



Strasbourg/Varșovia, 23 martie 2015

CDL-AD(2015)005

Avizul Comisiei de la Veneția nr. 791/2014  
ODIHR-Nr.: CRIM-MOL/266/2015

Sau. Engl.

---

COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRATIE PRIN LEGE

(COMISIA DE LA VENEȚIA)

---

---

DIRECTORATUL PENTRU DREPTURILE OMULUI DIN CADRUL DIRECȚIEI GENERALE  
A DREPTURILOR OMULUI ȘI STATULUI DE DREPT (DGI)

---

BIROUL OSCE PENTRU INSTITUȚII DEMOCRATICE ȘI DREPTURILE OMULUI  
(OSCE/ODIHR)

OPINIE COMUNĂ ASUPRA PROIECTULUI DE LEGE PRIVIND PROCURATURA REPUBLICII MOLDOVA

adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 102-a sesiune plenară  
(Veneția, 20-22 martie 2015)

pe baza comentariilor de către

DI Serhii KIVALOV (Membru, Ucraina)  
DI Jørgen Steen SØRENSEN (Membru, Danemarca)  
DI Kaarlo TUORI (Membru, Finlanda)  
DI Andras VARGA (Membru, Ungaria)  
Dna Lorena BACHMAIER WINTER (Expert, DGI)  
DI Jeremy McBRIDE (Expert, DGI)  
DI John PEARSON (Expert, OSCE/ODIHR)

**CUPRINS**

I. Introducere.....	3
II. Domeniul de aplicare a avizului.....	3
III. Rezumat.....	3
Recomandări cheie.....	4
IV. Analiză și recomandări.....	5
A. Standarde internaționale.....	5
B. Recomandări cuprinse în Avizul Comisiei de la Veneția din 2008.....	6
C. Context.....	6
D. Cadrul constituțional și legal.....	7
E. Comentarii specifice.....	8
1. Capitolul I. Dispoziții generale .....	8
2. Capitolul II. Domenii de activitate și competență .....	10
3. Capitolul III. Structura și personalul Procuraturii.....	15
4. Capitolul IV. Statutul procurorului .....	18
5. Capitolul V. Selecția și cariera procurorilor.....	19
6. Capitolul VI. Asigurarea independenței procurorilor .....	22
7. Capitolul VII. Măsuri de stimulare. Răspunderea disciplinară și patrimonială .....	24
8. Capitolul XI. Consiliul Superior al Procurorilor.....	26
9. Dispoziții tranzitorii și finale .....	29

CDL-AD(2015)005

## I. Introducere

1. La 18 noiembrie și, respectiv, la 19 noiembrie 2014, Ministrul Justiției al Moldovei a trimis scrisori Comisiei de la Veneția și, prin Misiunea OSCE în Moldova, Biroului OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (denumit în continuare „OSCE/ODIHR”), solicitând asistență de la ambele instituții în revizuirea Proiectului de Lege privind Procuratura Republicii Moldova (CDL-REF(2014)052, denumit în continuare „Proiect de lege”).
2. Atât OSCE/ODIHR, cât și Comisia de la Veneția și-au confirmat disponibilitatea de a revizui proiectele de amendamente. Dl Serhii Kivalov, dl Jørgen Steen Sørensen, dl Kaarlo Tuori și dl Andras Varga au acționat în calitate de raportori în numele Comisiei de la Veneția. Doamna Lorena Bachmaier Winter și dl Jeremy McBride, experți ai Direcției pentru Drepturile Omului din cadrul Direcției pentru Drepturile Omului a Consiliului Europei (DGI) și dl John Pearson, expert OSCE/ODIHR, au contribuit, de asemenea, cu comentarii scrise la prezentul aviz.
3. În perioada 5-6 februarie 2015, o delegație comună a Comisiei de la Veneția, DGI și OSCE/ODIHR a vizitat Chișinăul și a avut întreprinderi cu reprezentanți ai autorităților (Ministerul Justiției, Parlamentul, Procuratura Generală, Consiliul superior al Procurorilor), precum și asociațiile profesionale de procurori și avocați și societatea civilă. Delegația este recunoscătoare autorităților moldovenești și altor părți interesate întâlnite pentru cooperarea excelentă în timpul vizitei.
4. Prezentul aviz comun a fost adoptat de Comisia de la Veneția în cea de-a 102-a sesiune plenară (Veneția, 20-21 martie 2015).

## II. Domeniul de aplicare al avizului

5. Domeniul de aplicare al prezentului Aviz comun se referă numai la Proiectul de lege prezentat spre revizuire. Astfel limitat, Avizul comun nu constituie o revizuire completă și cuprinzătoare a sistemului de procedură penală din Moldova. Domeniul de aplicare al prezentului aviz comun se referă numai la proiectul de lege, prezentat spre reexaminare.
6. Avizul comun abordează aspecte esențiale și oferă indicații cu privire la domeniile de interes. În interesul conciziei, avizul comun se concentrează mai mult pe domeniile problematice decât pe aspectele pozitive ale proiectelor de amendamente. Recomandările ulterioare se bazează pe standardele internaționale relevante privind drepturile omului și statul de drept și angajamentele OSCE, standardele Consiliului Europei, precum și bunele practici din alte state participante OSCE și state membre ale Consiliului Europei. După caz, ele se referă, de asemenea, la recomandările relevante făcute în avizele anterioare OSCE/ODIHR-Comisia de la Veneția.
7. Prezenta Opinie comună se bazează pe traducerea în limba engleză a Proiectului de lege furnizată de autoritățile moldovenești. Pot rezulta erori de traducere.
8. Având în vedere cele de mai sus, OSCE/ODIHR, Comisia de la Veneția și DG I ar dori să menționeze că prezentul aviz comun nu prejudiciază nicio altă opinie/recomandare scrisă sau orală, sau comentariile cu privire la actele juridice respective sau la legislația conexasă pe care OSCE/ODIHR și Comisia de la Veneția ar putea-o emite în viitor..

## III. Rezumat

9. Pentru început, OSCE/ODIHR, Comisia de la Veneția și DG I salută proiectul de lege, care reprezintă, în ansamblu, o îmbunătățire substanțială a Legii actuale care reglementează funcționarea Procuraturii din Republica Moldova și reflectă un efort real de modernizare a actualei legi, în conformitate cu standardele europene relevante și cu cele mai bune practici. Pare a fi de bună calitate tehnică și structurală și tratează în detaliu - deși în unele cazuri într-un mod prea detaliat - multe aspecte importante ale funcționării sistemului

CDL-AD(2015)005

Procuraturii. Multe dintre modificările propuse presupun implementarea recomandărilor din Avizul adoptat de Comisia de la Veneția în 2008 cu privire la o versiune anterioară a Proiectului de lege (*Avizul privind Proiectul de lege privind Procuratura Republicii Moldova*, 13-14 iunie 2008, CDL- AD(2008)019, denumită în continuare „Avizul din 2008” - a se vedea paragraful 17 de mai jos).

10. Modificările propuse se referă la diverși pași pentru asigurarea autonomiei procurorilor individuali și a propriei independențe a serviciului față de influența externă, structura serviciului și demilitarizarea acestuia, numirea, mandatul și revocarea Procurorului General, numirea și promovarea altor procurorilor, precum și evaluarea performanțelor și procedurile disciplinare.

11. Este de apreciat în mod deosebit faptul că Proiectul de lege propune o reducere semnificativă a numărului de atribuții ale procuraturii prin specificarea faptului că dispozițiile care nu țin de activitatea procuraturii, cum ar fi participarea în cauzele civile și supravegherea respectării legii, vor expira în termen de trei ani de la intrarea în vigoare a Proiectului de lege, oferindu-se astfel timp suficient pentru elaborarea legislației care va transfera aceste responsabilități altor organisme. Acest lucru va permite, de asemenea, Procuraturii să se concentreze asupra sarcinii sale principale de urmărire penală. Deși ar părea de dorit să se ia în considerare modificarea Constituției pentru a defini mai îndeaproape și mai restrâns competențele Procuraturii, o modificare constituțională nu pare necesară pentru modificările prevăzute în acest sens de Proiectul de lege.

12. Noua procedură de numire a Procurorului General prevăzută de Proiectul de lege este, în circumstanțele specifice existente în Republica Moldova, în mod clar preferabilă procedurii actuale, dar poate, după cum se recunoaște prin Dispozițiile Tranzitorii, să intre în vigoare numai odată ce Constituția a fost modificată. Acesta este un alt aspect care face de dorit modificarea Constituției.

13. În plus, accentul pus pe independența și neutralitatea Procuraturii, normele îmbunătățite privind independența internă, recrutarea competitivă a procurorilor și accentul pe criteriile obiective în evaluarea performanței acestora, reprezintă pași importanți pentru asigurarea unei urmăririi penale profesionale și independente din punct de vedere politic. Au fost introduse modificări substanțiale și la dispozițiile referitoare la organele de autoadministrare ale procurorilor. În special, au fost sporite competențele Consiliului Superior al Procurorilor.

#### **Recomandări cheie**

14. Îmbunătățirile menționate mai sus sunt binevenite. Cu toate acestea, OSCE/ODIHR, Comisia de la Veneția și DG I sugerează următoarele îmbunătățiri ale proiectului de lege:

- A. Să ofere o delimitare mai precisă și mai restrânsă a competențelor Procuraturii în afara dreptului penal și pentru supravegherea judiciară a acțiunilor procurorilor în acest domeniu, inclusiv în perioada de tranziție, și să ia în considerare modificarea Constituției în vederea definirii competențelor Procuraturii mai strâns și mai restrâns;
- B. Să includă prevederi mai precise privind independența internă a procurorilor și garanțiile aferente (cerința ca ordinele individuale ale procurorilor superiori din punct de vedere ierarhic să fie motivate și date în scris, limitarea numărului de niveluri de control ierarhic asupra actelor procurorului, claritate sporită în ceea ce privește discreția decizională a procurorului și care poate modifica acțiunile sau inacțiunile acestuia; abateri disciplinare mai precis definite și garanții sporite pentru imparțialitatea procedurii disciplinare);
- C. Să includă un mecanism specific de revocare din funcție a Procurorului General, distinct de prevederile care reglementează revocarea altor procurori și bazat pe condiții și criterii clare;

D. Să reexamineze prevederile propuse cu privire la procurorii din Unitatea Teritorială Autonomă (UAT) Găgăuzia, care nu sunt compatibile cu prevederile legii organice privind UAT Găgăuzia. Acest lucru este problematic nu numai din moment ce astfel de contradicții în cadrul legislației aplicabile trebuie evitate în general, ci și din moment ce orice ingerință în statutul Găgăuziei în contextul actual ridică probleme sensibile și ar necesita, dacă va fi, consultarea corespunzătoare a organelor competente ale Găgăuziei;

E. Să se asigure că Dispozițiile Tranzitorii prevăd armonizarea corespunzătoare a prevederilor Proiectului de lege cu cele ale Codului de procedură penală și cu orice alte prevederi legislative relevante.

#### IV. **Analize și recomandări**

##### **A. Standarde internaționale**

15. OSCE/ODIHR, DG I și Comisia de la Veneția au examinat proiectul de lege în lumina standardelor Consiliului Europei și ale OSCE care sunt relevante pentru legislația care se ocupă de funcționarea Procuraturii, precum și din bunele practici existente în domeniu, disponibile în special în:

- Convenția Europeană a Drepturilor Omului (denumită în continuare CEDO) și cazul aferent legea Curții Europene a Drepturilor Omului;
- Angajamentele OSCE, cum ar fi Documentul OSCE de la Copenhaga din 1990, care prevede că „normele referitoare la procedura penală vor conține o definiție clară a competențelor în legătură cu urmărirea penală și măsurile care preced și însoțesc urmărirea penală”<sup>1</sup> și Declarația de la Bruxelles din 2006 privind sistemele de justiție penală, care prevede că „[p]rocurorii ar trebui să fie persoane integre, cu abilități, cu pregătire și calificări adecvate; procurorii trebuie să mențină în orice moment onoarea și demnitatea profesiei lor și să respecte statul de drept.” și că „procuratura ar trebui să fie strict separată de funcțiile judiciare, iar procurorii ar trebui să respecte independența și imparțialitatea judecătorilor”<sup>2</sup>.
- Recomandarea Rec(2000)19 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind rolul procuraturii în sistemul de justiție penală<sup>3</sup>;
- Recomandarea CM/Rec(2012)11 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind rolul procurorilor în afara sistemului de justiție penală<sup>4</sup> ;
- Recomandarea 1604 (2003) privind rolul Procuraturii într-o societate democratică guvernată de statul de drept a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei<sup>5</sup> ;
- Raportul Comisiei de la Veneția privind standardele europene în ceea ce privește Independența sistemului judiciar: Partea a II-a Procuratura<sup>6</sup> (în continuare „Raportul Procuraturii”) și opiniile aferente Comisiei de la Veneția;
- Orientările europene privind etică și conduită pentru procurori („Liniile directoare de la Budapesta”) adoptate de Conferința Procurorilor Generali din Europa<sup>7</sup>;
- Avizul nr. 3 (2008) al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni privind „Rolul serviciilor de urmărire penală în afara domeniului dreptului penal”<sup>8</sup> ;
- Avizul nr.12 (2009) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) și Avizul nr.4 (2009) al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE)

1Documentul OSCE de la Copenhaga (1990), par. 5.14.

2Declarația de la Bruxelles din 2006 privind sistemele de justiție penală (MC.DOC/4/06).

3Adoptat la 6 octombrie 2000.

4Adoptat la 19 septembrie 2012.

5Adoptat la 27 mai 2003.

6CDL-AD(2010)040, Veneția, 17-18 decembrie 2010).

7La 31 mai 2005; CPGE (2005)05.

8CCPE(2008)3, adoptat la 15-17 octombrie 2008.

(CCPE) privind „Judecătorii și procurorii într-o societate democratică”<sup>9</sup>.

## B. Context

16. De la independență, Republica Moldova a întreprins o serie de reforme în încercarea de a reforma sistemul de justiție de tip sovietic pe atunci în vigoare, în vederea modernizării acestuia și a aduce acest sistem în conformitate cu standardele europene și internaționale. Cea mai recentă reformă a Procuraturii Publice a avut loc în 2008.

17. În 2008, Comisia de la Veneția a realizat o evaluare<sup>10</sup> a unui proiect de Lege care a fost ulterior adoptat, cu unele revizuri, ca actuala Lege a Procuraturii din Moldova<sup>11</sup> (denumită în continuare „actuala Lege”). În 2009, pentru Consiliul Europei și Uniunea Europeană a fost pregătită o evaluare de specialitate a actualei legi („evaluarea din 2009”).<sup>12</sup>

18. Proiectul de lege supus examinării a fost elaborat de un grup de lucru al Ministerului Justiției și al Procuraturii Generale a Republicii Moldova, în conformitate cu prevederile Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016 ("Strategia"), adoptată de Parlamentul Republicii Moldova în Moldova la 25 noiembrie 2011. Înainte de a pregăti proiectul de lege, grupul de lucru a avut elaborat un document de reflecție ("documentul de concept")<sup>13</sup>, în care și-a expus poziția privind dezvoltarea legislației care vizează punerea în aplicare a reformei Procuraturii, așa cum este consacrată în Strategia.

19. După cum se arată în Documentul de concepție, adoptarea Strategiei reflectă recunoașterea de către stat „a multor probleme care afectează activitatea sistemului de entități ale Procuraturii” cu necesitatea unor intervenții care vizează:

- sporirea independenței procedurale a procurorilor;
- asigurarea specializării procurorilor în cauze specifice și examinarea posibilității de funcționare a Procuraturilor specializate;
- stabilirea unor criterii și a unei proceduri clare și transparente de selectare, numire și promovare a procurorilor; - revizuirea procedurii de numire a Procurorului General;
- revizuirea regulilor privind răspunderea procurorilor;
- consolidarea capacității Consiliului Superior al Procurorilor (CSP)<sup>14</sup>.

20. Obiectivul general al Strategiei - precum și al Documentului de concepție și, ulterior, al actualului Proiect de lege - a fost acela de a construi un sector al justiției care să fie accesibil, eficient, independent, transparent, profesionist și responsabil față de societate, cu respectarea în același timp standarde europene, asigurând statul de drept și respectarea drepturilor omului și contribuind la asigurarea încrederii societății în administrarea justiției<sup>15</sup>.

## C. Recomandări cuprinse în Avizul Comisiei de la Veneția din 2008

21. În avizul său din 2008, în ciuda evaluării generale pozitive a proiectului de lege de la acea dată, Comisia de la Veneția a subliniat o problemă majoră restante, și anume, necesitatea de a clarifica în ce măsură procurorul individual are autonomie în luarea deciziilor sau este supus control ierarhic. În special, a recomandat ca legea să specifice în mod clar în ce circumstanțe poate fi anulată autonomia procurorului de către un procuror superior<sup>16</sup>.

<sup>9</sup> CM(2009)192, 15 decembrie 2009.

<sup>10</sup> Aviz asupra Proiectului de Lege privind Procuratura din Moldova, 13-14 iunie 2008, CDL-AD(2008)019.

<sup>11</sup> Legea nr. 294-XVI din 25.12.2008.

<sup>12</sup> Raport de evaluare a noii Legi cu privire la Procuratura Republicii Moldova, (DGHL (2009) 13, 27 iulie 2009).

<sup>13</sup> Concept privind reforma Procuraturii, noiembrie 2013.

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> Documentul de concepție, p. 2.

<sup>16</sup> Punctul 71.

22. În ceea ce privește definirea atribuțiilor Procuraturii în proiectul de lege, în termeni aproape identici cu articolul 124 din Constituție, Comisia a făcut următorul comentariu: „Textul Constituției și noua prevedere a articolului 1 din proiectul de lege pot fi înțelese în două moduri. Pe de o parte, se poate considera că referirea la reprezentarea intereselor generale ale societății și la protejarea legii și a ordinea publică este menită să confere procuraturii o funcție discretă, dincolo de activitatea de urmărire penală. Pe de altă parte, se poate ca interpretarea corectă să fie doar aceea că, în desfășurarea urmăririi penale, Parchetul trebuie să reprezinte interesele generale ale societății și să protejeze ordinea publică. În ansamblu, se pare că prima interpretare este cea corectă, deoarece procuratura existentă în Republica Moldova continuă să exercite anumite funcții de tip procuratură și, în absența oricărui element din proiectul de text care să indice că acest lucru urmează să se schimbe, se poate doar presupune că acest lucru va continua să fie cazul. Dacă, într-adevăr, această modificare reprezintă o retragere de la propunerea anterioară de a limita procuratura la funcția de urmărire penală, aceasta ar fi o îmbunătățire substanțială a propunerii. Soluția evidentă la această problemă este un amendament la articolul 124 din Constituție<sup>17</sup>.”

23. Pentru a contribui la îmbunătățirea proiectului de lege, Comisia de la Veneția a formulat, de asemenea, următoarele constatări și recomandări:

- Orice „rol de supraveghere” al procurorului ar trebui să se limiteze la depunerea unei căi de atac în cazurile în care el sau ea este parte la procedură. • Alegerea dintre principiul oportunității și principiul legalității ar trebui să fie clar specificată.
- Competențele articolului 6 de a solicita informații și de a inspecta spațiile sunt prea extinse și ar trebui să depindă de o decizie a unui judecător.
- Competențele procurorului de a asigura protecția drepturilor, libertăților și intereselor minorilor, vârstnicilor sau persoanelor cu dizabilități sau ale persoanelor care din cauza stării lor de sănătate nu sunt în măsură să inițieze procedurile ar trebui să fie cel mult subsidiare.
- Pentru numirea procurorilor, există o serie de opțiuni care ar putea include doar acordarea de către Consiliul Superior a unui aviz cu privire la adecvarea tuturor candidaților sau, alternativ, clasarea lor în ordinea preferințelor.
- O recomandare de numire a unui procuror ar trebui să vină din partea Procurorului General, Consiliul Superior având dreptul de a refuza numirea unei persoane, dar numai pentru un motiv întemeiat. Acest lucru ar necesita o modificare a articolului 125 alineatul (2) din Constituție.
- Ar fi oportun să existe o evaluare a performanței procurorilor la intervale mult mai apropiate de cinci ani.
- Promovarea procurorilor necesită un grad mai mare de transparență obiectivă, cum ar fi recomandările de adecvare din partea unui consiliu adecvat. Acest lucru nu trebuie lăsat la latitudinea exclusivă a unui superior imediat. • Criteriul disciplinar de „interpretare sau aplicare inegală a legislației” este periculos de vag și ar putea fi folosit pentru a exercita presiuni asupra unui procuror.
- Ar trebui să existe răspundere personală a procurorilor numai dacă aceștia au acționat cu rea-credință sau într-un mod foarte impropriu.
- Doi membri ai societății civile sunt aleși de către Consiliu. Ar fi de preferat să fie aleși de Parlament.

#### D. Cadrul constituțional și legal

24. În prezent, organizarea și activitatea Procuraturii din Republica Moldova este reglementată de Constituția Republicii, Legea nr.294-XVI din 25 decembrie 2008 „Cu privire la Procuratura Republicii Moldova” (în vigoare din 17martie 2009, înlocuind Legea cu privire la Procuratură nr.118-XV din 14

<sup>17</sup> Ibidem, paragraful 12.

<sup>18</sup> Potrivit articolului 124 din Constituție: „(1) Procuratura reprezintă interesele generale ale societății și apără statul de drept și drepturile și libertățile cetățenilor, supraveghează și exercită, în condițiile legii, dreptul penal. urmărire penala si aduce acuzatia in instantele de judecata.

(2) Sistemul de urmărire publică cuprinde Procuratura Generală, Procuraturile teritoriale și de specialitate.

(3) Structura, sfera de competență și modul de funcționare a procuraturilor sunt prevăzute de lege.”

CDL-AD(2015)005

martie 1993, acum nulă) și Codul de procedură penală (în continuare CPP). Componentele mai mici, dar importante ale funcțiilor și competențelor procurorilor sunt reglementate de Legea nr.59 din 29 martie 2012 „Cu privire la ancheta specială”, și Legea nr. 320 din 27 decembrie 2012 „Cu privire la funcționarea poliției și statutul polițistului”, precum Codul de procedură civilă.

25. Cadrul constituțional pentru mandatul, atribuțiile și funcționarea Procuraturii se regăsește în articolele 124 și 125<sup>19</sup> din Constituție.

26. În conformitate cu prevederile legii în vigoare (art. 1), Procuratura din Republica Moldova este un organ autonom în cadrul autorității judiciare care, sub rezerva atribuțiilor și competențelor, reprezintă interesele generale ale societății și protejează ordinea publică, precum și drepturile și libertățile cetățenilor, gestionează urmărirea penală și o conduce, și reprezintă acuzarea în fața instanței de judecată, în conformitate cu legislația corespunzătoare.

27. De asemenea, circumstanțele speciale ale Republicii Moldova, așa cum sunt prevăzute în articolul 111 din Constituție și articolele 21 și 27 din Legea sa organică privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri)<sup>20</sup> (denumită în continuare "Legea cu privire la Găgăuzia"), trebuie să fie luate în considerare atunci când evaluarea adoptării modificărilor structurale ale Procuraturii. În conformitate cu articolul 21.1 din Legea privind Găgăuzia, "Procuratura din Găgăuzia funcționează în conformitate cu Legea cu privire la Procuratura Republicii Moldova (cu excepția cazului în care se prevede altfel prevăzute de prezenta lege).

## **E. Comentarii specifice**

### **1. Capitolul I. Dispoziții generale**

#### **Poziția și rolul instituțional al Procuraturii**

28. Recomandarea (2000)19 a Comitetului Miniștrilor privind rolul procuraturii în sistemul de justiție penală permite o pluralitate de modele ale Procuraturii. Potrivit articolului 1 din Proiectul de lege, alegerea Republicii Moldova este pentru o „instituție publică autonomă din cadrul sistemului judiciar”, separată de cea executivă și de cea legislativă.

29. În conformitate cu aceasta, articolul 3.3, referitor la principiul „Independenței Procuraturii” precizează că acesta „excluce posibilitatea subordonării Procuraturii autorității legislative și executive, precum și influența și amestecul altor organe ale statului [...]”. Deși acest lucru nu este în contradicție cu Recomandarea Rec(2000)19<sup>21</sup>, ar trebui făcută o distincție mai clară - așa cum a fost subliniat în Avizul din 2008<sup>22</sup> - între instanțele de judecată și ramura judiciară care exercita atribuțiile de urmărire penală. În timp ce termenul „autonom” al articolului 1 pare să indice că Procuratura este independentă și de alte ramuri ale sistemului judiciar, se recomandă ca „independența” Procuraturii față de justiție și invers să fie mai explicită.

<sup>19</sup>„(1) Procurorul general este numit de Parlament în urma propunerii înaintate de către Președintele al Parlamentului.

(2) Procurorii ierarhic inferiori sunt desemnați de procurorul general și îi sunt subordonați acestuia din urmă.

(3) Mandatul procurorului este de 5 ani.

(4) Funcția de procuror este incompatibilă cu orice altă funcție publică sau privată remunerată, cu excepția activității didactice și științifice.

<sup>20</sup> În exercitarea mandatului lor, procurorii se supun numai legii.”

<sup>20</sup> Legea nr. 344 din 23.12.1994, (care poate fi modificată în baza votului a trei cincimi din membrii Parlamentului aleși).

<sup>21</sup> Vezi paragrafele 17-20.

<sup>22</sup> Paragrafele 6 și 13.



30. Articolul 1 se referă la Procuratura care protejează „drepturile și interesele legitime ale persoanei, societății și statului”, urmând în termeni ceva mai largi formularea folosită la articolul 124.1 din Constituție<sup>23</sup>. Formularea utilizată în Legea actuală - care este chiar mai aproape de cel din Constituție - a fost un motiv de îngrijorare în Opinia din 2008<sup>24</sup>, deoarece a fost considerată ca potențial riscul de a fi interpretat într-un mod larg, astfel încât să cuprindă puterile generale de supraveghere ale vechiului model de procuratura sovietică.

31. Fără îndoială, prezenta dispoziție, fără adjectivul „general” înainte de „interesele societății” și precizarea că această funcție reprezentativă se află „în limita atribuțiilor și competențelor sale”, citită coroborat cu alte prevederi din Proiectul de lege<sup>25</sup>, este o îmbunătățire: rolul Procuraturii este mai clar concentrat pe funcțiile justiției penale, răspunzând astfel unora dintre preocupările din trecut. În același timp, formularea propusă rămâne oarecum vagă și pare să permită în continuare o interpretare largă a funcțiilor Procuraturii, mai ales dacă această prevedere este citită în lumina articolelor 5 și 7 privind atribuțiile procurorilor în reprezentarea publicului interes. Se recomandă reformularea articolului 1 în termeni mai specifici și concentrarea formulării pe rolul principal al Procuraturii, care este de a conduce urmărirea penală (pentru competențele de urmărire penală în afara domeniului de urmărire penală, a se vedea comentariile la articolele 5 și 7 de mai jos) .

#### **Principiul legalității**

32. Articolul 3.1 prevede că Procuratura funcționează pe baza „principiului legalității”. Nu este în totalitate clar dacă aceasta este doar o declarație generală care să precizeze că Procuratura funcționează în conformitate cu legea sau dacă „principiul legalității” (care impune urmărirea penală în toate cazurile în care sunt îndeplinite elementele unei infracțiuni) spre deosebire de „principiul oportunității” (lăsând o anumită putere de apreciere cu privire la necesitatea urmăririi penale autorității de urmărire penală) și reglementează astfel o problemă fundamentală de fond a dreptului procesual penal. Deși articolul 34.1.d, care menționează puterea de apreciere a procurorului în luarea deciziilor, pare să confirme că se aplică principiul oportunității, această distincție fundamentală ar trebui precizată mai clar și, dacă se dorește să se aplice principiul oportunității, drepturile victimelor, inclusiv căile de atac pentru deciziile de a nu urmări penal ar trebui prevăzute.

#### **Principiul independenței procesuale**

33. Articolul 3.3 prevede că: „principiul independenței Procuraturii necesită neutralitatea sa politică și exclude posibilitatea subordonării Procuraturii autorității legislative și executive, precum și influența sau amestecul altor organe și autorități ale statului în activitatea Procuraturii”. Aceasta este o afirmație clară care, odată cu includerea principiului „neutralității politice” a Procuraturii (absent din Legea actuală), are o importanță deosebită pentru abordarea care stă la baza Proiectului de lege. Cu toate acestea, se sugerează excluderea influenței și interferențelor din orice sursă și nu doar din partea organelor și autorităților statului.

34. Totodată, articolul 12 din Proiectul de lege instituie autoritatea procurorului general ca fiind ierarhic superioară tuturor procurorilor, împuternicindu-i astfel să conducă, să controleze, să organizeze și să coordoneze activitatea organelor de procurori teritoriale și specializate. (Articolul 12.1 și articolul 12.2.a). În plus, pentru funcționarea efectivă a sistemului, articolul 14 stabilește „ierarhia administrativă a funcțiilor procurorilor”, iar articolul 15 „ierarhia procesuală a procurorilor”. Principiul ierarhiei este confirmat de articolul 3.6 care permite revizuirea ierarhică a activității procurorilor.

<sup>23</sup> „Procuratura reprezintă interesele generale ale societății și apără statul de drept și drepturile și libertățile cetățenilor, de asemenea, supraveghează și exercită, în condițiile legii, urmărirea penală și aduce acuzația în instanțele de judecată”.

<sup>24</sup> Paragrafele 7-12 din Avizul din 2008 din 2008.

<sup>25</sup> A se vedea articolul 5 lit. l): „Procuratura [...] reprezintă interesele publice în cazurile prevăzute de prezenta lege”.

35. Potrivit opiniilor anterioare ale Comisiei de la Veneția în această privință, cele două principii menționate - independența procedurală și ierarhia procedurală - nu se exclud reciproc în aplicarea lor, ci trebuie aplicate într-un mod concertat și armonios. După cum se precizează în Raportul Procuraturii, „...există o diferență esențială în ceea ce privește modul în care este perceput conceptul de independență sau autonomie atunci când este aplicat judecătorilor, spre deosebire de Procuratură. ... independența sau autonomia Procuraturii nu este la fel de categoric ca și a instanțelor de judecată”.<sup>26</sup> În timp ce prevederile de bază ale Proiectului de lege se potrivesc în general cu acest concept, proiectul de lege nu oferă îndrumări suficient de clare cu privire la modul în care aceste două principii ar trebui armonizate în practică (a se vedea comentariile la articolele specifice).

### **Controlul ierarhic**

36. Este salutat faptul că Proiectul de lege înlătură controlul administrativ ierarhic fără echivoc, prevăzut în prezent de articolul 2.5 din actuala Lege, prin care „controlul ierarhic intern și controlul judiciar sunt principii care asigură exercitarea de către procurorul ierarhic superior al dreptul de a verifica corectitudinea și legalitatea activității și deciziilor adoptate de procurorul ierarhic inferior, precum și posibilitatea de a contesta hotărârile și acțiunile procurorului cu caracter procesual la instanța de judecată”. În schimb, articolul 3.6 din Proiectul de lege prevede că activitatea procurorului „poate fi supusă controlului procurorului superior și instanței”, în conformitate cu Proiectul de lege și Codul de procedură penală.

37. Cu toate acestea, cu caracterul ei prea abstract, noua formulă din articolul 3.6 poate fi văzută ca contrazicând garanțiile prevăzute la articolul 3.4 pentru „independența procesuală” a procurorului: „Procurorul funcționează conform principiilor legalității, rezonabilității și independenței procesuale, care îi permit să ia decizii în mod independent și unipersonal asupra cauzelor pe care le examinează.” Deși unele îndrumări cu privire la modul în care procurorul superior poate revizui activitatea procurorului pot fi găsite în articolul 15 privind ierarhia procedurală a procurorilor, articolul 3.6 ar trebui să fie mai specific, inclusiv prin trimiteri mai clare la alte prevederi relevante ale Proiectului de lege și ale Codului de procedură penală.

38. În general, este esențial să se asigure că, citite împreună, dispozițiile celor două acte („această lege și Codul de procedură penală”) și orice alte dispoziții legislative relevante, delimitează și circumscriu în mod clar controlul ierarhic în cauză. Este important pentru procurori ca legea să prevadă reguli clare cu privire la când și de către cine poate fi efectuată o astfel de revizuire (orice procuror superior sau numai supraveghetorul imediat) și în ce temei și în ce condiții. De asemenea, ar trebui precizată măsura în care procurorul superior poate revizui activitatea subordonaților (a se vedea și comentariile la articolul 15 din Proiectul de lege).

## **2. Capitolul II. Domenii de activitate și competență**

### **Funcții ale Procuraturii în afara domeniului penal – considerații generale**

39. După cum s-a arătat anterior, articolul 1 din Proiectul de lege prevede că Procuratura este „o instituție publică autonomă din cadrul sistemului judiciar, care, în limitele atribuțiilor și competențelor sale, contribuie la statul de drept, la executarea justiției, la protecție a drepturilor și intereselor legitime ale persoanei, societății și statului”. Această prevedere, care pare să permită atât o interpretare restrânsă, cât și una largă (în așa fel încât să cuprindă vechiul model de atribuții generale de supraveghere) a funcțiilor Procuraturii, ar trebui citită coroborat cu articolul 5, care prevede lista de funcții ale Procuraturii, articolul 6 privind drepturile și obligațiile procurorului în exercitarea funcțiilor sale și articolul 7 care reglementează atribuțiile procurorilor în reprezentarea interesului public (a se vedea comentariile de mai jos).

---

<sup>26</sup> CDL-AD(2010)040, punctul 28.

40. Articolul 5, pe lângă funcțiile ce țin de rolul primordial al Procuraturii - urmărire penală -, păstrează funcții care depășesc acest domeniu, deși sfera acestor funcții a fost redusă față de Legea actuală. Această abordare, deși este în conformitate cu articolul 124 din Constituție, nu este în concordanță cu tendința internațională de limitare a competențelor Procuraturii la urmărirea penală.
41. În avizele anterioare care au abordat reformele procuraturii din țările din tranziție democratică, precum și în Raportul său din 2010 privind procuratura, Comisia de la Veneția a exprimat în mod constant o puternică atenționare în ceea ce privește menținerea sistemului de justiție sovietic, care exercită puteri vaste dincolo de domeniul justiției penale. După cum a observat Comisia: "[e]xistă un argument foarte puternic în favoarea limitării procuraturilor la atribuțiile de urmărire penală și a neacordării acestora a genului de atribuții generale de supraveghere care se regăseau în mod obișnuit în sistemele de tip "prokuratura"... nu există norme și reguli juridice internaționale comune cu privire la sarcinile, funcțiile și organizarea procuraturii în afara domeniului dreptului penal... cu toate acestea, în cazul în care sunt exercitate alte funcții [în afara domeniului dreptului penal], acestea nu trebuie să fie funcții care interferează cu sistemul judiciar sau îl suplinesc în vreun fel"<sup>27</sup>.
42. În avizul său din 2012 cu privire la proiectul de lege privind procuratura din Ucraina<sup>28</sup>, Comisia a subliniat încă o dată, ca fiind o chestiune centrală în contextul reformelor judiciare din țările ex-sovietice, necesitatea de a elimina competențele din afara domeniului dreptului penal din cadrul competențele procurorului. De asemenea, Comisia a considerat problematic, printre altele, în lumina articolului 6 din CEDO, capacitatea procurorului de a reprezenta interesele cetățenilor. Comisia a recunoscut că, în trecut, astfel de competențe ar fi putut fi justificate ca o modalitate de a aborda eșecul instituțiilor responsabile de a asigura aplicarea corectă a legilor și respectarea drepturilor omului. În opinia Comisiei, o instituție europeană modernă și eficientă ar trebui să se concentreze pe sfera dreptului penal, care ar trebui să reprezinte principalul, dacă nu singurul său domeniu de preocupare. Competențe legate de controlul general al legalității ar trebui să fie preluate de instanțe, iar protecția drepturilor omului de către instituții de tip ombudsman. Menținerea unor astfel de competențe de mare anvergură și a atribuțiilor aferente ar duce la procuratura să rămână o instituție excesiv de puternică, reprezentând o amenințare serioasă față de separația puterilor în stat și a drepturilor și libertăților individuale.
43. În acest context, Comisia a subliniat că Recomandarea Comitetului Miniștrilor privind rolul procurorilor în afara sistemului de justiție penală<sup>29</sup> care prevede limitări ale atribuțiilor pe care le poate avea procurorul în afara domeniului penal „nu ar trebui privit ca recomandând ca procuraturii să aibă astfel de competențe.”<sup>30</sup> În plus, așa cum a recomandat Comitetul de Miniștri, în cazul în care procuratura are un rol în afara sistemului de justiție penală, „ar trebui luate măsuri adecvate pentru a se asigura că acest rol este îndeplinit cu o atenție specială pentru protecția drepturilor omului și libertățile fundamentale, și în deplină concordanță cu statul de drept, în special în ceea ce privește dreptul la un proces echitabil [...]”. Orice atribuții conexe ar trebui definite într-o manieră clară și restrictivă și să fie supuse controlului judiciar.
44. Având în vedere contextul istoric și politic al sistemului procuraturii din Republica Moldova, observațiile de mai sus sunt cu totul relevante (a se vedea observațiile specifice de mai jos).

---

<sup>27</sup> CDL-AD(2010)040, punctele 73, 77, 78.

<sup>28</sup> CDL-AD(2012)019.

<sup>29</sup> Recomandarea CM/Rec(2012)11.

<sup>30</sup> CDL-AD(2012)019, punctul 99.

### Observatii specifice

45. Anumite competențe enumerate la articolul 5, adică la lit.c )<sup>31</sup> și j)<sup>32</sup> pot fi interpretate ca sugerând, în conformitate cu o tradiție îndelungată, o funcție mai largă de supraveghere a respectării legii. Cu toate acestea, asigurarea respectării legii de către entitățile publice în care nu sunt implicate infracțiuni este o sarcină care este mai bine îndeplinită de autoritățile independente de supraveghere.

46. În al doilea rând, procurorii sunt în continuare autorizați să inițieze acțiuni civile, deși, în comparație cu legea în vigoare, această funcție este restrânsă la una legată doar de procedurile penale. Deși această formulare mai restrânsă a proiectului de lege este binevenită, se recomandă ca proiectul de lege să fie mai precis cu privire la ceea ce se înțelege, la articolul 5.d<sup>33</sup>, prin cauze civile în care "procedurile au fost inițiate de către procuratură" și să ia în considerare consolidarea acestei dispoziții, chiar și în perioada de tranziție, cu cea care limitează inițierea acțiunilor civile la cazurile în care aceasta are loc în cadrul procedurilor penale (articolul 5.i).

47. Lista de la articolul 5 mai include, ca funcție suplimentară, luarea în considerare a „cererilor, plângerilor și petițiilor în funcție de competență” (articolul 5.k). În absența unui element penal, astfel de cereri sau petiții sunt tratate de obicei de alte instituții (agenții ale administrației publice sau, după caz, ombudsman sau alte organisme). Nu sunt furnizate detalii cu privire la procedura de examinare a unor astfel de petiții de către Procuratura sau la tipurile și statutul actelor formale emise de procurori în exercitarea funcției respective. Dacă este menținută, această funcție, precum și procedurile aferente, ar trebui să facă obiectul controlului judiciar, mai bine precizat și armonizat cu prevederile care reglementează astfel de procedurile din legislația moldovenească.

48. Cea mai problematică funcție enumerată la articolul 5 este aceea de reprezentare a interesului public de către procuratură, "în cazurile stabilite prin prezenta lege" (articolul 5 alineatul (l)), funcție care a fost, de asemenea, abordată și criticată în Avizul din 2008. Dispozițiile articolului 7 stabilesc sarcinile care specifică această funcție (articolul 7 alineatul (1), etapele procedurale aferente (articolul 7 alineatele (2) și (3)) și competențele conferite procurorilor în acest context (articolul 7 alineatul (4)).

49. Conceptul de interes public nu este definit. În schimb, articolele 7.1 și 7.2 prevăd că, în urma unei sesizări de către părți private sau autorități publice, procurorul poate acționa în interes public în cazul unei „încălțări a dispozițiilor unui act normativ prin care drepturile sau interesele legale ale persoanei, societatea au fost încălcate și această încălcare subminează interesul public”. În cazul în care examinarea sesizării relevă fapte care fac obiectul răspunderii penale sau administrative, procurorul poate „începe urmărirea penală sau procedura administrativă” (articolul 7.3 și articolul 7.6). Capacitatea de a reprezenta interesele cetățenilor este, totuși, problematică, deoarece procurorii sunt, de asemenea, mandatați să acționeze în urmărirea interesului statului, ceea ce ar putea fi în mod clar contrar intereselor oricărei persoane reprezentate. Există și alte organisme - precum avocatul poporului - care ar fi mai potrivite pentru a apăra interesele individului împotriva statului.

50. În ansamblu, este pozitiv că în comparație cu legea actuală, Proiectul de lege tratează rolul de supraveghere al Procuraturii într-un mod mai detaliat și mai cuprinzător. Totuși, indiferent de îmbunătățirile tehnice introduse de Proiectul de lege, procurorilor le sunt încă încredințate, în implementarea acestui rol, competențe de anvergură (articolul 7.4) pe care Comisia de la Veneția le-a considerat deja problematice în avizele anterioare. În plus, unele dintre aceste competențe rămân, în formularea actuală, prea vag sau larg definite și sunt susceptibile de a fi interpretate și aplicate în mod arbitrar.

<sup>31</sup> „Procuratura: [...] c) efectuează, inclusiv din oficiu, controlul asupra aplicării legii privind activitățile speciale de anchetă și privind înregistrarea sesizărilor”.

<sup>32</sup> „Procuratura: [...] j) supraveghează respectarea legilor în forțele armate, penitenciare, instituții de detenție temporară și aplicarea măsurilor de protecție a martorilor, victimelor infracțiunii și a altor participanți la procesul penal”.

<sup>33</sup> „Participă, în condițiile legii, la judecarea cauzelor civile, inclusiv în cele administrative, în care procedurile au fost înstituită de Procuratură”.

51. Articolul 7.4.a conferă procurorilor, la examinarea sesizărilor, competența „de a iniția, de a înceta, de a participa la judecarea cauzei privind apărarea interesului public, cu drept de a formula pretenții”. Se sugerează să se facă trimitere la dispozițiile relevante din Codul de procedură civilă. De asemenea, trebuie precizat că competențele procurorului de a iniția, de a înceta sau de a participa la examinarea judiciară a unui caz sunt doar cele ale persoanei fizice și ale reprezentantului său legal, conform Codului de procedură civilă. Mai mult, puterea procurorului de a formula pretenții în numele altora, dacă este menținută, ar trebui să fie doar o putere subsidiară, limitată în mod clar la cazurile de incapacitate legală de a acționa, iar aceasta ar trebui stabilită în prealabil în instanță<sup>34</sup>.

52. Competențele largi de la literele (b) și (d)<sup>35</sup>, care acordă procurorului acces la spațiile și documentele publice și solicită expertiză și alte activități de sprijin pentru documentele primite de acuzare, pot fi contrare drepturilor prevăzute de articolele 6 și 8. al CEDO, în ciuda faptului că în prezent sunt implicate doar sediile entităților publice (întâmpinând astfel parțial preocuparea din Avizul din 2008). Astfel de puteri, oferind procurorului o capacitate extinsă de a interveni în funcționarea executivului, ridică și îngrijorări din perspectiva separării puterilor într-o democrație. De asemenea, ar trebui să fie supuse controlului judiciar.

53. De asemenea, puterea de la subparagraful (e) - de a cere ca persoanele vinovate de o încălcare să fie trase la răspundere disciplinară - poate ridica întrebări în lumina prezumției de nevinovăție. Având în vedere puterea separată de a cere deschiderea procedurilor disciplinare de la subparagraful (h), această dispoziție ar trebui eliminată, astfel încât să fie lăsată în mod clar la latitudinea procedurii să stabilească dacă încălcarea pretinsă de procuror a avut loc într-adevăr.

54. În ceea ce privește competența de a cita și de a solicita explicații de la litera (f), deși sfera sa de aplicare a fost restrânsă la „reprezentanții instituțiilor publice și ai persoanelor juridice”, rămâne neclar în ce măsură privilegiul împotriva autoincriminării și a drepturilor la apărare în conformitate cu articolul 6 CEDO trebuie respectate în procedura în cauză. Ar trebui introduse claritate și, după caz, aranjamente adecvate pentru a asigura respectarea drepturilor de mai sus.

### **Perioada de tranziție**

55. Ținând cont de preocupările de mai sus, excluderea propusă, după o perioadă de tranziție de trei ani, a competențelor procurorilor în domeniul nepenal enumerate la articolul 5 litera (d), 5 (j) 5 (l) și articolul 7 din Proiectul de lege este binevenit, deoarece expirarea acestor competențe ar îndepărta procuratura de la a fi un organ de supraveghere generală în stilul prokuratura (a se vedea articolul 101.2 din Dispozițiile finale și tranzițorii).

56. Cu toate acestea, în perioada de tranziție, prevederile de mai sus vor rămâne în vigoare și vor continua să confere procurorilor puteri considerabile de a acționa în afara domeniului penal. Aceste puteri ar trebui fie eliminate din proiect, fie ar trebui să fie circumscrise mai restrâns. În plus, aceste competențe, în special cele prevăzute la articolul 7 alineatul (4) - și dreptul, care nu este programat să expire, de a controla aplicarea legii privind autoritățile speciale de investigare și înregistrarea notificărilor în temeiul articolului 6.1.a - ar trebui să fie numai exercitabil cu autorizarea prealabilă a unei instanțe. De asemenea, întrucât aceste chestiuni, precum și „drepturile și obligațiile” procurorilor (prevăzute la articolul 6) pot fi reglementate de Codul de procedură penală, este important să ne asigurăm, din motive de claritate și securitate juridică, că prevederile celor două acte sunt armonizate, inclusiv, în cazul adoptării prezentului Proiect de lege, cu modificarea ulterioară a Codului de procedură penală.

<sup>34</sup> A se vedea, de asemenea, CDL-AD(2008)019, punctul 30.

<sup>35</sup> „4. Procurorul, la examinarea sesizării, are următoarele drepturi:

[...] b) să aibă acces liber la sediile instituțiilor publice și ale persoanelor juridice care acționează în interes public și la documentele, materialele și alte informații deținute de acestea relevante pentru luarea în considerare a sesizării privind încălcarea unui interes public;

[...] d) să solicite instituțiilor statului sau autorităților publice locale efectuarea de expertize, inspecții, audit asupra materialelor, informațiilor, comunicărilor primite de organele de urmărire penală și să ceară prezentarea acestor acțiuni;

CDL-AD(2015)005

În acest sens, dispozițiile tranzitorii și finale pot solicita în mod expres modificări ale Codului de procedură penală.

57. În cele din urmă, ar fi important să se clarifice - și acest lucru ar trebui să fie susținut de o modificare corespunzătoare a articolului 124 din Constituție 36 - ce abordare trebuie urmată odată ce după încheierea perioadei de tranziție, inclusiv, eventual, să se indice organismele (care ar trebui să fie complet separate de Serviciul de urmărire penală) cărora le vor fi încredințate competențele în cauză.

### **Drepturile și obligațiile procurorului**

58. În general, articolul 6 conferă procurorilor drepturi de anvergură, corespunzătoare funcțiilor care le sunt conferite atât în sfera penală, cât și în afara acesteia (ex. „accesul liber la sediile instituțiilor publice, societăților economice, altor persoane juridice”, în art. 6.1.c). Aceste competențe sunt exercitate „în condițiile legii”, care se pot referi la garanții corespunzătoare din Codul de procedură penală. Se recomandă să se precizeze că aceste competențe se exercită în limitele Codului de procedură penală și, mai general, să se asigure că, așa cum se recomandă în raport cu largile competențe prevăzute procurorilor în temeiul articolului 7, acestea sunt supuse controlului judiciar. a se vedea, de asemenea, punctul 57 de mai sus).

59. Articolul 6.1.a. permite procurorilor să inițieze proceduri disciplinare împotriva unor infracțiuni investigatori criminali, lucrători ai organelor speciale de anchetă etc., pentru încălcări ale legii și nerespectarea sau îndeplinirea necorespunzătoare a sarcinilor lor în cadrul procedurilor penale. Ținând cont de cele raportate tensiunile semnalate între procurori și investigatori în Republica Moldova, este discutabil dacă aceste prevederi vor contribui efectiv la îmbunătățirea climatului de încredere și cooperare necesar pentru o urmărire penală eficientă a cazurilor. Întrebări similare pot fi ridicate de articolul 6.1.b care permite procurorilor "să notifice Consiliul Superior al Magistraturii cu privire la acțiunile judecătorilor care pot constitui abateri disciplinare".

60. Prevederile „denunțatorului” din articolul 6.3.f), g) și h), impun procurorilor să denunțe și să consemneze încălcările legii, să-și informeze superiorii cu privire la cererile formulate cu încălcarea legii și să raporteze cazurile de corupție. Dacă sunt pe deplin implementate și asociate cu garanții adecvate împotriva abuzului și a raportării cu rea-credință, aceste prevederi vor fi benefice în lupta împotriva corupției. Ar fi, totuși, mai potrivit să se limiteze obligația de denunțare la încălcări ale legii penale și nu ale legii în general, întrucât urmărirea penală este sarcina principală asupra căreia ar trebui să se concentreze procurorii.

61. De asemenea, este important de menționat că Secțiunea 2 „Efectuarea și efectuarea urmăririi penale”, Secțiunea 3 „Participarea procurorului la înfăptuirea justiției” și Secțiunea 4 „Actele procurorilor”, prezente în Legea actuală, nu fac parte din proiectul de lege. În cadrul discuțiilor purtate la Chișinău, a reieșit că, în lumina prevederilor art. 2.1 și 2.4 din Codul de procedură penală potrivit cărora „procedurile penale sunt reglementate de prevederile Constituției Republicii Moldova, tratatele internaționale de la care Republica Moldova este parte și la prezentul Cod” și că „normele juridice de natură procesuală cuprinse în alte legi naționale pot fi aplicate numai dacă sunt incluse în prezentul Cod”, chestiunile de procedură au fost eliminate în mod deliberat din Proiect de lege. Se recomandă ca, dacă va fi adoptată, transferul sus-menționat a fostelor prevederi ale Legii cu privire la Procuratură să fie cuplat cu examinarea de ansamblu a prevederilor care reglementează funcțiile procurorului; aceasta ar trebui să acopere coerența internă a dispozițiilor menționate, precum și coerența acestora cu viitoarea lege a urmăririi penale, în lumina recomandărilor făcute în prezentul Aviz. De exemplu, păstrarea competenței procurorilor personal de a efectua investigații în temeiul articolului 51.1-7 pare o dublare inadecvată a rolului anchetatorului și contravine rolului procurorului în conducerea anchetei. De asemenea, o atenție deosebită trebuie acordată aspectelor legate de ordinele pe care procurorul le poate primi de la supraveghetorul său, care ar trebui abordate în mod consecvent prin cele două acte.

---

<sup>36</sup> A se vedea Avizul din 2008, punctul 12.

### 3. Capitolul III. Structura și personalul Procuraturii

62. Acest capitol reglementează aspectele structurale - structura ierarhică și modul de funcționare al Procuraturii. În plus, prevede reguli menite să armonizeze cele două principii cheie stabilite ca bază pentru funcționarea Serviciului - autonomia procedurală (funcțională) și ierarhia procedurală.

#### Atribuțiile procurorului general

63. Articolul 12 prevede că Procurorul General este „ierarhic superior tuturor procurorilor” în cadrul Procuraturii, vorbind de un „sistem unic” care include: Procuratura Generală; Procuraturile teritoriale; și procuraturile specializate, astfel cum sunt definite la articolul 10. El/ea „conduce, controlează, organizează și coordonează” activitatea procuraturilor (articolul 9.3.a) și exercită controlul asupra activității procurorilor (articolul 12.2.c).

64. Prevederea conform căreia Procurorul General poate avea „alte îndatoriri prevăzute de lege” în plus față de cele enumerate în această dispoziție (articolul 12.2.l) ar trebui reexaminată, deoarece toate aceste atribuții ar trebui prevăzute în Proiectul de lege, după cum deja menționat în Avizul din 2008<sup>37</sup>.

#### Independența internă

65. În avizul său din 2008, Comisia de la Veneția a explicat că „la modelul ierarhic este un model acceptabil, deși este probabil mai frecvent în cazul în care Procuraturile sunt amplasate în cadrul sistemului judiciar ca procurorul individual să fie independent. Modelul ierarhic este mai frecvent întâlnit acolo unde Procuratura este privită ca parte a executivului.

Un sistem ierarhic va duce la unificarea procedurilor, la nivel național și regional și poate aduce astfel securitate juridică.

Cu toate acestea, Comisia i-a exorimat îngrijorarea cu privire la contradicția evidentă dintre principiul autonomiei procurorului individual menționat în articolul 2.4 și principiul controlului ierarhic(2.5).

66. Prezentul Proiect de lege constituie o reflectare clară a eforturilor redactorilor de a armoniza mai bine principiul general al superiorității ierarhice cu ceea ce pare a fi o ambiție de a conferi o independență semnificativă procurorului individual. În special, articolele 14 și 15 urmăresc să ofere reguli mai clare, pe de o parte pentru funcționarea ierarhică a Procuraturii și, în același timp, să introducă garanții suplimentare pentru independența funcțională a procurorilor. Cu toate acestea, aceste prevederi ridică încă o serie de întrebări importante pentru activitatea viitoare a serviciului și a procurorilor individuali.

#### Ierarhizarea administrativă a posturilor de procurori

67. Articolul 14, care tratează „ierarhia administrativă a funcțiilor de procuror”, stabilește diferitele niveluri ierarhice ale Procuraturii și relațiile de subordine dintre procurorul general, adjuncții acestuia și șefii desubdiviziunii ai acestuia. Birou, procurorii șefi ai birourilor de specialitate/teritoriale și procurorii din birourile teritoriale. Articolul 14.1 prevede că „ordinele, dispozițiile, indicațiile și instrucțiunile metodologice și de reglementare” ale procurorilor superiori (așa cum este detaliat în articolul 14.2) sunt obligatorii pentru procurorii ierarhic inferiori. Deși excluderea explicită din acea listă de ordine care „se referă la cazuri specifice” trebuie salutată, preocupările exprimate în avizul din 2008<sup>39</sup> în raport cu subordonarea ierarhică a procurorilor („care are o vechime mai mare) rămân valabile.

<sup>37</sup> Punctul 21.

<sup>38</sup> Punctul 15.

<sup>39</sup> „Dacă fiecare instrucțiune sau decizie a oricărui procuror poate fi atacată cu recurs la procurorul general, astfel încât decizia unui procuror teritorial să poată fi anulată prin decizia unui procuror de la nivelul curții de apel, care în rândul poate fi anulat de un procuror din cadrul Procuraturii general, care la rândul său poate fi depășit de șeful unei subdiviziuni a Procuraturii general, care la rândul său poate fi depășit de adjunctul procurorului general, care la rândul său poate fi anulat de către prim-adjunctul procurorului general și care poate fi în cele din urmă depășit de către procurorul general, sistemul ar părea a fi extrem de greoi, lent și ineficient” (CDL-AD(2008)019, parag. 39).

CDL-AD(2015)005

Aceasta înseamnă că, în practică, procurorii de la diferite niveluri pot acționa ca „procurori superiori” în raport cu un procuror inferior (a se vedea comentariile la articolul 15 de mai jos).

68. În acest context, se observă că, după cum se arată la articolul 9.2, secțiile din Procuratura Generală pot fi conduse atât de „procurori șefi, fie de funcționari publici”. Se recomandă ca această prevedere să precizeze că posibilitatea funcționarilor publici care conduc secțiile nu ar trebui extinsă la cei care implică exercitarea funcțiilor de procuror.

### **Ierarhia procesuala - autonomia funcționala a procurorilor**

69. Avizul din 2008 a recomandat ca legea să specifice în mod clar în ce circumstanțe poate fi anulată autonomia procurorului de către un procuror superior. Articolul 15 din Proiect încearcă să răspundă acelei recomandări, prin detalierea atribuțiilor procurorilor superiori aflați în ierarhia procedurală, pe de o parte, și prin asigurarea de garanții pentru independența funcțională a procurorilor inferiori, pe de altă parte.

70. Este pozitiv că, în ierarhia prevăzută de articolul 14, controlul ierarhic asupra actelor unui procuror se limitează la revizuirea și anularea deciziilor sau actelor ilegale (articolul 15.2.b), ceea ce elimină posibilitatea revizuirii „corectitudinii” acestora. (Înțeles ca „ocazie”). Acest lucru este în concordanță cu decizia redactorilor de a nu reține principiul „controlului ierarhic” printre principiile de bază ale urmăririi penale din Republica Moldova (a se vedea articolul 3), așa cum face legea actuală, care permite unui procuror superior să verifice „corectitudinea și legalitatea” actelor procurorului.<sup>40</sup>

71. Proiectul de lege mai precizează că, deși procurorul superior poate „da îndrumare cu privire la acțiunile procesuale în privința cauzei”, o astfel de îndrumare „nu se poate referi la soluționarea cauzei” (articolul 15.2.c). În plus, în timp ce instrucțiunile scrise și legale ale procurorilor superiori sunt obligatorii pentru procurorii subordonați (articolul 15.3), procurorul are dreptul de a refuza să se supună unei dispoziții vădit ilegale sau în conflict cu conștiința sa juridică și o poate contesta în fața unui ierarhic superior. procuror (articolul 15.4). Acestea sunt schimbări binevenite, care ar putea contribui la consolidarea în continuare a independenței funcționale a procurorilor<sup>41</sup>.

72. Posibilitatea unui procuror de a cere ca un ordin de la un procuror ierarhic superior să fie dat în scris nu a fost reținut în Proiectul de lege<sup>42</sup>. În plus, deși ar putea fi subînțeles în articolul 15.3, nu este menționat în mod expres că ordinele verbale nu sunt obligatorii, ceea ce ar înlătura orice îndoială cu privire la validitatea oricărui instrucțiuni informale care pot fi date. Se recomandă să se stipuleze că toate ordinele specifice ale unui procuror superior trebuie să fie întotdeauna făcute în scris și că ordinele verbale trebuie fie confirmate în scris, fie retrase. Procurorul de rang inferior ar trebui, de asemenea, să aibă dreptul de a solicita motivarea suplimentară a instrucțiunii, care ar trebui, de asemenea, furnizată în scris. În plus, după cum a subliniat Comisia de la Veneția, „[i]n cazul unei acuzații conform căreia o instrucțiune este ilegală, o instanță sau un organism independent, cum ar fi un Consiliu de Procurori, ar trebui să decidă asupra legalității instrucțiunii”<sup>43</sup>.

73. În ansamblu, ierarhia procedurală prevăzută în Proiectul de lege este încă lipsită de claritate și pare să permită implicarea a prea multe niveluri ierarhice, în special pentru procurorii de gradul cel mai scăzut. Formularea articolului 15.3 nu este suficient de precisă pentru a se asigura că sistemul aparent prevăzut de articolul 15.1, și anume stabilirea unei ierarhii procedurale pe două niveluri pentru Procuratura, este într-adevăr în vigoare. Această prevedere pare să permită mai multor procurori superiori să se amestece în activitatea unui procuror subordonat, să-i revizuiască activitatea și să-i dea ordine. Acest lucru poate deveni și mai sofisticat în regulamentul de procedură al Procuraturii. Claritatea în această privință este de o importanță deosebită în scopul contestării unui ordin în temeiul articolului 15.4, deoarece ar putea fi diferiți procurori superiori într-un anumit caz.

<sup>40</sup> A se vedea Legea actuală, articolul 2(5).

<sup>41</sup> Vedea. punctele 19 și 3.4

<sup>42</sup> Articolul 56 alineatul (3).

<sup>43</sup> A se vedea CDL-AD(2010)040, punctul 59.



CDL-AD(2015)005

Se recomandă ca sistemul ierarhic să fie definit mai clar și ca intervenția unui procuror superior să fie limitată la două niveluri asupra procurorului respectiv, sau completată cu precizarea că numai ordinele („indicații”) ale procurorului direct superior (în sensul articolului 15.1). Proiectul de lege ar trebui, de asemenea, să precizeze diferența dintre ordinele etc. reglementate de articolul 14 (în „ierarhia administrativă”) și cele reglementate de articolul 15 („în ierarhia procedurală”). În acest fel, munca procurorilor de nivel inferior poate fi ușurată și posibilitatea de influență excesivă limitată.

74. Autonomia procurorilor individuali pare să fi fost, de asemenea, sporită de modificările ulterioare introduse de Proiectul de lege, precum noua componență și sistem de numire a membrilor Colegiului de disciplină<sup>44</sup>, care contribuie la reducerea dependenței acestora de atribuțiile procurorilor superiori și procurorului general. Legătura stabilită între salariile procurorilor și cele ale judecătorilor în articolul 63<sup>45</sup> este, de asemenea, o schimbare pozitivă, deoarece ar putea contribui la combaterea corupției și, astfel, la consolidarea independenței.

75. Acestea fiind spuse, în interesul asigurării coerenței actelor de urmărire penală cu politica de urmărire penală, un anumit grad de ingerință ierarhică poate fi legitim, dacă este combinat cu reguli și garanții adecvate. În plus, pentru a evita riscul de corporatism în această profesie, aranjamente specifice pot fi utile, cum ar fi includerea adecvată a contribuțiilor din afara/societății civile în organele de autoguvernare ale procurorilor.

### **Procuraturile specializate**

76. Proiectul de lege (art. 10) prevede doar două procuraturi specializate, Procuratura Anticorupție și Procuratura pentru Criminalitate Organizată, eliminând astfel Procuratura Militară, Procuratura Transporturi și Procuratura Curții de Apel. Cu toate acestea, proiectul de lege pare să lase deschisă posibilitatea creării, prin lege, a altor Procuraturi specializate. Proiectul de lege prevede, în plus, la articolul 10.5, că ofițerii de anchetă, experții și alt personal pot fi angajați de aceste viitoare birouri sau detașați la acestea.

77. În Republica Moldova există deja un organ de urmărire penală specializat în lupta împotriva corupției, și anume Procuratura Anticorupție (PA). Cu toate acestea, corupția este abordată în principal de către Centrul Național Anticorupție (CNA), un organism specializat înființat prin lege specială în 2002 și transformat într-o structură independentă în 2012. Competențele CNA sunt legate de prevenirea corupției și de combaterea infracțiunilor de corupție, spălarea banilor și finanțarea terorismului. Acesta are dreptul de a efectua anchete penale iar competențele sale în domeniile vizate sunt reglementate de Codul de procedură penală. Sarcina principală a PA este de a supraveghea investigațiile penale în astfel de cazuri; aceasta include dreptul de a prelua un caz penal de la CNA. Cu toate acestea, în prezent, se pare că PA nu dispune de ofițeri de investigații penale sau experți proprii sau nu sunt suficienți, și nici nu se bucură de suficientă independență operațională. Acest lucru înseamnă că, în practică, pentru cazurile complexe, se recurge la o echipă comună de se formează echipe comune cu personalul CNA. În plus, legislația nu pare să conțină praguri sau alte criterii pentru a face distincția între cazurile care ar trebui să fie abordate de către PA, și cele care intră în competența CNA.

78. Având în vedere complexitatea sarcinilor de combatere a corupției și a criminalității organizate, a avea doar câteva paragrafe într-un singur articol care se ocupă de aceste viitoare servicii specializate pare insuficientă. În plus, nu există nicio indicație dacă mandatul, competențele și modurile de funcționare vor fi reglementate prin reglementări ulterioare.

<sup>44</sup> Consiliile din subordinea CSP sunt formate din 7 membri: 5 aleși de Adunarea Generală a Procurorilor din rândul procurorilor; 2 ales de CPS, prin concurs public, din rândul societății civile (Proiect de lege, art. 86).

<sup>45</sup> Salariul procurorilor se stabilește în funcție de salariul judecătorilor și este determinat de nivelul de urmărire penală. func ie i vechimea în func ia de procuratură.

79. Se pare că Proiectul de lege prevede că serviciile de specialitate vor continua să funcționeze în conformitate cu normele generale aplicabile procuraturii și procurorilor individuali. Cu toate acestea, este esențial ca, în acest cadru, toate condițiile și garanții necesare - precum și resursele operaționale - să fie instituite pentru a asigura eficiența și autonomă a funcționării acestor servicii. Printre acestea se numără o delimitare clară a serviciilor cu Centrul Național Anticorupție, o definiție clară a relațiilor dintre servicii și Centrul Național Anticorupție, o definiție clară a respectivelor atribuții ale procurorilor, norme specifice pentru relațiile acestora cu ofițerii de investigație, experții și diferitele autorități publice, precum și, mai presus de toate, garanții adecvate pentru funcționarea autonomă funcțională a procurorilor, în conformitate cu standardele și bunele practici existente în acest domeniu.<sup>46</sup> Dispozițiile vizate din proiectul de lege ar trebui revizuite și completate în consecință

#### 4. Capitolul IV. Statutul de procuror

80. Capitolul IV reglementează în principal incompatibilitățile, interdicțiile și codul vestimentar al Procurorilor. În timp ce elementele de relevanță pentru statutul procurorilor pot fi identificate în cadrul Proiectului de lege, ar fi totuși de dorit să se definească acest statut într-un mod mai precis, cuprinzător și consecvent. În special, este necesară o claritate sporită cu privire la locul procurorilor în cadrul sistemului judiciar, precum și a relațiilor acestora cu și a caracterului distinctiv față de autoritatea judiciară. Proiectul de lege ar beneficia de combinarea acestor elemente definitorii, precum și a drepturilor și obligațiilor rezultate ale procurorilor, într-o singură secțiune.

##### Incompatibilități și interdicții

81. În afară de a cere procurorilor să evite și să declare orice conflict de interese care apare, articolul 17 le interzice să se angajeze în opt forme diferite de activități. Activitățile interzise sunt în multe privințe aceleași cu cele găsite la articolul 35.2 din Legea actuală. Cu toate acestea, Proiectul de lege nu menționează interdicțiile privind: 1/ participarea la procesele în care procurorul are o relație de familie cu oricare dintre participanți (art. 35.2.a din Legea actuală); și 2/ exprimarea opiniilor în public cu privire la chestiunile aflate în anchetă sau pentru care se cuvine informații, cu excepția celor aflate în conducerea sa (articolul 35.2.d din actuala Lege). În același timp, introduce interdicții de participare la greve sau pichete și de deținere sau exercitare a funcției de procuror dacă aceasta ar presupune subordonarea directă a unor rude determinate prin sânge, adopție sau căsătorie.

82. Înlăturarea restricției privind exprimarea opiniilor nu este, în principiu, problematică, deoarece este în conformitate cu dreptul la libertatea de exprimare de care ar trebui să se bucure procurorii<sup>47</sup>. Cu toate acestea, exercitarea acestei libertăți trebuie să fie efectuată într-o manieră compatibilă cu statutul de procuror, pentru a evita dezvăluirea unor chestiuni care ar putea prejudicia desfășurarea unei urmăririi penale sau ar putea încălca în mod nejustificat dreptul la respectarea vieții private al oricărui participant la proces penal<sup>48</sup>. Ar fi oportun, așadar, să se rețină prevederea articolului 35.2.d din actuala Lege, sub rezerva unei calificări în acest sens.

83. Introducerea unei interdicții privind exercitarea funcțiilor de procuror atunci când este subordonat direct unei rude nu este impusă în mod specific de standardele europene și internaționale, dar ar putea contribui la întărirea încrederii publicului în Procuratura. Implementarea acestuia ar necesita o monitorizare eficientă a procesului de numire și promovare a procurorilor.

<sup>46</sup> A se vedea „Aviz interimar privind proiectul de lege privind Procuratura Special de Stat al Muntenegrului”, CDL-AD(2014)041, paragraful 78.

<sup>47</sup> A se vedea, de exemplu, CEDO, Guja v. Moldova, nr. 14277/04, 12 februarie 2008.

<sup>48</sup> Aceste interese sunt distincte de interesul general de a se raporta comportamente ilegale și abateri, un caz din care a condus la constatarea unei încălcări a articolului 10 în cazul Guja, după ce un procuror a fost sancționat pentru dezvăluirea presei scrisori despre anumite cazuri.

CDL-AD(2015)005

84. Interdicția de apartenență la partide politice, de participare la activități politice și de exprimare a convingerilor politice la articolul 17.2.a reflectă o interdicție similară cuprinsă în Legea actuală (la articolul 35.2.b). Acest lucru a fost considerat adecvat în avizul din 200849. În același timp, articolul 58.2 din Proiectul de lege permite suspendarea din funcție a procurorilor atunci când candidează la alegeri. Ar fi important să se armonizeze cele două prevederi pentru a asigura o abordare consecventă.

85. Prevederea articolului 18 care impune procurorilor să poarte mai degrabă robe decât uniforme (a se vedea articolul 55 din Legea actuală), ar constitui un pas pozitiv către demilitarizarea Procuraturii și va contribui la ca procurorul să fie văzut ca un actor la fel cu apărătorul. Acest lucru va fi benefic pentru dreptul la un proces echitabil și, în special, pentru principiul egalității armelor.

## 5. Capitolul V. Selecția și cariera procurorilor

86. Capitolul privind numirea și evaluarea procurorilor a fost modificat substanțial față de Legea actuală. În special, a fost introdusă o schimbare semnificativă în legătură cu numirea procurorului general.

### Numirea procurorului general

87. Articolul 19 privind numirea Procurorului General introduce o serie de modificări importante. În primul rând, îi încredințează Președintelui Republicii numirea procurorilor, în locul, așa cum este în prezent, Parlamentului la propunerea Președintelui Parlamentului. În al doilea rând, numirea urmează să se facă în urma unui concurs organizat și evaluat de Consiliul Superior al Procurorilor (CSP), acesta din urmă desemnând apoi la Președinte candidatul cu cel mai mare punctaj. Deși candidatul respectiv poate fi respins de Președinte în mod motivat pentru încălcarea legii, încălcarea procedurilor de selecție sau pentru dovada incontestabilă a incompatibilității candidatului cu funcția de procuror general, acesta trebuie să fie numit în funcție dacă acesta este renominat de două treimi dintre membrii CSP (articolul 19.10 și 11). Pe baza componenței CSP (articolul 72), aceasta înseamnă în esență că, de exemplu, procurorii aleși de Adunarea Generală a Procurorilor și membrii care reprezintă societatea civilă pot trece efectiv peste orice respingere din partea Președintelui.

88. De asemenea, condițiile de aplicare pentru funcția de procuror general pot împiedica numirea persoanelor aparținând unui partid politic sau implicate în activitate politică în cei trei ani anteriori anunțării concursului și contribuie astfel la depolitizarea acestei funcții<sup>50</sup>.

89. În cele din urmă, mandatul propus de șapte ani al Procurorului General, mai degrabă decât cei cinci ani actuali, trebuie salutat, deoarece aceasta este atât o perioadă suficient de lungă, care depășește mandatul oricărui guvern sau al Președintelui, și, de asemenea, înlătură o amenințare semnificativă la adresa independenței prin excluderea renumirii. Acest lucru dă efect recomandării generale a Comisiei de la Veneția privind mandatul unui procuror general<sup>51</sup>.

90. În cazul în care vor fi adoptate, aceste modificări - care depășesc recomandările din avizul din 2008 și par să urmeze orientările furnizate de Comisia de la Veneția în raportul său privind procuratura<sup>52</sup> - ar putea contribui în mare măsură la sporirea independenței și a aptitudinilor persoanelor numite în funcția de procuror general și ar consolida, de asemenea, independența procuraturii în sine. Cu toate acestea, adoptarea lor ar necesita mai întâi o modificare a articolului 125 din Constituție, care prevede ca Procurorul General să fie numit de Parlament, la numirea Președintelui Parlamentului, pentru un mandat de 5 ani.

<sup>49</sup> A se vedea Avizul din 2008, punctul 41.

<sup>50</sup> O recomandare din Raportul lui Nils Muižnieks, Comisarul Consiliului Europei pentru Drepturile Omului, 30 septembrie 2013, secțiunea I.

<sup>51</sup> Raport asupra Procuraturii, paragraful 35.

<sup>52</sup> Paragrafele 35-37

CDL-AD(2015)005

În plus, după cum sa menționat, puterile puternice ale CSP în acest mecanism de numire dau naștere unor comentarii.

91. Fără îndoială, având în vedere circumstanțele specifice existente în Republica Moldova, selecția procurorului general pe baza competenței sale este de o importanță deosebită pentru depolitizarea funcției. Se poate observa în acest context că, atunci când vine vorba de demiterea de către Președinte a Procurorului General în timpul mandatului său unic de șapte ani, articolele 60 și 61.6 nu par să prevadă implicarea CPS, ceea ce poate fi util. ca o garanție suplimentară. De remarcat, de asemenea, nu există o reglementare explicită în Constituție cu privire la eliberarea din funcție a Procurorului General. Aceasta este, de asemenea, o problemă care ar putea trebui abordată în contextul unei eventuale modificări a Constituției.

92. Acestea fiind spuse, noul sistem propus pare discutabil. În special, este greu de înțeles de ce „dovada incontestabilă a incompatibilității candidatului”, precum și încălcările legii sau ale procedurilor legale - menționate la articolul 19.10 - nu sunt motive suficiente în sine pentru a împiedica o numire, întrucât pare a fi posibil în temeiul articolului 19.11. În plus, nu pare să existe niciun mecanism judiciar în cazul unei dispute pe astfel de probleme. În orice caz, ar părea posibil să se acorde Consiliului un rol în identificarea candidaților chiar și fără modificări constituționale.

93. Se reține în acest context că, așa cum se prevede prin Dispozițiile finale și tranzitorii ale Proiectului de lege (articolul 101.1.a și b), implementarea noului sistem de numire se va aplica numai la expirarea mandatului actualului procuror general – ceea ce, din perspectiva stabilității și continuității, este o prevedere binevenită – și în orice caz doar „după modificarea corespunzătoare a Constituției”. Este important de menționat că orice modificare a Constituției Republicii Moldova necesită o majoritate de 2/3 în Parlament, ceea ce este puțin probabil să se întâmple în actualul cadru politic.

94. Pentru a acomoda perspectiva independenței, în condițiile actuale, legiuitorul moldovean ar putea lua în considerare includerea unei clauze tranzitorii suplimentare, care să prevadă că președintele Parlamentului care, în conformitate cu articolul 125.1 din Constituție și cu legea în vigoare, înaintează o candidatură pentru funcția de Procuror General Parlamentului pentru aprobare, ar trebui să fie obligat să respecte hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor, ar trebui să fie obligat să respecte hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor cu privire la această candidatură, ca urmare a procedurii prevăzută la articolul 19.2-8 din proiect. Acest lucru ar putea contribui la legitimarea alegerii făcute de CSP.

#### **Numirea Procurorului – UTA Găgăuzia**

95. Articolul 27.3 din Proiectul de lege prevede că procurorul Unității Teritoriale Autonome (UAT) Găgăuzia va fi numit după consultarea Adunării Populare a Găgăuziei. Proiectul de lege modifică astfel procedura de numire a acestor procurori dintr-una în care Adunarea Populară a Găgăuziei (care înaintează propuneri de procurori la Procurorul General - art. 40.5 din actuala Lege) joacă un rol decisiv într-una în care legislativul Găgăuziei este doar consultat.

96. De asemenea, articolele 21-27 privind procedura de selecție și numire a procurorilor nu mai necesită propunerea procurorului găgăuză sau acordul Adunării Populare a Găgăuziei pentru numirea procurorilor în Găgăuzia.

97. Niciuna dintre aceste modificări propuse nu pare să fie în conformitate cu articolul 21 din „Legea organică privind UAT Găgăuzia”. De asemenea, în „Dispozițiile finale și tranzitorii” ale Proiectului de lege nu se menționează condiționalitatea unor astfel de modificări la modificarea Constituției și a Legii organice menționate mai sus.

98. În acest sens, în cadrul vizitei la Chișinău, interlocutorii locali implicați în elaborarea Proiectului de lege și-au exprimat îngrijorarea că UAT Găgăuzia ca partea „integrală”<sup>53</sup> a Republicii Moldova trebuie să îmbrățișeze pe deplin măsurile noi și progresive prevăzute de reforma întregului sistem de urmărire penală. Această îngrijorare este cu siguranță legitimă. Cu toate acestea, este la fel de important de subliniat că, în circumstanțele particulare ale Republicii Moldova, orice reformă care implică modificări susceptibile de a încălca Legea Găgăuziei ar fi, fără îndoială, un pas extrem de sensibil/problematic. Prin urmare, în pregătirea unei reforme atât de importante - care în orice caz trebuie să se bazeze pe un consens larg care să implice diversele părți interesate în cauză - ar trebui să se acorde toată atenția necesară contextului social și politic mai larg și posibilelor implicații ale acestuia. În niciun caz, o astfel de reformă nu ar trebui implementată fără consultarea adecvată a reprezentanților Găgăuziei<sup>54</sup>. De asemenea, este important de menționat că, în conformitate cu articolul 111 din Constituție, legile organice care reglementează statutul special al UTA Găgăuzia pot fi modificate doar cu votul a trei cincimi din membrii Parlamentului Republicii Moldova.

99. Legiitorul moldovean ar putea dori să ia în considerare o soluție tranzitorie, în conformitate cu articolul 21.2 din Legea Găgăuziei, care ar presupune asigurarea procurorului UAT Găgăuzia a calității de membru din oficiu în Consiliul Superior al Procurorilor<sup>55</sup>, aducând în același timp articolul 27.3 a Proiectului de lege în conformitate cu art. 21.1 din Legea Găgăuziei; aceasta ar însemna că procurorul Găgăuziei ar fi numit de către procurorul general la propunerea Adunării Populare a Găgăuziei, în urma consultării prealabile cu CSP, și nu invers, așa cum este prevăzut în Proiectul de lege. În plus, pentru a fi în conformitate cu articolul 21.3 din Legea Găgăuziei, articolul 27 din Proiectul de lege ar trebui completat cu prevederea că procurorii inferiori din Găgăuzia vor fi numiți de către Procurorul General al Republicii Moldova la propunerea Procuror al Găgăuziei, cu acordul Adunării Populare, după consultarea prealabilă a Consiliului Superior al Procurorilor. În paralel, pot fi lansate modificări în spiritul versiunii actuale a articolului 27 din Proiectul de lege, mai întâi la Legea organică a Găgăuziei, cu consultarea tuturor părților interesate.

#### **Numirea altor procurori - alte probleme de resurse umane**

100. Articolul 21 din Proiectul de lege stabilește principiile unei numiri pe bază de concurs a procurorilor, printr-un proces de selecție obiectiv, imparțial și transparent. Aceasta este o nouă prevedere binevenită.

101. În ceea ce privește numirea procurorilor, CSP dispune de competențe foarte puternice. După cum se precizează în articolul 27.2, o majoritate de 2/3 din CSP poate trece întotdeauna peste obiecțiile formulate de Procurorul General. Aceasta este o dispoziție nouă, menită să consolideze rolul Consiliului în procesul de numire și, prin urmare, legitimitatea sa generală. Nici aici, Proiectul de lege nu abordează potențiale litigii în situațiile în care refuzul candidatului propus de către Procurorul General se bazează pe obiecții întemeiate.

102. Proiectul de lege prevede o procedură relativ elaborată de numire a procurorilor de toate nivelurile. În special, introduce cerințe suplimentare pentru candidații la funcții de procuror, inclusiv criteriile subiective de personalitate, cum ar fi integritatea personală (articolul 19.3), o reputație fără cusur (articolul 23.1.f) și, într-o anumită măsură, respectarea regulilor și standardelor profesionale (articolul 21.2.e și articolul 23.2.d). În special într-o democrație mai tânără, ar fi important să se asigure că aceste criterii subiective contribuie la eficiență și nu permit părtiniri și abuzuri. Proiectul de lege ar trebui să specifice modul în care se stabilește dacă candidații îndeplinesc sau nu aceste criterii și poate, de asemenea, să le permită candidaților să conteste deciziile privind numirile în instanță.

103. În mod similar, este necesar să se clarifice modul în care trebuie să fie implementat controlul de sănătate prevăzut la art. 24 pentru numire și după fiecare cinci ani de serviciu, cu o pentru a se asigura că informațiile

<sup>53</sup> Vezi articolul 111, Constituția Republicii Moldova privind Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia.

<sup>54</sup> A se vedea, de asemenea, comentariile conexe în „Avizul privind Legea cu privire la modificarea și completarea în Constituția Republica Moldova în special în ceea ce privește statutul Găgăuziei”, CDL-AD (2002)20, 8-9 martie 2002.

<sup>55</sup> Potrivit Legii actuale, procurorul Găgăuzia este membru din oficiu în „Colegiul Procuraturii”, organ consultativ pentru organizarea activității Procurorului General. Un astfel de organism nu mai există în Proiectul de lege.

colectate prin aceasta nu sunt dezvăluite sau stocate într-o manieră incompatibilă cu dreptul la respectarea vieții private<sup>56</sup>. Dacă este necesar, ar trebui luate măsuri adecvate pentru a proteja dreptul într-o manieră conformă cu articolul 8 CEDO. De asemenea, ar fi util să se precizeze ce criterii vor fi relevante în „evaluarea psihologică și psihiatrică a candidaților la parchet și a procurorilor în funcție”.

### **Evaluarea performanței**

104. În conformitate cu articolul 30.2, procurorii sunt supuși evaluării performanței doar o dată la cinci ani. După cum se menționează în avizul din 2008 (punctul 46), cinci ani par să fie o perioadă lungă de așteptat pentru a evidenția în mod oficial posibilele deficiențe în competența profesională a unui procuror; un proces mai continuu și mai frecvent de monitorizare și evaluare de către un supraveghetor al procurorului ar fi mai benefic pentru dezvoltarea lor profesională. Se recomandă reducerea intervalului de cinci ani și clarificarea faptului că nevoile de formare ar trebui determinate într-un proces consultativ între procuror și superiorul(ii) acestora.

## **6. Capitolul VI. Asigurarea independenței procurorilor**

### **Garanții pentru independența procurorului**

105. Articolul 34 sintetizează cele mai importante garanții prevăzute de Proiectul de lege pentru independența procurorilor. Acestea includ în principal delimitarea strictă a atribuțiilor lor, procedurile de numire, suspendare și eliberare din funcție, inviolabilitatea lor, discreția lor decizională și resursele și condițiile materiale, sociale și de altă natură.

106. Articolul 34.2 prevede că "în luarea deciziilor, procurorul este independent, sub legii", în timp ce, articolul 34.1.d se referă la "puterea de decizie" acordată procurorilor de către lege. După cum s-a subliniat deja, este important să se clarifice, în lege, dacă procurorii individuali acționează pe baza principiului legalității (ceea ce înseamnă urmărirea penală a tuturor cazurilor care îndeplinesc elementele unei infracțiuni) sau principiul oportunității (care permite discreție a procurorului în ceea ce privește decizia de a începe sau nu urmărirea penală). O combinație citire a articolului 34.1.d ("marjă de apreciere decizională"), a articolului 34.2 ("independent, în temeiul legii") și articolul 3.4 ("luarea în mod independent și unipersonal a deciziilor privind cazurile pe care le examinează") ar sugera că principiul oportunității ar fi aplicabil în acest caz (a se vedea, de asemenea, observațiile privind articolul 3.1 de mai sus).

### **Control ierarhic - ordinele procurorului**

107. Potrivit articolului 34.3, dacă o decizie luată de un procuror este „nelegală”, aceasta poate fi anulată „pe motive de către procurorul superior”. Acest lucru trebuie înțeles, probabil, coroborat cu articolul 15.2.b, care specifică acțiunile care trebuie întreprinse de procurorul superior în contextul ierarhiei procedurale (a se vedea comentariile aferente). În plus, acțiunile, inacțiunile și actele procurorilor pot fi contestate la procurorul superior, iar decizia luată de acesta din urmă poate fi contestată în continuare în instanță (articolul 34.4). Deși această dispoziție, în special în ceea ce privește disponibilitatea supravegherii judiciare, este în principiu de salutat, ea ridică mai multe probleme.

108. În primul rând, lasă loc pentru potențiale abuzuri, deoarece articolul 34.4 nu specifică cine poate contesta acțiunile, inacțiunile și actele procurorilor sau cât de des pot face acest lucru. O anumită limitare cu privire la cine poate contesta (de exemplu, numai părțile interesate) și cât de des pot face acest lucru (de exemplu, o decizie de a nu urmări penal poate fi contestată o singură dată) ar servi interesului securității și clarității juridice. În starea actuală, oricine ar putea contesta decizia de a nu urmări pe cineva, iar astfel de provocări ar putea fi făcute de mai multe ori. Deși această problemă poate fi reglementată în Codul de procedură penală, trebuie făcute precizările necesare, fie prin precizarea expresă a modalităților de recurs sau prin referire la alte prevederi aplicabile, de exemplu din Codul de procedură penală.

<sup>56</sup> A se vedea CEDO, MS c. Suediei, nr. 20837/92, 27 august 1997 și LH împotriva Letoniei, nr. 52019/07, 29 aprilie 2014.

109. În plus, deși le-ar oferi victimelor infracțiunii posibilitatea de a contesta o decizie de a nu urmări penal, articolul 34.4 nu rezolvă întrebările fundamentale ridicate în Avizul din 2008, și anume: „Poate o instanță de judecată să oblige un procuror să inițieze o urmărire penală? Poate o instanță de judecată să împiedice un procuror să înceapă urmărirea penală?”<sup>57</sup> Este, prin urmare, necesitatea de a clarifica sfera de aplicare a contestației stabilite în această dispoziție.

### **Inviolabilitatea procurorilor**

110. Este important pentru independența lor ca procurorii să se bucure de inviolabilitate, deși aceasta nu ar trebui să fie absolută (se poate face o excepție, de exemplu, în cazuri de corupție). După cum se menționează la articolul 35.158, inviolabilitatea (parțială sau totală) a procurorilor este menită să contribuie la protejarea independenței procurorilor în luarea deciziilor. Articolul 35 pare să acopere, de fapt, atât imunitatea funcțională (substanțială), cât și garanțiile procedurale (inviolabilitatea judiciară).

111. Restrângerea competențelor de percheziție și sechestrul de la articolul 35.2, menită să protejeze inviolabilitatea unui procuror, este în principiu adecvată. Cu toate acestea, restricția se extinde numai la bunurile, obiectele, documentele sau corespondența „sa” și nu la ceea ce se află în posesia acestuia. Acest lucru ar putea duce la o ingerință nejustificată în dreptul la respectarea vieții private în temeiul articolului 8 din CEDO și la o încălcare a interdicției de autoincriminare în temeiul articolului 6 alineatul (1) ca urmare a unui accent nejustificat asupra cine deține dreptul de proprietate asupra articolelor în cauză la momentul percheziției și sechestrului. Prin urmare, inviolabilitatea menționată la articolul 35 ar trebui să acopere toate obiectele aflate în posesia procurorului.

112. Articolul 35.3 notează că un procuror „nu poate fi tras la răspundere legală pentru opinia sa exprimată în cadrul urmăririi penale și în procesul de contribuție la justiție”. Deși această dispoziție pare să acopere unele aspecte ale funcției de procuror, de exemplu declarațiile procurorului că, în opinia sa, o persoană este vinovată de o infracțiune, ea nu acoperă întreaga gamă de acțiuni întreprinse de procurori în îndeplinirea obligațiilor lor, cum ar fi ordonarea diferitelor activități de investigație, acțiuni procedurale etc. Dispoziția ar trebui formulată mai pe larg, de exemplu prin afirmarea că procurorul se bucură de inviolabilitate/imunitate pentru acțiunile oficiale legale întreprinse în exercitarea atribuțiilor sale.

113. Un alt aspect important în asigurarea inviolabilității procurorului este întrebarea cine investighează și urmărește cauzele împotriva membrilor Procuraturii. Potrivit articolului 35.4, urmărirea penală împotriva unui procuror poate fi inițiată numai de către procurorul general. De asemenea, urmărirea penală împotriva Procurorului General nu poate fi începută acum decât de un procuror desemnat de CSP (art. 35.5), și nu, ca în Legea actuală, de către Parlament la propunerea Președintelui. Aceasta este o prevedere binevenită menită să sporească independența Procurorului General. Cu toate acestea, întrucât Procuratura este un organism ierarhic organizat și centralizat, poate fi dificil pentru procurori să cerceteze cauze penale împotriva altor procurori (în special împotriva Procurorului General). Proiectul de lege ar trebui să clarifice modul în care urmează să fie efectuate investigațiile cu privire la posibila conduită penală a procurorilor și să asigure existența unui mecanism prin care independența față de ierarhia Procuraturii este garantată celor responsabili de astfel de investigații. Se poate lua în considerare atribuirea acestei sarcini unui organism independent existent sau crearea unui organism independent separat în acest scop.

<sup>57</sup> Avizul din 2008, punctul 18.

<sup>58</sup> „Inviolabilitatea procurorului oferă garanții de protecție împotriva oricărei interferențe și intruziuni în ea. munca” (articolul 35.1).

## 7. Capitolul VII. Măsuri de stimulare. Raspunderea disciplinara si patrimoniala

### Măsuri de stimulare

114. Articolul 36 privind măsurile de stimulare este neschimbat față de prevederile actualei Legi, cu excepția lipsei oricărei referiri la acordarea unui grad de clasificare superior sau a unui grad militar special. Aranjamentele de acordare a stimulentele enumerate nu sunt în sine problematice; cu toate acestea, în ceea ce privește acordarea de bonusuri în special, observația din Avizul din 2008 că aceasta ar trebui făcută „într-un mod foarte obiectiv, imparțial și transparent (...) [și că există] îndoieli cu privire la un organism care este în mare măsură selectate de procurorii care exercită astfel de funcții”<sup>59</sup> rămâne relevantă. Prin urmare, ar fi oportun ca furnizarea de măsuri de stimulare să fie motivată și să fie legată cât mai mult posibil de procedura de evaluare a performanței. Articolul 36 ar trebui revizuit în consecință.

### Raspunderea disciplinara si sanctiunile disciplinare

115. În temeiul articolului 37, dispozițiile privind răspunderea disciplinară se aplică procurorilor în funcție, precum și procurorilor „care au încetat raporturile de muncă”, înainte de expirarea termenelor prevăzute la articolul 41. În temeiul articolului 41.1, procurorii pot să fie tras la răspundere disciplinară în termen de un an de la data săvârșirii abaterii disciplinare (cu anumite excepții specificate la articolul 41.2). Se înțelege că această extindere a procurorilor care și-au încetat angajarea (a se vedea articolul 37) are ca scop prevenirea folosirii demisiei pentru a sustrage răspunderea pentru fapte ilice. Cu toate acestea, aplicarea prevederilor persoanelor care nu mai ocupă funcția de procuror pare să contravină articolului 42.1, care prevede că sancțiunile disciplinare se aplică procurorilor în funcție.

116. Prelungirea cu 3 ani a răspunderii disciplinare pentru încălcările menționate la articolul 39 (b), (c) și (e) este problematică. În primul rând, din cauza caracterului vag al formulării încălcărilor în cauză (a se vedea comentariile de mai jos). În al doilea rând, se pune accentul pe natura încălcărilor, mai degrabă decât pe motivele pentru care măsurile disciplinare nu au fost luate înainte de termenul obișnuit de un an. Astfel de motive pot include ascunderea deliberată sau cazurile în care faptele ies la iveală doar în cadrul procedurilor judiciare (în special cele în care se constată o eroare judiciară) la o dată ulterioară. Numai aceste din urmă considerente ar trebui să justifice o abatere de la termenul de prescripție. Articolul 41 ar trebui revizuit în consecință.

117. Sancțiunile disciplinare sunt „în vigoare” la un an de la aplicare, timp în care procurorul nu poate fi promovat într-o funcție superioară și nu poate beneficia de măsuri de stimulare (art. 42.5). Se sugerează să se reconsidere această prevedere. Pe de o parte, un avertisment sau o mustrare nu este de obicei „în vigoare” pentru o anumită perioadă de timp, ci pur și simplu rămâne în picioare. Pe de altă parte, pare inflexibil să excludem promovarea etc. pentru un anumit timp, indiferent de circumstanțele individuale.

### Abateri disciplinare

118. Este important, având în vedere independența lor, ca procurorii să aibă securitatea mandatului. Condițiile în care aceștia pot fi sancționați (chiar revocați din funcție) ar trebui, prin urmare, formulați în mod clar și fără ambiguitate. Proiectul de lege respectă, în general, aceste principii atât din punct de vedere material, cât și procedural.

119. Cu toate acestea, îngrijorarea exprimată în avizul din 2008 cu privire la caracterul vag al unora dintre abaterile disciplinare rămâne aplicabilă unora dintre cele enumerate la articolul 39 din proiectul de lege, în special celor de la alineatul (1) literele (b) și (d) 60. După cum a observat Comisia de la Veneția, cu astfel de dispoziții este dificil, dacă nu imposibil să „diferențiem între eșecul în muncă și evaluarea mai subiectivă a calității

<sup>59</sup> Punctul 51.

<sup>60</sup> „b) aplicarea greșită intenționată sau aplicarea necorespunzătoare a neglijenței grave repetate a legislației, dacă aceasta nu este justificată prin modificarea practicii în aplicarea normelor legale stabilite în sistemul de drept actual sau în sistemul de jurisprudență; (...) d. ) imixtiuni în activitatea altui procuror sau intervenții de orice fel la autorități, institutii sau functionari pentru o solutie diferita de prevederile legale in vigoare a unor cereri, invocarea sau acceptarea solutionarii intereselor personale sau ale membrilor familiei acestuia.”.



CDL-AD(2015)005

deciziilor care se iau”<sup>61</sup>. În plus, există încălcări care se dublează: există „executarea necorespunzătoare a atribuțiilor”, dar și „neexecutarea sau întârzierea în îndeplinirea obligațiilor” și „încălcarea [...] a termenelor de îndeplinire a acțiunilor procesuale.”<sup>62</sup> În mod similar, articolele 39.f și 39.m enumeră încălcări ale dispozițiilor privind incompatibilitățile și restricțiile/interdicțiile prevăzute de lege, ceea ce nu este problematic în sine, dar necesită o trimitere clară acolo unde sunt enumerate acele incompatibilități și restricții. De asemenea, articolul 39 (k) enumeră „încălcarea gravă a regimului de muncă.” Pentru a evita astfel de probleme de vag și dublare nejustificată, dispozițiile în cauză ar trebui rafinate și clarificate.

120. În plus, în conformitate cu articolul 42.2 care prevede că sancțiunile disciplinare trebuie să fie proporționale cu gravitatea abaterii săvârșite, se recomandă ca abaterile disciplinare prevăzute la articolul 39 să fie stabilite în funcție de nivelurile de severitate sau gravitate.

### **Procedura disciplinară**

121. Cauzele disciplinare împotriva procurorilor se soluționează de către Colegiul de disciplină în conformitate cu procedura prevăzută la capitolul VII (articolele 43-54). În conformitate cu articolul 44.1, cauzele disciplinare pot fi deschise - prin sesizare - de către orice persoană interesată, membri ai CPS, Colegiul de evaluare și Inspekția Procurorilor. Sesizarea, care urmează să fie depusă la Secretariatul CPS, este înaintată ulterior Inspekției Procurorilor. După verificarea sesizării, Inspekția decide fie încetarea procedurii disciplinare, fie, în cazul în care sunt identificate temeuri de răspundere disciplinară, transmiterea dosarului, împreună cu raportul inspectorului aferent, la Colegiul de disciplină. Odată ce o decizie este luată de către Colegiul de disciplină, aceasta poate fi contestată la CSP (Articolul 54.1). CSP este supus controlului judiciar de către Curtea Supremă de Justiție. Procedura, cu diferitele etape (inclusiv cerința de a trece prin Secretariatul CSP) pare destul de elaborată; se poate lua în considerare simplificarea acesteia.

122. În Avizul din 2008, Comisia și-a exprimat îngrijorarea că oricărui membru al Consiliului Superior care a inițiat o procedură disciplinară nu a fost apoi împiedicat să voteze o decizie cu privire la suspendarea unui procuror ca sancțiune<sup>63</sup>. Această posibilitate nu apare tocmai în același mod în Proiectul de lege, neexistând nicio prevedere care să permită suspendarea procurorilor de către Colegiul de disciplină. Cu toate acestea, aceeași problemă de imparțialitate se ridică într-o formă diferită, deoarece nu există nicio dispoziție care să împiedice membrul CSP care a inițiat o procedură disciplinară să participe la soluționarea unei căi de atac împotriva unei decizii a Colegiului de disciplină.

123. Procedurile disciplinare pot fi intentate și împotriva membrilor Consiliului Superior. În cazul în care un astfel de membru contestă o decizie împotriva sa luată de Colegiul de disciplină, Proiectul de lege ar trebui să-l împiedice să judece cauza împotriva sa, pentru a evita orice amenințări la imparțialitatea cerută membrilor Consiliului Superior. Această situație pare să fie acoperită de articolul 81 care impune membrilor CSP să se abțină de la participarea la examinarea problemelor în care pot apărea îndoeli cu privire la obiectivitatea lor. Această dispoziție, oarecum larg formulată, ar putea fi completată (de exemplu, în articolul 54) prin adăugarea unei trimeri clare la anumite cazuri evidente în care membrii CSP ar trebui să fie excluși, cum ar fi participarea la audierea unui dosar disciplinar introdus împotriva propriei persoane sau participarea la o audiere pe care ei înșiși au inițiat-o.

### **Inspekția procurorilor**

124. Introducerea în articolul 55 a unei inspekții a procurorilor care urmează să fie selectați prin concurs public (care va fi organizată de Procuratura Generală) este adecvată. Ar fi de dorit ca un astfel de concurs să fie reglementat în mod similar cu cel pentru procurori, cu o comisie de evaluare subordonată CSP pentru a se asigura că sunt îndeplinite cerințele pentru a deveni inspector. În plus, proiectul de lege ar trebui să includă criterii precise pentru a aprecia dacă un anumit candidat este calificat pentru a fi inspector.

<sup>61</sup> A se vedea Avizul din 2008, punctul 52.

<sup>62</sup> Paragrafele (a), (j) și, respectiv, (c).

<sup>63</sup> Punctul 66.

125. În plus, funcțiile conferite inspecției procurorilor prin articolul 55.7 par să se suprapună cu cele ale Colegiilor din cadrul CPS, cel puțin atunci când sunt implicate probleme individuale; cu toate acestea, Inspecția este subordonată Procurorului General (articolul 55.1 și 55.6) mai degrabă decât Consiliului. Se recomandă ca articolul 55 să fie revizuit în vederea remedierii inconsecvenței observate.

### **Demiterea Procurorului General**

126. După cum sa menționat anterior, nu există un mecanism constituțional pentru revocarea din funcție a Procurorului General. În temeiul articolului 61.6.2 din Proiectul de lege, procurorul general poate fi revocat din funcție de către Președintele Republicii atunci când i s-a aplicat o sancțiune disciplinară de eliberare din funcție devine irevocabilă (articolul 61.1.c). Conform articolului 40.1.d, concedierea poate fi aplicată ca sancțiune disciplinară de către Colegiul de disciplină al CSP în cazuri grave nedefinite în mod explicit („ca urmare a săvârșirii unei abateri disciplinare”). În temeiul articolului 39, există abateri disciplinare, în special lit. j), k), l) și mai ales n), care sunt descrise într-o manieră prea vagă. În plus, în temeiul articolului 44, orice persoană poate invoca astfel de presupuse abateri disciplinare în sesizarea sa.

127. De asemenea, se remarcă faptul că, printre motivele de revocare a procurorilor, inclusiv a Procurorului General, articolul 61 enumeră „a fi considerat medical ca fiind incapabil să lucreze pentru îndeplinirea atribuțiilor de serviciu”. Acest lucru ar trebui stabilit printr-un certificat medical. De asemenea, trebuie clarificat dacă decizia

Președintelui de demitere a Procurorului General din acest motiv este supusă contestației judiciare, astfel încât să ofere o garanție împotriva oricărui abuz al acestei puteri.

128. Având în vedere comentariile de mai sus, se recomandă includerea în proiectul de lege a unui mecanism specific de demitere a Procurorului General, distinct de dispozițiile care reglementează demiterea altor procurori și bazat pe condiții și criterii clare (a se vedea, de asemenea, comentariile aferente din secțiunea "Numirea Procurorului General").

## **8. Capitolul XI. Consiliul Superior al Procurorilor**

129. Capitolul XI reglementează mandatul, componența, competența și funcționarea CSP, care este, alături de Adunarea Generală a Procurorilor, unul dintre cele două organe de autoadministrare ale Procuraturii. După cum se arată la articolul 71, Consiliul este un organism independent cu personalitate juridică, înființat pentru „participarea la înființarea, funcționarea și asigurarea autoadministrării sistemului procuraturii”.

130. Merită să reamintim, în acest sens, că Proiectul de lege se referă la Procuratura ca fiind „instituție publică autonomă în cadrul sistemului judiciar” (art. 1), oferindu-i astfel un loc specific în structura constituțională a țării. Cu toate acestea, în timp ce organul reprezentativ al judecătorilor - Consiliul Superior al Magistraturii - are statut constituțional<sup>64</sup>, CPS nu este menționat în Constituție. Având în vedere rolul cheie al acestui organism ca „garanție pentru independența și imparțialitatea procurorilor individuali” (articolul 71.2) și pentru autonomia Procuraturii (articolul 68), ar fi indicat ca, atunci când se modifică Constituția Republicii Moldova, să se includă în Constituție prevederi de bază privind rolul, componența și funcționarea acestuia.

### **Calitatea de membru și natura de auto-guvernare**

131. Proiectul de lege prevede pentru CPS o gamă largă de membri și competențe mai mari (comparativ cu legea actuală), care vizează consolidarea independenței Procuraturii și autonomia instituțională a acesteia.

---

64 Articolele 122 și 123 din Constituție.

CDL-AD(2015)005

Procurorul General, Președintele Consiliului Superior al Magistraturii și Ministrul Justiției sunt membri din oficiu ai CSP. Șase membri sunt aleși de Adunarea Generală a Procurorilor, dintre toți procurorii în funcție, iar trei sunt aleși prin concurs din rândul societății civile și numiți prin hotărâre a Parlamentului (articolul 72). Caracterul de autogovernare al CPS ar putea fi pus la îndoială având în vedere calitatea de membru din oficiu a ministrului justiției și a președintelui Consiliului Superior al Magistraturii. Se sugerează să se considere ca membrii lor să fie unul fără drept de vot.

132. În ceea ce privește membrii societății civile ai CSP, ar putea fi util să se precizeze, în lumina relevanței acestora pentru funcționarea sistemului de justiție penală, cele mai relevante sectoare din care ar trebui să provină și pregătirea/experiența juridică adecvată a acestora. În plus, numirea lor de către Parlament pare problematică dacă scopul este într-adevăr de a avea un Consiliu liber de influență politică. Dacă se va menține acest sistem, o opțiune ar putea fi constituirea unei comisii în cadrul Parlamentului, în care toate partidele să fie reprezentate în mod egal, care să se ocupe, conform unei proceduri transparente, de problema numirii membrilor societății civile. O altă soluție ar putea fi să se prevadă numirea acestora de către reprezentanții profesiei lor - Sindicatul Avocaților, adunarea senatelor universitare etc.

133. Procurorii care sunt aleși ca membri ai CSP sunt detașați din funcție în perioada în care lucrează în Consiliu. Din considerație pentru independența și imparțialitatea lor în timpul activării în Consiliu, se sugerează să se excludă ca membrii CSP să devină candidați pentru numirea în funcția de procuror general, de exemplu prin interzicerea celor care au fost membri în cele 12 luni anterioare proces de selecție.

#### **Mandat**

134. Articolul 76 prevede un mandat pentru membrii aleși ai CSP de 4 ani, dar nu stabilește o limită a numărului de ori când membrii CSP pot fi realeși. Acest lucru poate avea ca efect nedorit înrădăcinarea anumitor persoane în burocrăția CSP și ca membrii CSP să își piardă legătura cu practica de procuror, deoarece pe durata mandatului lor în Consiliu membrii săi nu sunt procurori activi (articolul 72.8). Se recomandă să se ia în considerare limitarea membrilor CSP la un singur mandat sau prevederea unui interval de timp înainte de realegere (două mandate fiind maxim acceptate).

135. De asemenea, se remarcă faptul că durata mandatelor membrilor coincide cu cea a președintelui CSP<sup>65</sup>. O perioadă de 3 ani pentru acesta din urmă ar putea fi mai adecvată, astfel încât candidații să poată fi evaluați de la începutul activității lor în cadrul Consiliului. În plus, ar putea fi luată în considerare o dispoziție prin care nu toți membrii să fie aleși în același timp (o treime la fiecare doi ani), ceea ce ar putea, de asemenea, limita potențialul aspect legat de faptul că membrii procurorilor sunt subordonați procurorului general. Acest aspect ar putea fi abordat, de asemenea, prin intermediul dispozițiilor tranzitorii relevante.

136. În acest context, este demn de remarcat faptul că, ca noutate față de legea actuală (art. 83), președintele SCP poate fi ales, în conformitate cu articolul 74 din proiectul de lege, doar dintre procurorii-membri aleși. Ne-am putea întreba dacă o astfel de opțiune nu este favorabilă la o abordare corporatistă în cadrul Consiliului.

#### **Remunerarea membrilor CSP**

137. Potrivit articolului 77, procurorii care sunt membri ai CPS primesc un „salariu” reprezentând 75% din salariul Procurorului General sau salariile proprii în cazul în care sunt mai mari, în timp ce membrii societății civile primesc o „indemnizație lunară” în valoare de 30% din salariul procurorului general. Diferența este izbitoare, având în vedere că membrii din ambele categorii își dedică același angajamentul muncii lor în cadrul CSP.

<sup>65</sup> Președintele CSP este ales dintre membrii procurori aleși, prin vot secret, pentru un mandat de patru ani, cu votul majorității membrilor săi.

CDL-AD(2015)005

O justificare pentru această diferență poate fi aceea că, în timp ce membrii procurorilor sunt detașați din birour lor în timpul calității de membru al CSP (articolul 72.8), acest lucru nu pare să fie cazul membrilor societății civile. Cu toate acestea, conform prevederilor art. 72.9, membrii CSP, cu excepția membrilor din oficiu, nu pot exercita nicio altă activitate lucrativă în afară de activitatea didactică, de creație și științifică sau în asociație publică. Dacă unii membri CSP pot câștiga un salariu din astfel de activități, Proiectul de lege nu pare să abordeze situația avocaților care pot fi membri ai CSP, pentru care „indemnizația lunară” de 30% poate fi prea mică. Ar trebui furnizate clarificări și, dacă este necesar, aranjamente specifice pentru această categorie de membri.

### **Recuzarea și abținerea**

138. Articolul 81 prevede pe bună dreptate neparticiparea membrilor CSP în chestiuni în care pot exista îndoieli cu privire la obiectivitatea lor. Poate fi util să fie mai explicit, cel puțin în două cazuri clare: în primul rând, pentru a specifica faptul că membrii CSP nu ar trebui să audieze cauzele împotriva lor înșiși și, în al doilea rând, că nu ar trebui să audieze cazurile pe care le-au inițiat ei înșiși (vezi, de asemenea, comentarii referitoare la „Procedurile disciplinare” de mai sus).

### **Organisme subordonate**

139. Avizul din 2008<sup>66</sup> a remarcat că în proiectul de lege erau prevăzute prea multe colegii. Potrivit Proiectului de lege, pe lângă CSP însuși și Adunarea Generală a Procurorilor (un nou organ de autoadministrare al Procuraturii), în cadrul CSP vor funcționa trei organe subordonate: a) Colegiul de selecție și carieră a procurorilor; b) Colegiul de evaluare a performanțelor procurorilor; și c) Colegiul de disciplină. În comparație cu Proiectul de lege anterior analizat, aceasta înseamnă că acum există un Colegiu suplimentar în cadrul CSP, și anume Colegiul pentru evaluarea performanței procurorului. Pentru reducerea numărului de colegii, se recomandă să se ia în considerare comasarea acestora, astfel încât să existe un singur Colegiu care să exercite ambele funcții.

140. Articolul 86.2.13 și 86.2.14 autorizează colegiile CSP să solicite furnizarea documentelor și informațiilor de care au nevoie de la procurori, autorități publice și persoane juridice publice și private și să impună tuturor acestor organisme și persoane obligația de a furniza astfel de documente și informații. Cu toate acestea, nu există nicio indicație nici cu privire la consecințele neîndeplinirii acestei obligații, nici cu privire la modul în care implementarea acesteia va ține seama de privilegiul împotriva autoincriminării și dreptul la respectarea vieții private în temeiul articolelor 6 și 8 din CEDO. Se recomandă clarificarea acestor aspecte și, dacă este necesar, garanții adecvate pentru respectarea drepturilor fundamentale care sunt implicate de această dispoziție.

141. Articolul 88.4 prevede calitatea de a face recurs la CSP împotriva deciziilor Consiliilor nu numai „persoanelor împotriva cărora a fost adoptată decizia”, ci și „alte persoane, după caz”. Acest lucru nu are claritate cu privire la cine ar putea fi acesta din urmă. Această prevedere ar trebui revizuită pentru a preciza persoanele vizate, adică pentru deciziile Colegiului de disciplină, făcând trimitere la articolul 54.1 din Proiectul de lege.

### **Personalul și bugetul Procuraturii**

142. Articolul 93 din Proiectul de lege prevede că, pe lângă procurori, personalul procuraturilor include funcționari publici (inspectori, consultanți, specialiști) și personal tehnic. Este important ca reglementările ulterioare - și aranjamentele practice adecvate - să abordeze în mod corespunzător problema, ridicată în timpul schimburilor desfășurate la Chișinău, a procurorilor copleșiți de sarcini tehnice și lipsiți de suficient personal suport.<sup>67</sup>

<sup>66</sup> A se vedea Avizul din 2008, punctul 56.

<sup>67</sup> Potrivit unui studiu recent elaborat de Centrul de Resurse Juridice al Republicii Moldova (Studiu privind optimizarea structurii Procuraturii și a volumului de muncă al procurorilor din Republica Moldova).

CDL-AD(2015)005

143. Proiectul de lege nu conține în prezent nicio prevedere privind echilibrul de gen în cadrul Procuraturii. Diverse recomandări la nivel internațional și regional solicită o reprezentare echilibrată de gen în toate funcțiile desemnate public. Acest obiectiv este în conformitate cu Platforma de acțiune de la Beijing, care îndeamnă statele să stabilească obiectivul echilibrului de gen în structurile de putere.<sup>68</sup> Se recomandă ca ia în considerare includerea unei prevederi privind echilibrul de gen în cadrul Procuraturii în Proiectul de lege.

#### **Dispoziții tranzitorii și finale**

144. După cum s-a menționat anterior, funcțiile Procuraturii din Moldova sunt în curs de reducere și se fac pași către o diminuare treptată, în conformitate cu recomandările anterioare ale Comisiei de la Veneția, a sferei de aplicare a atribuțiilor procurorilor în afara domeniului penal. domeniul justitiei. Cu toate acestea, unele responsabilități ale Procuraturii vor rămâne în temeiul Proiectului de lege până la desființarea lor, în conformitate cu prevederile sale finale și tranzitorii.

145. Spre exemplu, articolul 101.2 prevede că prevederile referitoare la participarea la judecarea cauzelor civile și administrative, a organelor de drept în cadrul Forțelor Armate, în penitenciarele și locurile de detenție temporară, precum și la procedurile aferente și la drepturile procurorilor, „sunt în vigoare pe o perioadă de trei ani de la data” intrării în vigoare a Proiectului de lege. Cu toate acestea, unele competențe ale procuraturii în Legea actuală care sunt relevante pentru Proiectul de lege prevederile în curs de eliminare treptată nu sunt păstrate în proiectul de lege pe durata perioadei de tranziție. De exemplu, legea actuală (articolul 15) prevede că, pe lângă exercitarea unui rol de monitorizare a locurilor de detenție, procurorii sunt obligați să monitorizeze persoanele internate involuntar în spitale pentru asistență psihiatrică. Proiectul de lege nu include o prevedere comparabilă. Mai mult, potrivit Legii actuale, dacă un procuror identifică detenție ilegală, acesta poate elibera imediat și necondiționat persoana. În Proiectul de lege nu se face referire la această putere reparatorie.

146. Este important să ne asigurăm că, dacă sunt menținute, chiar și în această perioadă de tranziție, orice competențe extra ale procurorilor să fie precizate, în dispozițiile vizate ale Proiectului de lege, în mod clar și restrictiv, să fie guvernate de principiile legalității, transparență și imparțialitate, respectarea deplină a drepturilor fundamentale și asociate cu controlul judiciar relevant. Ar trebui de asemenea luate în considerare recomandări mai specifice formulate în prezentul aviz în legătură cu astfel de competențe.

147. Alte dispoziții tranzitorii se referă la modificarea Constituției Republicii Moldova ca o condiție prealabilă pentru intrarea în vigoare a modificărilor importante introduse prin Proiectul de lege - includerea unui nou sistem de numire a Procurorului General. Având în vedere situația politică complexă din Republica Moldova și dificultățile de a ajunge la consensul necesar pentru modificarea Constituției, pot fi avute în vedere potențiale soluții alternative, în conformitate cu scopul general care stă la baza Proiectului de lege, și anume o mișcare clară spre un sistem al procuraturii modern, autonom și eficient.

---

Moldova, Chișinău, iunie 2014), sunt în prezent prea mulți procurori în țară. Potrivit studiului, structura actuală a Procuraturii pune o povară asupra serviciului în sine și creează dificultăți în managementul său intern, în special din cauza lipsei de personal tehnic. La 31 decembrie 2012, în Republica Moldova existau 771 de posturi de procuror, asistate de 363 de persoane, dintre care 210 funcționari publici și 153 unități de personal tehnic (0,47 posturi de personal auxiliar per procuror).

<sup>68</sup> A se vedea paragraful 190 de la Obiectivul strategic G.1. „Luați măsuri pentru a asigura accesul egal al femeilor și participarea deplină la structurile de putere și luarea deciziilor” din Platforma de acțiune de la Beijing, Capitolul I al Raportului celei de-a patra Conferințe Mondiale asupra Femeii, Beijing, 4-15 septembrie 1995 (A/ CONF.177/20 și Add.1), disponibil la <http://www.un.org/esa/gopher-data/conf/fwcw/off/a--20.en>; A se vedea, de asemenea, paragrafele 9-10 din apendicele la Recomandarea Rec(2003)3 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind participarea echilibrată a femeilor și bărbaților la luarea deciziilor politice și publice, adoptată la 30 aprilie 2002.