probe urmează să prezinte candidatul la funcția de inspector pentru a dovedi corespunderea cu condiții din articolul 81¹ alin.(3).

³³ Aprobat prin Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr.12-228/16 din 14.09.2016 și modificat prin hotărârile: nr.12-13/17 din 24.01.2017; nr.1-40/2020 din 28.05.2020; nr.1-132/2020 din 18.12.2020; prin Decizia Colegiului Civil Comercial și de Contencios Administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție din 08.12.2021.

77. La fel trebuie descrise cum ar fi trebuit soluționate situații când candidatului i se va impune o sarcină probatorie excesivă, spre exemplu prin a solicita să dovedească vechimea de muncă prin cumul de mai multe specialități juridice. Or vechimea în muncă de asemenea trebuie definită prin Regulament, care poate fi una activă (neîntreruptă) și pasivă (vechimea *de jure* este *de facto* întreruptă prin perioade de inactivitate profesională, spre exemplu în situații de concedii de lungă durată, maternale or paternale, concedii academice, or tratament medical durabil, etc.). În cadrul unui concurs aceste detalii pot conta.

78. Dacă condițiile specificate în punctele a)-c) aliniatului (3) din articolul 81¹ alin.(3) sunt pasibile unei evaluări obiective, condiția existenței unei reputații ireproșabile este prin definiție rezultatul unei evaluări subiective. Prin urmare, o abordare universală de evaluare, similară celei aplicate în privința procurorilor, este binevenită și în privința inspectorilor. Acest raționament este justificat prin faptul că legea-cadru definește reputația ireproșabilă prin referire la definiția ei generică din articolul 20 alin.(2). Descrierea aspectelor ale definiției reputației ireproșabile și a problemelor legate de probarea și evaluarea acesteia depășesc scopul prezentei analize.

6.3.2. Aspectele cu privire la evaluarea performanțelor inspectorilor

79. Articolul 81¹ alin.(12) a legii-cadru delegea Consiliului elaborarea unui regulament care să reglementeze procedurile, criteriile și calificativele de evaluare a inspectorilor. O secțiune separată în prezentul Regulament ar fi necesară încât adoptarea unui regulament separat în acest sens este nejustificată din aceleași considerente de evitare a fragmentării prevederilor normative. De notat că un inspector se va evalua diferit de un procuror, respectiv reglementări-cadru cu privire la evaluarea procurorilor nu le sunt aplicabile. Deși nimic nu împiedică să fie folosit același mecanism și proceduri de evaluare prin intermediul Colegiul de evaluare și selecție, cu modificări de rigoare adaptate evaluării specifice ale inspectorilor. Criterii de evaluare și calificativele inspectorilor se vor deosebi și vor putea fi instituite de prezentul Regulament, inclusiv cu descrierea procedurilor.

6.3.3. Alte aspecte relevante activității Inspecției

80. Următoarele aspecte de asemenea lipsesc, fără a fi indicate de legea-cadru pentru reglementare, dar totuși necesare și implicite în contextul activității Inspecției.

- a. Ar fi oportun să fie reglementat mai detaliat cum este implementat principiul confidențialității în activitatea Inspecției (punctul 4 f)) cu referire la cadrul normativ și obligațiile inspectorilor vizavi de protecția datelor personale, acces la datele personale și obligații de nedivulgare, preferabil în contextul legii relevante (e.g. Legea Nr. 133 din 08-07-2011 *privind protecția datelor cu caracter personal*);
- b. Accesul inspectorului la materiale dosarelor penale sau la informații atribuite la categoriile de secret de stat, nu este reglementat în detaliu. Sunt preferabile referințe la prevederi relevante ale Codului de procedură penală (Titlul VI Capitolul I) și norme speciale care să asigure coordonarea competențelor inspectorului cu normele de procedură penală.
- c. Păstrarea confidențialității și obligații de nedivulgare, protecția datelor personale, urmează să fie extinse după finalizarea mandatului inspectorului.
- d. Modalitatea de administrare a cazurilor disciplinare în paralel cu alte proceduri penale sau contravenționale în privința procurorului, deja inițiate sau pendinte. La fel, urmează să fie specificate acțiunile inspectorului în cazul în care el sau ea însuși constată elemente de comitere a unor abateri contravenționale sau fapte penale, prin concurs real sau ideal de fapte, în acțiunile sau omisiunile procurorului, subiect

al procedurilor disciplinare. Spre exemplu, în cazul suspiciunilor de comitere a faptei penale, să sesizeze direct Procurorul General conform articolului 34 (4) din legea-cadru, articolul 262 Cod procedură penală, sau să o facă prin intermediul Consiliului; în cazul suspiciunilor de comitere a unei contravenții, să sesizeze direct organul de constatare sau prin intermediul Consiliului.

- e. În aceeași ordine de idei, ar fi oportună reglementarea rolului și acțiunilor inspectorului de luare a unor măsuri preventive asiguratorii în cadrul verificării sesizării despre abateri disciplinare legate de exercițiul necorespunzător a funcțiilor (articolul 38 (1) lit. a) cu referire la articolul 6 (3)). Or legea-cadru limitează discreția Consiliului de a reglementa astfel de situații când procurorul supus verificărilor, de obicei este înlăturat temporar de la examinarea cauzelor, petițiilor, materialelor, prin decizia procurorului superior. Spre exemplu, inspectorul poate cere procurorului superior luarea unor astfel de măsuri odată cu solicitarea accesului la aceste materiale.
- f. În același context, se atestă că legea-cadru nu reglementează decât procedura de suspendare din funcție a procurorului în situația inițierii urmăririi penale și în cazurile care nu suferă amânare (Articolul 55 (2)). Situații în care inspectorul verifică o sesizare și constată existența suspiciunilor de comitere a unei infracțiuni, pot implica și o măsură de suspendare care nu suferă amânare, pentru a nu dăuna mersului verificărilor disciplinare sau urmăririi penale, or pentru a preveni prejudicierea intereselor cauzelor aflate în gestiunea procurorului supus verificărilor. Astfel, rolul inspectorului de a sesiza Procurorul General și Consiliul cu privire la necesitatea suspendării poate fi reglementat în Regulament în limitele legii-cadru (articolele 33 (4), 40 (4), 51(2) și 55 din legea-cadru nu impun limite și nici nu descrie detaliat o procedură în acest sens);
- g. Lipsesc norme care ar reglementa procedura de delegare de competență în cazul în care investigația disciplinară a fost afectată de vicii din cauza abaterilor disciplinare a inspectorului. Spre exemplu, inițierea unei proceduri disciplinare în privința unui procuror întru soluționarea intereselor personale ale inspectorului (punctul 123 a)) este o abatere disciplinară care pune la îndoială legitimitatea sesizărilor despre abateri disciplinare sau anumitor măsuri de investigare disciplinară în privința celui procuror.³⁴

6.4. Încadrarea în cadrul normativ în vigoare

81. Acest criteriu de evaluare a compatibilității se referă la gradul de încadrare actului normativ în cadrul actual juridic. Criteriu este vag și metodologia Ministerului Justiției³⁵, nu oferă multe explicații în acest sens. Aparent, încadrarea în cadrul normativ constituie un criteriu relevant pentru evaluarea actelor normative cu caracter primar, și anume legi. Aceasta se referă mai degrabă la evaluarea relației între legi generale, speciale și derogatorii pe modelul clasificării normelor juridice din articolul 5 din Legea actelor normative. Or asemenea evaluare nu este de sarcina prezentei analize din cauza că nu se evaluează compatibilitatea legii-cadru.

³⁴ A nu se confunda în acest sens între legalitatea procedurilor disciplinare și legitimitatea acestora (procedura disciplinară poate fi inițiată potrivit regulilor procesuale, respectiv să fie legală, dar în substanță să nu fie justificată din punct de vedere etic și din considerente de echitate, astfel spus să nu fie legitimă).

³⁵ Ministerul Justiției al Republicii Moldova, *Metodologia de efectuare a expertizei juridice a proiectelor actelor normative*. (2018).

82. Odată ce Regulamentul este un act normativ cu caracter secundar, acesta prin definiție se consideră încadrat în cadrul normativ în vigoare, dacă nu există dubii cu privire la nivelul de încadrare însăși a legii-cadru.

83. Un alt aspect al acestui criteriu este nivelul de încadrare pe orizontală, și anume cu alte acte normative ale Consiliului. În acest sens, Secțiunea VI "Dispoziții finale și tranzitorii" omite să se refere la necesitatea revizuirii regulamentelor anterioare ale Consiliului sau eventual adoptării unor noi regulamente. Or prezenta analiză a identificat curențe la criteriu integralitatea actului (subsecțiunea 6.3) prin care a propus integrarea unor prevederi cu privire la selecția inspectorilor și evaluarea lor. Anumite regulamente și acte normative interne au relevanță pentru domeniul de reglementare a Regulamentului și continue să producă efecte juridice. Consiliul urmează să decidă asupra efectelor lor juridice fie prin actualizate, fie prin integrare în textul Regulamentului fie prin anulare. Următoarele acte normative sunt relevante:

- a. Regulamentul Colegiului - urmează a fi supus unei scurte revizuirii juridice pentru a verifica concordanța; modificarea acestuia nu este strict necesară decât dacă Consiliul decide altfel.
- b. Regulamentul *privind procedura de organizare și desfășurare a concursului pentru selectarea inspectorilor în cadrul Inspecției procurorilor și a concursului pentru selectarea inspectorului-șef*, aprobat prin Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-164/2023 din 06.10.2023 – se propune integrarea prevederilor acestuia în Regulamentul Inspecției cu amendamente corespunzătoare structurii și normelor, pentru a evita fragmentarea.
- c. Regulament *privind conținutul și procedura de depunere a sesizării cu privire la abaterea disciplinară comisă de procuror* aprobat prin Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr.12-240/16 din 29.09.2016 – se recomandă revizuirea, și preferabil integrarea acestuia, dacă se va decide păstrarea în Regulamentul Inspecției a reglementărilor cu privire la procedura disciplinară individuală.
- d. Modelul *raportului privind rezultatele verificării sesizării cu privire la fapta ce constituie abatere disciplinară* aprobat prin Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr. 12-245/16 din 27 octombrie 2016 – Modelul nu este un act normativ prin sine; se propune integrarea acestuia ca anexă la Regulamentul Inspecției.
- e. *Politica de securitate privind protecția datelor cu caracter personal la prelucrarea acestora în cadrul sistemelor informaționale gestionate de Consiliul Superior al Procurorilor* aprobată prin hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr.12-109/18 din 20.07.2018 – acest document nu este un act normativ ci un document de politici și nu conține norme de drept (articolul 1 (2) din Legea actelor normative). Totuși relevanța acestuia nu trebuie subestimată. Se propune revizuirea efectelor acestui document de politici asupra prevederilor Regulamentului în partea relevantă protecției datelor personale.

6.5. Respectarea tehnicii legislative

84. Această evaluare este detaliată și comportă verificarea normelor prin mai multe sub-criterii. Potrivit explicațiilor Ministerului Justiției, "*tehnică legislativă reprezintă totalitatea normelor, metodelor și procedurilor care definesc părțile constitutive ale actului normativ, structura, forma și modul de sistematizare a conținutului acestuia, procedurilor tehnice privind modificarea, publicarea și republicarea, rectificarea actului normativ, normelor care reglementează intrarea în vigoare, încetarea acțiunii actului normativ, precum și normelor privind limbajul și stilul actului normativ. Normele de tehnică legislativă sînt menite să asigure*

*forma sistemică și coordonată a conținutului reglementărilor juridice și sînt obligatorii la elaborarea proiectelor de acte normative*³⁶.

85. Din considerente practice și reieșind din limitele prezentei analize, evaluarea corespunderii Regulamentului cu tehnica legislativă nu a fost detaliată. La fel ordonatorul analizei, a specificat că o examinare detaliată nu ar fi necesară, decât în măsura în care analiza ar fi identificat unele neconcordanțe vădite. Respectiv anumite elemente ale tehnicii legislative au fost omise din prezenta analiză, în special cele referitoare la procedee tehnice, limbajul și stilul Regulamentului. Este de sarcina autorului Regulamentului să le reexamineze. Sarcina prezentei analize rămâne de a examina doar acele aspecte care vădit nu corespund anumitor standarde explicate mai sus.

86. Totuși, din perspectiva tehnicii legislative, corespunderea cu *structura și modul de sistematizare a conținutului* Regulamentului a fost examinată, la solicitarea ordonatorului. Odată anumite reglementări s-au constatat a fi lipsite din Regulament (subsecțiunea 6.3), structura acestuia este pusă sub semnul întrebării.

87. Structura și modul de sistematizare se vor recomanda direct fără o descriere detaliată a argumentelor; structura propusă va vorbi de la sine. Analiza care ridică întrebări vădite de compatibilitate din perspectiva tehnicii legislative implică o descriere per normă după cum urmează în capitolul de mai jos.

III. ANALIZA PER NORMĂ

88. Acest tip de analiză se deosebește de acel descris mai sus. Compatibilitatea per normă este mai detaliată dar și mai subiectivă. Această analiză nu are criterii bine definite și se bazează mai mult pe ipoteze (§ 6) și experiența autorului. Nu toate normele din Regulament sunt pasibile acestui tip de analiză, iar cele comentate în prezenta secțiune urmează a fi percepute ca având un caracter exclusiv de recomandare.

89. Punctul 3 a) nu este clar cum și în ce măsură activitatea Inspecției contribuie la "îmbunătățirea calității actului de justiție". Fraza este mai degrabă declarativă decât ar urmări un caracter normativ.

90. La punctul 8, Regulamentul presupune adoptarea unui regulament separat care ar reglementa desfășurarea și organizarea concursului de selecție a inspectorilor și a unui șef din rândul acestora. Această soluție normativă, aparent, se bazează pe interpretarea restrictivă a articolului 81¹ alin. (4)) din legea-cadru. Totuși, același articol din legea-cadru poate fi interpretat extensiv, în sensul că ar avea în vedere unul și același regulament prevăzut la Articolul 81¹ alin.(7) din aceeași lege, și anume un regulament care s-ar referi la Inspecția în general. Nu este justificată adoptarea unui regulament separat cu un scop atât de restrâns, atunci când un capitol sau o secțiune în prezentul Regulament ar fi suficientă pentru a reglementa același subiect. Deopotrivă, includerea normelor cu privire la desfășurarea concursurilor la funcții de inspector și inspector-șef, ar fi o soluție normativă coerentă.

91. Punctul 9 sună repetitiv cu punctul 4.

92. Punctul 11 limitează jurisdicția teritorială a inspectorului. Nu este justificată limitarea atunci când abaterea disciplinară poate avea loc extrateritorial (spre exemplu, o abatere disciplinară în cadrul deplasărilor de serviciu a procurorului în străinătate) sau implica elemente de extraneitate (inspectorul nu va putea să solicite informații de la autorități din străinătate).

- a. Lit. b) este inutilă. Sunt 9 inspectori și nimic nu este în legea-cadru care să le interzică asocierea dacă ei o doresc.

³⁶ Ministerul Justiției al Republicii Moldova, 'Indicații metodologice privind regulile de tehnică legislativă' (2018).

- b. Lit. d) la fel este inutilă, în măsura în care procuraturile sunt obligate de lege să informeze inspectorul despre decizii care-l afectează personal. Nu este clar care ar fi scopul acestei norme.

93. La punctul 12, ar fi oportun să se reglementeze și limitele declarațiilor publice ale inspectorului cu privire la activitatea sa.

- a. Lit. i): cuvântul "favoritism" nu este un termen juridic dar cu efecte juridice; aparent urmează a fi definit sau comparat cu "protecționism".
- b. Lit. j): Interpretarea per absurdum a frazei "să respingă expres" ar implica că inspectorul poate să nu respingă influența dacă o face clandestin; adjectivul "expres" este inutil.

94. Punctul 13 litere e), g) – i) sunt mai degrabă obligații decât incompatibilități; se propune reformularea lor la punctul 12.

95. Punctul 14 și 15 aparent omite situații de suspendare a mandatului în baza unor măsuri preventive în materie penală.

- a. Lit. g) este extrem de problematică din perspectiva securității raporturilor juridice, deoarece admite reversarea deciziei de numire a inspectorului pe motive examinate posterior; dacă se decide păstrarea acestei norme, aceasta trebuie să instituie mai multă claritate și certitudine despre motivele de anulare a deciziei de numire în funcție, care trebuie să fie bazate pe circumstanțe neimputabile Consiliului la momentul numirii inspectorului (spre exemplu, circumstanțe deliberat ascunse sau care obiectiv nu puteau fi cunoscute la momentul numirii); norma trebuie revăzută.

96. Punctul 17

- a. Lit. f): este necesară precizarea cine și cum constată incapacitatea medicală.
- b. Lit. h): formularea este neclară, complexă din punct de vedere gramatical.
- c. Lit. j): confiscarea averii nejustificate presupune comiterea unei infracțiuni; norma se confruntă cu același temei la punctul 15 b).

97. Punctul 20 este inutil deoarece reglementează o situație evidentă.

98. Punctul 21 nu face diferența între încetarea mandatului administrativ a șefului inspectorilor sau a mandatului inspectorului care este totodată și șef. Inspectorul-șef deține același mandat de inspector dar funcția lui este diferită administrativ. Funcția de șef poate să înceteze din diferite motive decât cele comune unui inspector subordonat. Șeful la fel poate să piardă mandatul ca un inspector ordinar. Este cazul să fie reglementată în detaliu situația pierderii funcției administrative a șefului comparativ cu mandatul acestuia ca inspector.

99. Secțiunea IV din Regulament este intitulată să reglementeze funcționarea inspecției, dar în fapt descrie un șir de proceduri. Din punct de vedere a structurii, Secțiunea trebuie separată în subsecțiuni.

100. Normele din punctele 24 i), 171 cu privire la publicarea rapoartelor anuale și publicarea lor sunt repetitive. O singură normă cu privire la publicare este destulă.

101. Punctul 27 din Regulament copie conținutul articolului 43 din legea-cadru, deși scopul regulamentului este altul. Regulamentul urmează mai degrabă să reglementeze modul de recepționare a sesizării, persoanele competente, înregistrarea, etc.

102. Punctul 30 este problematic deoarece nu face deosebire între motivele de retragere a sesizării. Spre exemplu, dacă retragerea se datorează unei sesizări abuzive sau false, scrise

prin eroare asupra persoanei sau asupra faptelor, continuarea procedurii disciplinare nu este justificată.

103. Punctul 33 nu ar trebui să deroge de la punctul 32. Legea-cadru impune depunerea unei sesizări scrise și delegă Consiliului adoptarea regulamentului în acest sens (articolul 44 (1)). O sesizare în forma digitală poate fi la fel atribuită termenului de "sesizare scrisă", doar nu în forma materială. În redacția curentă, se subînțelege că forma digitală derogă de la cea scrisă impusă de legea-cadru.

104. Punctul 34 este problematic prin a impune limita depunerii unei sesizări într-o singură limbă. Consultarea cadrului cu privire la funcționarea limbilor este necesară.

105. Punctul 36

- a. Lit. b): nu poate constitui temei de respingere *prima facie* a sesizării; constatarea neconcludentei dar și lipsei informațiilor suficiente implică minim o investigație.
- b. Lit. c): nu poate constitui temei de respingere a sesizării; or folosirea limbajului licențios creează imaginea despre caracterul moral al persoanei care a sesizat și nu neapărat implică lipsa cazului disciplinar.

106. Punctul 37

- a. Lit. a): norma trebuie să fie formulată mai detaliat; dacă sesizarea conține informații cu privire la fapte care constituie infracțiuni sau contravenții atunci declararea ei inadmisibilă nu este o soluție justificată.
- b. Lit.c): verificarea gramaticală este necesară ("Se declară inadmisibilă sesizarea... dacă: ... vor fi depuse repetat,...")

107. Punctul 43, prima propoziție, este aparent repetitivă cu punctul 40.

108. Punctul 44, impune o reglementare separată pentru distribuția aleatorie inițială a sesizărilor, și nu doar în cazul imposibilității de a continua verificarea. În general, distribuția cazurilor disciplinare între inspectori merită o reglementare mai detaliată. Spre exemplu, cazurile inițiate din oficiu la sesizarea unui inspector nu trebuie supuse distribuirii aleatorii. Alte cazuri pot fi distribuite la discreția inspectorului-șef pentru a balansa volumul de muncă dar cu respectarea minimă a regulii distribuirii aleatorii.

109. Punctul 45 instituie o procedură excesiv de formală care poate să afecteze perspectivele unei investigații disciplinare eficiente. O discreție acordată inspectorului în acest sens este mai oportună; spre exemplu să continue verificările în paralel cu solicitarea rectificării erorilor de formă or să ceară rectificarea erorilor la prima chestionare a autorului sesizării.

110. Punctul 46 este axiomatic, respectiv inutil; dacă o sesizare corespunde cerințelor normative o inițiere a verificărilor este o consecință logică.

111. Punctul 48 m) definește condițiile de recuzare. Aceste prevederi ar fi preferabil să fie separate într-un punct separat sau chiar o subsecțiune, împreună cu punctele 49 - 51.

112. Punctul 52

- a. Lit. d) nu stabilește clar care sunt regulile de acces la materialele procurorului prin "coordonare" cu procurorul superior. Interpretarea implicită în speță nu se acceptă. Referințe la cadrul normativ procesual-penal sunt necesare (Codului de procedură penală, Titlul VI Capitolul I)). În general norma și procedura de acces la materiale urmează a fi mai detaliată, pentru a evita dispute și situații absurde de limitare a accesului; spre exemplu, în situații când materialele dosarelor sunt în instanțe de judecată, la judecători de instrucție, etc., sau când subiectul

procedurilor disciplinare este însăși procurorul superior prin complicitate, coordonarea cu care se cere.

- b. Lit. g) la fel trebuie să fie mai detaliată în sensul în care să rezolve situații de administrare a procedurilor paralele și să includă sesizări despre contravenții; *ne bis in idem* nu se aplică la proceduri disciplinare în cazul concursului ideal de fapte.

113. Punctele 65 – 98 inclusiv, se vor asambla preferabil într-o secțiune separată. Aceste norme depășesc scopurile verificării compatibilității și nu a fost detaliat examinate. Ele constituie o discreție exclusivă a Consiliului și nu implică întrebări de compatibilitate prin prisma standardelor explicate mai sus.

114. Punctele 99 – 113 precum și 114-121 la fel constituie secțiuni separate.

115. Punctul 107 c): folosirea termenului de "bănuială rezonabilă" este extensivă. Termenul impune în standard înalt de probare decât "suspiciune" sau "presupuneri plauzibile". Se recomandă revizuirea întregii propoziții.

116. Punctul 123 este pasibil unei interpretări extensive, în partea termenelor de "imixtiune" și "intervenții de orice natură", respectiv, aplicarea normei este imprevizibilă. Se recomandă definirea mai detaliată a elementelor acestei abateri.

IV. RECOMANDĂRI

- se recomandă revizuirea structurii Regulamentului și separarea punctelor în secțiuni și subsecțiuni după cum urmează (articolul 53 din Legea actelor normative), după cum urmează:
 - *Introducere*
 - *Organizarea Inspecției*
 - *Componenta*
 - *Locul în cadrul Consiliului*
 - *Funcțiile manageriale speciale ale inspectorului-șef*
 - *Alte aspecte, secretariat, relații cu Colegii și secretariatele acestora, etc.*
 - *Statutul inspectorilor*
 - *Incompatibilități și interdicții*
 - *Drepturi și atribuții*
 - *Selecția, numirea și cariera*
 - *Concurs*
 - *Evaluarea performanțelor*
 - *Formarea profesională*
 - *Încetarea mandatului*
 - *Răspunderea disciplinară a inspectorilor*
 - *Norme materiale cu privire la abateri și sancțiuni, termene de prescripție*
 - *Abateri disciplinare specifice inspectorului-șefului ca funcție administrativă*
 - *Norme procedurale de inițiere a controlului disciplinar, verificare, adoptarea deciziei și contestare.*
 - *Activitatea Inspecției*
 - *Competențe*
 - *Proceduri disciplinare*
 - *Sesizări*
 - *Etapă verificărilor*
 - *Raport*
 - *Participare la alte etape ale procedurilor disciplinare*
 - *Verificări sistemice a procuraturilor*
 - *Tipuri de verificare, ordinare, ad-hoc, etc.*
 - *Impactul și comentarii*
 - *Verificări independente și a reputației procurorilor*
 - *Proceduri speciale*
 - *Aspectele conexității procedurilor cu procese disciplinare cu caracter disciplinar; posibilitatea sesizărilor din oficiu, etc.*
 - *Aspectele cu privire la alegerea Procurorului General.*
 - *Dispoziții finale*
- Se recomandă introducerea unor norme mai detaliate la:
 - procedura și evaluarea corespunderii inspectorilor cu condiții de numire (§§ 76 - 78)
 - reglementarea procedurilor, criteriile și calificativele de evaluare a inspectorilor, inclusiv formarea profesională (§ 79)
 - respectarea confidențialității și protecția datelor personale (§ 80.a)

- accesul la materiale confidentiale (§ 80.b)
- obligații de nedivulgare (§ 80.c)
- administrarea cazurilor disciplinare în paralel cu alte proceduri penale sau contravenționale (§ 80.d)
- modalitățile de sesizare despre necesitatea adoptării măsurilor asiguratorii (§ 80.e)
- situații specifice de inițierea procedurilor suspendării procurorului la inițiativa inspecției (§ 80.f)
- efectele răspunderii disciplinare ale inspectorului asupra cazului disciplinar afectat de vicii (§ 80.g)
- se recomandă revizuirea normelor prin prisma corespunderii cu tehnica legislativă și luarea în considerare a comentariilor detaliate per normă la §§ 89 - 116.
- Se recomandă revizuirea altor regulamente ale Consiliului sub aspectul încadrării (subsecțiunea 6.4)