



SUPPORT PENTRU PREVENIREA ȘI LUPTA EFICIENTĂ ÎMPOTRIVA CORUPȚIEI ÎN SECTORUL JUSTIȚIEI

EVALUAREA ROLULUI ȘI EFICACITĂȚII INSPECȚIEI PROCURORILOR ÎN PROCEDURILE DISCIPLINARE

iunie 2019



in consortium with:

CAPC

SOFRECO

NI-CO

COMPONENTA 2: Sprijin pentru consolidarea instituțională și a capacităților

Activitatea 2.1.6: Evaluarea rolului și eficienței (echilibrul calitativ dintre contribuție și rezultat)
Inspecției Judiciare și cea a Procurorilor în procedurile disciplinare

Kari Lamberg

Expert cheie 2/ Prevenirea corupției și promovarea eticii



Project implemented by a Consortium led by
Hulla & Co Human Dynamics KG

LISTA ABREVIERILOR

ABA ROLI	Asociația Barourilor Americane Inițiativa pentru Supremația Legii
COLEGIU	Colegiul de disciplină și etică al CSP
COD	Codul de conduită și etică al procurorului
PG	Procurorul General
GPO	Procuratura Generală
GRECO	Grupul de state împotriva corupției
INJ	Institutul Național de Justiție
IP	Inspekția procurorilor
EP	Echipa proiectului
REGULAMENT	Regulament cu privire la organizarea, competența și modul de funcționare a Inspekției procurorilor
CSP	Consiliul Superior al Procurorilor
ENI	Evaluarea necesităților de instruire

CUPRINS

I.	INTRODUCERE	4
I.	INFORMAȚII GENERALE	4
	Observațiile generale ale EP privind cadrul legal și procedurile disciplinare și capacitățile IP	5
II.	MODALITATEA CURENTĂ DE FUNCȚIONARE A INSPECȚIEI PROCURORILOR	6
	Cadrul legal	6
	Profesionalism	6
	Eficacitate	7
	Carențe.....	7
III.	C CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI PRIVIND INSPECȚIA PROSECTORILOR.....	8
	1. Statutul și organizarea IP	8
	3. Instruirea inspectorilor IP	9
	4. Impact bugetar	9
IV.	ANEXE	9

I. INTRODUCERE

Scopul acestui document este de a evalua rolul și eficiența modului de funcționare și funcționalitatea reală a Inspecției Procurorilor. (în continuare IP), precum și efectul rezultatelor anchetelor în procesul de luare a deciziilor. Voci critice spun că Inspecția poate fi sub o anumită presiune, deoarece funcționarea acesteia nu este considerată ca fiind independentă. Un statut independent pentru inspectori și un management independent și secretariat separat ar ajuta la combaterea criticilor, la îmbunătățirea puterii și impactului inspecțiilor, și, concomitent, o procedură strictă adaptată va limita încălcarea drepturilor omului în procesul decizional dar și în cel de investigare. În această perspectivă, echipa de proiect (în continuare EP) va evalua rolul și eficacitatea Inspecției Procurorilor și va face recomandări în conformitate cu standardele europene și cu cele mai bune practici europene.

I. INFORMAȚII GENERALE

Metodologia de evaluare aplicată de echipa de proiect include următoarele etape:

1. Definiția scopului principal al evaluării în conformitate cu cerințele TR;
2. Discutarea și definirea abordării concrete pentru efectuarea evaluării;
3. Colectarea și analiza datelor și informațiilor despre rolul și eficiența IP;
4. Elaborarea raportului de evaluare privind rolul și eficiența recomandărilor pentru IP

Sarcina principală a PE a fost aceea de a afla cât mai multe informații și observații despre starea actuală a IP și de a analiza datele și informațiile disponibile despre funcțiile și eficiența IP.

Proiectul a realizat o cercetare documentară pentru revizuirea și analiza documentelor și actelor normative relevante, și anume:

- Constituția Republicii Moldova (1994)
- Legea cu privire la Procuratură (2016)
- Codul de etică și conduită al procurorilor, modificat (2016)
- Statutul Consiliului Superior al Procurorilor (2016)
- Regulamentul privind organizarea, competența și modul de funcționare a Inspecției Procurorilor (2016)
- Regulamente relevante privind aplicarea legii
- Raportul Colegiului de disciplină și etică al CSP (2018)
- Rezumatul statisticilor IP 2016-2019
- Rapoarte ale donatorilor, ONG-urilor și alte date disponibile
- Documente relevante internaționale și europene

Expertul cheie din proiect a organizat mai multe întâlniri și sesiuni de instruire cu IP și cu reprezentanții Procuraturii Generale (în continuare PG), pentru a obține mai multe informații despre funcțiile, cunoștințele și profesionalismul IP.

În plus, proiectul a efectuat un sondaj între inspectorii IP pentru a afla despre instruirea și experiența de muncă a membrilor IP and also to find out what are the current training needs of the IP. TNA is an Annex of the First Interim Report of the project.

Observațiile generale ale EP privind cadrul legal și procedurile disciplinare și capacitățile IP:

Statutul inspecției procurorilor este prevăzut la articolul 52 din Legea cu privire la Procuratură din 25.02.2016. articolul stipulează că IP este o subdiviziune a PG. Același articol reglementează competențele IP și membrilor săi. PG a aprobat Regulamentul cu privire la organizarea, competența și modul de funcționare a Inspecției Procurorilor (în continuare Regulament). Atât legea, cât și regulamentul conțin o serie de sarcini pentru IP și investigațiile disciplinare inițiate în privința procurorilor, care sunt doar o parte din atribuțiile lor profesionale. Membrii IP pot fi destituiți pe baza unui ordin emis de procurorul general, în conformitate cu Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarilor publici și Codul muncii. PG poate aplica, de asemenea, sancțiuni disciplinare împotriva unui membru al IP. În acest sens, statutul membrilor IP este mai slab decât cel al unui procuror.

PI este format din șase persoane, un inspector șef și cinci inspectori; toți inspectorii angajați în prezent în PI sunt foști procurori și au o experiență profesională îndelungată și o bună pregătire. Conform Legii cu privire la Procuratură, membrii IP au statut de funcționari publici. Acest lucru duce la situații în care membrii IP nu au putut participa la instruirii desfășurate în cadrul Institutului Național de Justiție, al cărui public vizat sunt procurorii. Aceasta este o restricție impusă de regulamentele INJ, care nu includ inspectorii de IP în calitate de grup țintă pentru activitățile lor de formare.

Personalul de asistență al PG este disponibil și pentru IP și, de regulă, un inspector al IP este responsabil de întocmirea raportului privind anchetarea unei abateri disciplinare.

Sesizările cu privire la fapta ce poate constitui o abatere disciplinară comisă de un procuror se vor depune și se înregistrează la secretariatul Consiliului Superior al Procurorilor (în continuare CSP), și odată înregistrată, sesizările se transmit la IP pentru posibile măsuri. În următoarea etapă, IP prezintă sesizarea Procurorului General, care dispune prin rezoluție examinarea sa de către IP (articolul 7.4 litera b din Regulament). Dacă sesizarea corespunde condițiilor de formă și conținut va fi inițiată investigarea disciplinară. Verificarea sesizării se efectuează de regulă în termen de până la 30 de zile; inspectorul poate dispune prin raport prelunghirea termenului de efectuare a verificării cu cel mult 10 zile lucrătoare. În unele cazuri speciale, verificarea sesizării se face în termen de cel mult 10 zile. După finalizarea verificării sesizării inspectorul fie transmite

materialele la Colegiul de disciplină și etică al CSP (în continuare Colegiu), dacă identifică temeriuri de tragere la răspundere disciplinară, die încetează procedura disciplinară, dacă nu identifică niciun temei de tragere la răspundere disciplinară. Atât procurorul vizat cât și inspectorul IP ot contesta decizia Colegiului, în acest caz raportul inspectorului este transmis la CSP pentru luarea unei decizii. Procurorul vizat poate contesta decizia CSP.

IP prezintă rapoarte trimestriale PG și semi-anuale către Colegiu. Informațiile referitoare la cazurile clasate de IP nu sunt transmise direct Colegiului. Colegiul poate obține informațiile necesare revizuire rapoartele IP.

II. MODALITATEA CURENTĂ DE FUNCȚIONARE A INSPECȚIEI PROCURORILOR

A fost efectuată evaluarea funcționării actuale a PI în baza legilor și regulamentelor care au fost disponibile în limba engleză și în urma discuțiilor cu membrii IP și reprezentanți ai PG. Analiza statistică a început cu date din 2016 pe tot parcursul anului 2018, ceea ce reflectă perioada în care a intrat în vigoare noua Lege a Procuraturii. Evaluarea abilităților practice și a eficacității a fost realizată în baza statisticilor și a spețelor, care au fost elaborate pe parcursul instruirii IP.

Cadrul legal: Procedura disciplinară pentru procurori este reglementată în detalii de Legea Procuraturii (Capitolul VII, punctul 2) și prin reglementări interne suplimentare aprobate de GP și CSP. Cadrul legal oferă posibilitatea de a îndeplini cerințele care decurg din standardele internaționale și criteriile privind drepturile omului pe durata procedurii disciplinare. Codul de etică și conduită modificat al procurorilor (în continuare Cod) din anul 2016 include, de asemenea, norme destul de clare privind conduita corectă a procurorilor. Codul actual este similar codurilor etice ale procurorului din țările europene și îndeplinește cerințele internaționale. EP , împreună cu proiectul ABAROLI, și-au oferit comentariile cu privire la adăugarea câtorva puncte suplimentare la Codul de etică; de asemenea, CSP din proprie inițiativă a elaborat o propunere către Adunarea Generală a Procurorilor de modificare a Codului de etică. Adunarea generală a procurorilor, care are competența de a aproba Codul și modificările acestuia, a organizat o ședință pe 22 februarie 2019 și a luat decizia de modificare a Codului. Cu toate acestea, versiunea modificată nu este încă publică și nu a fost pusă la dispoziția EP la elaborarea acestei evaluări. În prezent CSP elaborează comentarii pentru aplicarea Codului și primește sprijin pentru aceasta din partea actorilor internaționali, în special din partea proiectului ABAROLI. Comentariile viitoare vor ajuta, de asemenea, IP în realizarea sarcinilor lor de investigare disciplinară prin furnizarea unui ghid pentru aplicarea corectă și echitabilă a Codului.

Profesionalism: Expertul cheie 2 a inițiat un program de instruire cu IP după efectuarea unui sondaj privind necesitățile de instruire. Subiectele de instruire au fost convenite în cooperare cu inspectorul șef al IP și reprezentanții PG. O parte a instruirii s-a concentrat pe discutarea circumstanțelor și a problemelor legate de cauze disciplinare reale, care erau relatate de inspectori. În cadrul acestui atelier de instruire, EP a urmărit și evaluat activitatea și

profesionalismul inspectorilor din cadrul IP. Drept rezultat, EP a constatat că IP respectă standardele europene atunci când vine vorba de procedurile disciplinare și calitatea verificărilor. Conform informațiilor furnizate de IP, în perioada dintre august 2016 și martie 2019, Colegiul a returnat doar două cauze pentru verificări suplimentare minore, ceea ce demonstrează o bună calitate a investigațiilor lor. De asemenea, în raportul său anual pentru 2018, Colegiul nu a menționat nimic negativ sau critic cu privire la inspecțiile IP.

Eficacitate: Statisticile anuale ale PI indică faptul că numărul cauzelor disciplinare a crescut anual din 2016 până în 2018. La începutul anului 2019, se pare că numărul de cauze este în continuare în creștere. IP a respectat termenele legale pe parcursul verificărilor. În baza acestor constatări, EP consideră că IP și-a îndeplinit funcțiile de investigare în mod eficient. Conform rezumatului statisticilor IP pentru 2016-2020, IP a primit 292 de sesizări împotriva a 349 de procurori. Au fost depuse 109 cazuri în fața Colegiului pentru acțiuni disciplinare iar sancțiuni disciplinare au fost impuse în cazul a 82 de procurori. În perioada 2016-2019, IP a contestat 15 decizii ale Colegiului iar 11 dintre ele au fost aprobate de CSP. În activitatea practică a IP încălcările Codului au fost destul de rare, doar în câteva situații aparte, cum ar fi comportament neadecvat în public. Marea majoritate a cazurilor au vizat neglijarea atribuțiilor de procuror sau abateri administrative minore, cum ar fi fumatul în incinta unei instanțe.

Carențe: Potrivit PI, problemele ar putea apărea **atunci când aceeași acțiune constituie atât infracțiune, cât și abatere disciplinară**, deoarece ancheta disciplinară trebuie finalizată în 30 de zile, în timp ce anchetele penale au termene prelungite astfel că este mai mult timp la dispoziție și mai multe mijloace pentru colectarea probelor. În unele cazuri, inspectorii nu pot avea toate informațiile necesare înainte de expirarea termenului pentru investigațiile disciplinare. Mai mult, în cursul cercetărilor penale pot fi găsite informații conflictuale / suplimentare, ceea ce ar putea afecta cursul verificării disciplinare.

Membrii IP au, de asemenea, nevoie **de pregătire specială continuă** pentru a menține un nivel ridicat de profesionalism dar momentan, membrii IP nu pot profita de formarea din cadrul INJ pentru procurori din cauza legislației, astfel inspectorii din cadrul IP sunt lăsați în afara programelor de formare pentru procurori organizate de INJ.

Potențialele nemulțumiri sunt acele **cazuri în care PI a clasat procedura disciplinară**, în cazul în care nu există temei pentru atragerea măsurii disciplinare în privința unui procuror pentru comiterea unei abateri. Dacă aceste cazuri nu sunt revizuite de către Colegiu, este posibil ca în unele dintre aceste cazuri să fie nevoie să se efectueze investigații suplimentare sau să se ia o altă decizie privind cazul dat. În opinia noastră, este mai bine să avem o decizie a Colegiului făcută de mai mulți membri, decât o decizie luată de o persoană de la IP.

III. C CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI PRIVIND INSPECȚIA PROSECUTORILOR

1. Statutul și organizarea IP

În multe țări europene unde există inspecția judiciară /procurorilor, organul de verificare este în directă subordine a Consiliului sau în subordinea structurii care decide în cauzele disciplinare. În prezent, în Republica Moldova IP este subordonată direct procurorului general. GRECO, organul de monitorizare anticorupție al Consiliului Europei, recomandă separarea de organizarea ierarhică a procuraturii. În pofida modului actual de funcționare IP este independentă, profesionistă și respectă standardele internaționale în activitatea sa, totuși inspecția trebuie să dea dovadă și de independență. Această problemă poate fi realizată **prin transferul IP în structura CSP**, care îndeplinește cerințele GRECO. O problemă în Moldova este că IP are și alte sarcini legate de controlul intern, testarea integrității și verificările disciplinare ale funcționarilor publici angajați în cadrul serviciului procuraturii. Din acest motiv, este important să se păstreze o parte din sarcinile curente ale IP în competența PG și să instituie o inspecție a procurorilor cu totul nouă în structura CSP. Aceste sarcini care nu sunt acum legate de procedurile disciplinare ar trebui să rămână în competența PG și ar trebui efectuate de către o “structură internă de control”, care, de asemenea, ar putea iniția procedura disciplinară în privința unui procuror.

Propun să se înființeze o nouă unitate sub umbrela CSP în care IP să fie subordonată Colegiului de etică și disciplină. Această reformă ar indica publicului că IP dar și CSP sunt mai independente și, prin urmare, ar crește încrederea cetățenilor în serviciul procuraturii. Mărimea unității ar trebui să fie determinată ținând cont de numărul cazurilor disciplinare în privința procurorilor și alte sarcini potențiale ale viitorului IP și, de asemenea, luând în considerare termenele stricte pentru desfășurarea și finalizarea investigațiilor. IP nu ar trebui să aibă conexiuni directe cu PG. Selectarea și numirea inspectorilor IP ar trebui să țină de competența CSP. Pentru a se califica ca inspector în cadrul IP, candidații trebuie să îndeplinească o serie de cerințe legate de serviciu, cum ar fi diplomă în drept, instruirea în tehnici de investigare și o bună cunoaștere a atribuțiilor și responsabilităților procurorilor. În opinia noastră, costurile aferente creării unei noi IP vor fi rezonabile iar noua unitate ar putea conta pe sprijinul administrativ al secretariatului CSP.

Cadru legal

- 2.1. Legislația și regulamentele ar trebui revizuite în viitor; în plus, propunerile din cadrul IP ar trebui să fie luate în considerare. Principala modificare propusă în legislație este **transferul IP din subordonarea PG în CSP**. Acesta este un pas esențial, care necesită mai multe modificări ale Legii cu privire la Procuratură.
- 2.2. Celelalte recomandări ale aceleiași Legi cu privire la Procuratură sunt **modificarea intervalului de timp pentru desfășurarea investigațiilor disciplinare** în cazul în care

acțiunea întrunește elementele ale infracțiunii penale și abaterii disciplinare deopotrivă. Dacă există investigații paralele în curs, termenele ar trebui să fie sincronizate în așa fel încât investigațiile disciplinare să dureze la fel ca și anchetele penale, pentru a colecta toate informația relevantă și pentru a aplica sancțiunea corectă în procedurile disciplinare.

- 2.3. Atribuțiile de investigație ale IP și dreptul **de a obține toate informațiile esențiale** ar trebui să fie foarte concise și cuprinzătoare pentru a garanta cel mai bun satisfăcător rezultat al investigațiilor, care, pe de altă parte, protejează drepturile procurorului vizat de investigațiile disciplinare. Pentru a atinge acest obiectiv, legislația și regulamentele privind viitoarea IP ar trebui să fie examinate în detaliu.
- 2.4. Legislația referitoare la **formarea INJ** ar trebui considerată a fi modificată într-o manieră, care ar acorda inspectorilor IP posibilitatea de a obține aceeași pregătire ca procurorii și, de asemenea, o pregătire specială pentru investigații disciplinare.
- 2.5. Legile și reglementările privind **procedura de încetare a cauzelor disciplinare** ar trebui modificate într-o manieră în care Colegiul de etică și disciplină al CSP să examineze toate cazurile - indiferent care de opinia IP iar Colegiul ar trebui să decidă fie să claseze cazul, fie să impună sancțiuni disciplinare.

3. Instruirea inspectorilor IP

În prezent, toți inspectorii IP sunt foști procurori care au participat la formarea continuă a procurorilor înainte de a fi numiți inspectorii în cadrul IP. Pentru a garanta și menține un nivel ridicat de profesionalism în viitor, este important să organizăm o pregătire profesională durabilă pentru membrii IP. Cel mai simplu mod de a aborda această problemă este de a oferi membrilor IP posibilitatea de a participa la programul de formare continuă al INJ pentru procurori. Apoi, membrii IP ar putea alege instruire adecvate din selecția INJ. În cooperare cu INJ, IP ar putea elabora, de asemenea, un program de formare personalizat care ar putea servi drept bază pentru viitorii membri ai PI. Această pregătire specială ar trebui să fie disponibilă și pentru membrii Inspecției Judiciare.

4. Impact bugetar

Dacă modificările recomandate vor fi implementate, poate fi nevoie de resurse suplimentare pentru CSP în vederea creării unei unități pentru investigații disciplinare și administrarea acesteia. În plus, INJ ar putea avea nevoie de finanțare suplimentară pentru elaborarea și desfășurarea instruirii pentru viitorii inspectorii IP.

IV. ANEXE

1. ORGANIGRAMA PG
2. REZUMAT STATISTIC AL INSPECȚIEI PROCURORILOR 2016- Primul trimestru / 2019