



Suport pentru prevenirea și lupta eficientă împotriva corupției
În sectorul justiției
Europe Aid/138640/DH/SER/MD



RAPORT DE EVALUARE A IMPACTULUI IMPLEMENTĂRII CODULUI DE ETICĂ AL PROCURORULUI

Kari Lamberg

Expert cheie 2 / Prevenirea corupției și promovarea eticii



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

COMPONENTA 2: Support și contribuția juridică și academică

Sub-componenta 2.1: Sprijin pentru Institutul Național de Justiție (INJ)

Activitatea 2.1.1: Evaluarea impactului Codului de etică modificat al judecătorilor și procurorilor

CUPRINS

LISTA ABREVIERILOR.....	4
I. INTRODUCERE.....	5
II. INFORMAȚII GENERALE.....	5
II.1. Standardele și principiile internaționale și europene.....	5
II.2. Cadrul legal național.....	6
III. METODOLOGIA DE EVALUARE.....	7
IV. SUMARUL REZULTATELOR EVALUĂRII IMPACTULUI DE APLICARE A CODULUI DE ETICĂ ȘI CONDUITĂ AL PROCURORILOR.....	8
V. CONCLUZII.....	9
VI. RECOMANDĂRI.....	9

LISTA ABREVIERILOR

ABAROLI	Asociația Barourilor Americane Inițiativa pentru Supremația Legii
COLEGIU	Colegiul de disciplină și etică al procurorilor
COD	Codul de etică și conduită al procurorilor
UE	Uniunea Europeană
CE	Consiliul Europei
CCPE	Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni
AGP	Adunarea Generală a Procurorilor
GRECO	Grupul de state împotriva corupției
LP	Legea cu privire la procuratură
JNJ	Institutul Național de Justiție
IP	Inspekția Procurorilor
CSP	Consiliul Superior al Procurorilor
FF	Formarea formatorilor
TR	Termeni de referință
ONU	Organizația Națiunilor Unite

I. INTRODUCERE

Acest raport este elaborat în cadrul implementării proiectului finanțat de UE “Suport pentru prevenirea și lupta eficientă împotriva corupției în sectorul justiției” (EuropeAid/138640/DH/SER/MD) lansat la 23 iulie, 2018. Raportul reflectă opinia expertului și constatările sale în baza analizei legislației curente, documentelor și rapoartelor, precum și reieșind din informația furnizată de autoritățile din R. Moldova. Obiectivul activității proiectului a fost de a evalua starea curentă cu privire la implementarea Codului de etică și conduită al procurorului (în continuare Codul) adoptat în 2015 (modificat în 2016 și 2019) dar și de a afla domeniile care necesită în continuare îmbunătățire și dezvoltare, în vederea asigurării unei înțelegeri mai bune și impactului practic al prevederilor Codului.

II. INFORMAȚII GENERALE

Consiliul Superior al Procurorilor (în continuare CSP) a adoptat Codul în anul 2015 și noua Lege cu privire la procuratură (în continuare LP) a fost promulgată, iar Codul a fost modificat în anul 2016. Colegiul de disciplină și etică (în continuare Colegiul) a fost creat în 2016 ca o unitate în cadrul CSP. Înaltul consilier UE pentru procurorul general, Proiectul UE “Creșterea eficienței activităților prealabile procesului de investigare și urmărire penală, activităților de apărare” și proiectul ABA ROLI au oferit sprijin active, expertiză și asistență tehnică la elaborarea Codului care a fost promulgat în 2016.

În opinia GREGO Codul din 2016 ține cont de standardele internaționale și GREGO. Comunicarea efectivă a Codului pentru toți procurorii și elaborarea unui ghid scris cu privire la întrebările de ordin etic a fost recomandarea GRECO încă în anul 2016. O altă recomandare inclusă în raportul GRECO pentru R.Moldova a fost introducerea unui mecanism de consiliere confidențială a procurorilor pe marginea implementării practice a normelor etice și dilemelor apărute.

Agenda de asociere UE-Moldova (2017) stabilește ca și prioritate pe termen scurt asigurarea implementării eficiente a normelor disciplinare și a codului de etică, inclusiv a garanțiilor procedurale pentru judecători și procurori precum și mecanisme de reclamație accesibile publicului.

În 2018, CSP a început să elaboreze modificări ale Codului, iar Proiectul a participat la acest proces. Codul modificat a fost adoptat de Adunarea Generală a Procurorilor.

II.1. Standardele și principiile internaționale și europene

Declarația Universală a Drepturilor Omului a Organizației Națiunilor Unite (ONU) și Principiile de bază ale ONU privind independența sistemului judiciar sunt documentele internaționale

fundamentale care oferă un ghid pentru codurile etice ale organelor judiciare și de drept. Convenția europeană pentru drepturile omului și libertățile fundamentale, Ghidul de la Budapesta al CE, Consiliul consultativ al procurorilor europeni al Comitetului Miniștrilor CE (CCPE) Carta Romei și runde de evaluare GRECO au fost, de asemenea, baza pentru mai multe coduri ale procurorilor din țările europene.

II.2. Cadrul legal național

Conform *Constituției Republicii Moldova*, puterile legislative, executive și cele judecătorești sunt separate. În Constituție, statutul independent al procurorilor nu este atât de puternic ca și cel al judecătorilor. Conform Constituției, procurorii sunt independenți și imparțiali. Articolul 125 stipulează că CSP asigură numirea, transferarea, promovarea în funcție și aplicarea măsurilor disciplinare față de procurori.

Structura și sarcinile Procuraturii sunt definite în LP, care oferă, de asemenea, ghiduri pentru etică și codul de conduită.

În 2015, Adunarea Generală a Procurorilor (în continuare AGP) a aprobat Codul format din 13 articole referring to principles of the international organizations. Legea cu privire la Procuratură prevedea răspunderea disciplinară a procurorilor pentru încălcarea prevederilor Codului. Nu s-au oferit până acum un ghid scris pentru aplicarea corectă a Codului. În 2016, Adunarea Generală a Procurorilor a aprobat modificările Codului definind valorile de bază în îndeplinirea atribuțiilor de procuror și anume:

- Independență;
- Legalitate;
- Imparțialitate;
- Integritate;
- Profesionalism;
- Corectitudine;
- Colegialitate și
- Confidentialitate.

Codul stabilește standarde etice pentru conduita procurorilor în viața lor profesională și cea privată.

În a doua jumătate a anului 2018, CSP a înființat un grup de lucru a cărui sarcină principală era revizuirea Codului. Proiectul a participat la procesul de revizuire prin organizarea de întâlniri cu membrii grupului de lucru și prin a da comentarii în scris oferite grupului de lucru cu privire la posibile modificări ale Codului. Aceste recomandări sunt anexate la primul raport privind progresul al proiectului. În același timp, proiectul a furnizat și exemple de coduri similare privind etica procurorilor din mai multe state europene. Proiectul a coordonat această inițiativă cu ABA ROLI, care a transmis comentarii grupului de lucru din cadrul CSP. Grupul de lucru a luat în considerare recomandările și comentariile făcute de Proiect și ABA ROLI astfel încât principiul transparenței a fost inclus în noul Cod. Astfel, CSP a propus AGP să aprobe Codul modificat, iar la 22 februarie 2019, AGP a aprobat modificările la Codul de etică.

În noua versiune adoptată a Codului sunt enumerate următoarele principii:

- supremația legii;
- independența;
- integritatea;
- imparțialitatea
- profesionalismul;
- colegialitatea;
- transparența;
- confidențialitatea;
- corectitudinea.

Revizuirea Cod modificat confirmă faptul că acesta prevede valori și norme conforme standardelor internaționale, Codul are chiar un conținut mai cuprinzător decât codurile din multe țări UE.

III. METODOLOGIA DE EVALUARE

Termenii de referință (TR) din proiectul finanțat de UE „Suport pentru prevenirea și lupta eficientă împotriva corupției în sectorul justiției” prevăd evaluarea impactului Codului de etică și conduită modificat al procurorilor pentru a propune soluții de aplicare corectă a acestuia.

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

1. Definirea 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 impactul implementării Codului;
4. Elaborarea Raportului de evaluare privind impactul implementării Codului cu recomandări.

Sarcina principală a echipei de proiect a fost să afle despre starea actuală a implementării Codului și să analizeze datele și informațiile disponibile despre impactul pozitiv al Codului dar și posibile lacune și alte probleme care necesită sprijin și îmbunătățire pentru asigurarea aplicării complete și a implementării adecvate.

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

- Constituția Republicii Moldova
- Legea cu privire la Procuratură
- Regulamentul Consiliului Superior al Procurorilor
- Regulamentul privind organizarea și modul de funcționare a Colegiului de Disciplină și Etică

- Codul de etică și conduită al procurorului (versiunea modificată 2019, Anexa 1)
- Regulamente relevante privind aplicarea legislației în vigoare
- Rapoarte ale donatorilor, ONG-urilor și alte date disponibile
- Documente relevante internaționale și europene

Proiectul a organizat o serie de întâlniri cu președintele CSP și cu membrii grupului de lucru al CSP pentru elaborarea modificărilor Codului, pentru a obține informații suplimentare despre aplicarea Codului și elaborarea amendamentelor. Proiectul a sprijinit grupul de lucru prin furnizarea de exemple de coduri din mai multe țări ale UE. Proiectul a coordonat activitatea cu consilierul juridic superior al ABA ROLI și atât Proiectul, cât și ABA ROLI au oferit comentarii grupului de lucru al CSP privind Codul și a eventualelor modificări. Ambele comentarii au fost destul de similare și s-au sprijinit reciproc în ceea ce privește conținutul și ambele au fost luate în considerare atunci când grupul de lucru și-a finalizat proiectul și l-au prezentat pentru aprobarea de către AGP. Pe 22 februarie, GAP a aprobat Codul modificat, iar pe 27 mai 2019 a fost publicat pentru procurori în intranetul procuraturii. Implementarea și diseminarea informațiilor privind Codul modificat este o datorie a CSP și a PG.

De asemenea, proiectul a avut mai multe discuții cu membrii Inspecției Procurorilor (în continuare IP) pentru a obține informații despre influența practică a Codului. Potrivit IP, încălcările Codului sunt destul de rare, doar câteva astfel de cazuri au fost cercetate, deși numărul total de cazuri disciplinare investigate a fost mult mai mare. Majoritatea cazurilor disciplinare au ținut de încălcarea atribuțiilor de serviciu ale procurorului.

IV. SUMARUL REZULTATELOR EVALUĂRII IMPACTULUI DE APLICARE A CODULUI DE ETICĂ ȘI CONDUITĂ AL PROCURORILOR

În opinia proiectului, Codul adoptat din 2019 respectă standardele internaționale și europene cu privire la codul etic al procurorilor.

În opinia proiectului, procurorii sunt bine informați despre Codul modificat deoarece a fost publicat în rețeaua intranetului a Procuraturii, care este accesibilă tuturor procurorilor din Moldova.

Conform informațiilor furnizate de IP, doar câteva cazuri disciplinare împotriva procurorilor au fost revizuite pe baza încălcării Codului. Acest lucru reflectă că procurorii sunt conștienți de conținutul Codului și respectă regulile acestuia. Pe de altă parte, aceasta ar putea însemna că cetățenii Moldovei nu sunt conștienți de conținutul codului, ceea ce ar putea avea influență asupra numărului redus de cazuri legate de încălcările Codului.

Pregătirea de specialitate este un element esențial pentru dezvoltarea abilităților și abilităților practice pentru îndeplinirea corectă și competentă a atribuțiilor judiciare. INJ organizează instruire în domeniul eticii în cadrul formării inițiale și continue a procurorilor. Există un modul pentru management și liderism care pune accent pe o serie de subiecte: Planificare și

gestionarea timpului; etica profesională; Management și leadership și relații cu mass-media. Proiectul a invitat un expert pentru combaterea corupției, dl Rupchev, care a oferit instruire cu privire la anticorupție și etică împreună cu formatorii INJ. Cel puțin 11 procurori au participat la această parte a modulului de instruire în luna mai 2019.

V. CONCLUZII

Analiza rezultatelor evaluării confirmă faptul că Codul de etică și conduită aplicabil al procurorilor este pe deplin în conformitate cu standardele internaționale și europene existente. În comparație cu codurile comparabile din țările UE, Proiectul evaluează că Codul din Moldova este de foarte înaltă calitate. Codul pare a fi bine cunoscut în rândul procurorilor.

Se va lucra și în continuare pentru consolidarea aplicării corecte a Codului. GREGO a recomandat deja cu ani în urmă să se dea ofere scrise. AGP a evidențiat, de asemenea, această problemă. Conform deciziei AGP, CSP ar trebui să elaboreze ghiduri scrise privind interpretarea corectă a Codului și trebuie să numească un grup de consilieri etici care vor da sfaturi cu privire la aplicarea corectă a Codului. Aceste activități sunt în derulare și Proiectul va urmări CSP pentru a implementa aceste sarcini .

În ciuda faptului că Codul va fi publicat pe pagina web a PG, în opinia Proiectului, este necesar să informăm publicul larg despre Codul modificat și trebuie să se publice toate deciziile disciplinare ale Consiliului ținând cont de cerințele legale de confidențialitate și protecția identității. Transparența procuraturii este un instrument semnificativ pentru creșterea încrederii în procuratură.

VI. RECOMANDĂRI

Pe baza analizei rezultatelor evaluării impactului implementării Codului, Proiectul poate oferi următoarele recomandări principale pentru asigurarea implementării practice și aplicării Codului:

- Campanii de sensibilizare cu privire la implementarea legislației naționale care reglementează structura și funcționarea serviciului de urmărire penală și valorile și principiile existente pentru conduita profesională a procurorilor trebuie organizate în mod regulat. Astfel de campanii ar câștiga cu siguranță mai multă încredere și încredere publică;
- CSP trebuie să asigure aplicarea Codului în cooperare cu PG;
- Introducerea unei formări obligatorii în materie de etică, conduită profesională și integritate va fi crucială pentru creșterea cunoștințelor practice ale procurorilor și ar trebui să fie organizat de INJ ca principală instituție de formare pentru procurori. Pregătirea continuă a procurorilor se va baza pe cazuri practice și pe analiza critică a plângerilor și a dilemelor existente

- Elaborarea de ghiduri scrise pentru punerea în aplicare corectă a Codului ar trebui făcută ca una dintre primele priorități iar ghidul poate sprijini în continuare aplicarea corectă a Codului (CSP planifică acest lucru în viitorul apropiat);
- Publicarea tuturor deciziilor consiliului de administrație, de asemenea, cu privire la astfel de probleme disciplinare, în cazul în care se pune problema aplicării Codului;
- Introducerea unui mecanism de consiliere independentă este considerată un instrument de feedback și consultare imediată pe probleme legate de implementarea practică a Codului (CSP începe în prezent procesul de numire a unui grup de consilieri);
- Crearea mecanismului avertizorilor de integritate pentru implementarea mai eficientă a Codului
- Posibile obstacole privind respectarea Codului, pentru implementarea efectivă a Codului
- Adoptarea unui sistem de monitorizare și evaluare a impactului implementării Codului ar permite revizuirea periodică a rezultatelor și a acțiunilor imediate în cazul problemelor și a punctelor slabe constatate.

ANEXĂ

1. Codul modificat de etică și conduită al procurorilor