

Acțiune împotriva Corupției în Republica Moldova

DOCUMENT TEHNIC

REVIZUIREA CADRULUI LEGISLATIV NAȚIONAL PRIVIND RĂSPUNDEREA DISCIPLINARĂ A
PROCURORILOR ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Elaborat de:
JEREMY MCBRIDE
HORATIUS DUMBRAVA
Experți ai Consiliului Europei

Proiectul „Acțiune împotriva corupției în Republica Moldova” este implementat în vederea soluționării necesităților stringente ale țării, care sunt strâns legate de procesele de reformă inițiate de Guvernul Republicii Moldova și angajamentele de a implementa standardele internaționale de combatere a corupției și a recomandărilor de monitorizare aferente. Mai exact, proiectul este conceput pentru a oferi asistență în reformele legislative, de politici și instituționale, abordând recomandările restante sau parțial implementate din cea de-a patra Rundă de Evaluare a Grupului de State împotriva Corupției al Consiliului Europei (GRECO).

Acest Proiect este finanțat de Biroul Internațional pentru Combaterea Drogurilor și Aplicarea Legii (INL) al Departamentului de Stat SUA și este implementat de Consiliul Europei.

Declinarea responsabilității

Prezentul Document tehnic a fost elaborat în cadrul proiectului „Acțiune împotriva corupției în Republica Moldova,” finanțat de Biroul Internațional pentru Combaterea Drogurilor și Aplicarea Legii (INL) al Departamentului de Stat SUA și implementat de Consiliul Europei.

Opiniile și părerile prezentate în acest document aparțin autorilor și nu trebuie interpretate ca reflectând poziția oficială a Consiliului Europei și/sau a Departamentului de Stat SUA.



Pentru informații suplimentare vă rugăm să contactați:

Direcția Criminalitate Economică și Cooperare
Departamentul Acțiune împotriva Crimei
Directoratul General pentru Drepturile Omului și Supremația Legii
Consiliul Europei
67075 Strasbourg CEDEX, Franța
e-mail: contact.econcrime@coe.int
www.coe.int/econcrime

Persoane de contact**Sediul central în Strasbourg**

Dna Zahra AHMADOVA
Coordonator de Program
e-mail: Zahra.Ahmadova@coe.int
Tel: +33(0)390212844

Oficiul Consiliului Europei în Chișinău

Dna Nadejda Plamadeala
Ofițer Superior de Proiect
e-mail: Nadejda.Plamadeala@coe.int
Tel: +373 022 888909



CUPRINS

1	SUMAR	7
2	INTRODUCERE.....	8
3	CONTEXT ȘI SCOP.....	9
4	STANDARDE EUROPENE ȘI INTERNAȚIONALE	12
5	LEGISLAȚIA ȘI PRACTICA ACTUALĂ	38
6	CONSILIEREA ETICĂ.....	63
7	METODE DE CONFORMARE	68
8	CONCLUZII ȘI MONITORIZARE ULTERIOARĂ	79
9	RECOMANDĂRI.....	80
	9.1 Sistemul disciplinar.....	80
	9.2 Consiliere confidențială.....	81



ABREVIERI

Plan de acțiune	Plan de acțiune pentru implementarea Strategiei
Declarația de la Bordeaux	Opinia nr. 4 a CCPE privind „Judecătorii și Procurorii într-o Societate Democratică”
Ghidul de la Budapesta	Liniile Directoare Europene privind Etica și Conduita Procurorilor adoptate la Conferința Procurorilor Generali din Europa
CCPE	Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni
Opinia CCPE nr. 13 (2018)	Opinia CCPE nr. 13 (2018) privind „Independența, responsabilitatea și etica procurorilor”
Codul de etică	Codul de Etică al Procurorilor adoptat de Adunarea Generală a Procurorilor
Colegiu	Colegiul de Disciplină și Etică
Regulamentul Colegiului	Regulamentul privind organizarea și activitatea Colegiului de Disciplină și Etică
Constituție	Constituția Republicii Moldova
RC	Raportul de conformitate din 7 decembrie 2018
RC2	Al doilea raport de conformitate din 25 septembrie 2020
Ghidul da Vinci	Linii directoare privind formarea inițială a judecătorilor și procurorilor
CEDO	Convenția Europeană a Drepturilor Omului
CtEDO	Curtea Europeană a Drepturilor Omului
RE	Raportul celei de-a patra Runde de Evaluare a Republicii Moldova
EEG	Echipa de evaluare GRECO
PG	Procuratura Generală a Republicii Moldova
GRECO	Grupul de State împotriva Corupției
Standarde AIP	Standardele de responsabilitate profesională și declarația privind drepturile și obligațiile esențiale ale procurorilor adoptate de Asociația Internațională a Procurorilor
Inspecția	Inspecția Procurorilor
Regulamentul cu privire la Inspecția Procurorilor	Regulamentul cu privire la organizarea, competența și modul de funcționare a Inspecției Procurorilor
Opinie comună, Moldova	Opinie comună asupra Proiectului de „Lege cu privire la Procuratură” a Republicii Moldova, adoptată de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 102-a sesiune plenară, CDL-AD(2015)005
Opinie comună, Ucraina	Opinie comună asupra Proiectului de Lege cu privire la Procuratura Generală a Ucrainei - CDL- AD(2013)025
INJ	Institutul Național al Justiției
Legea Procuraturii	Legea cu privire la Procuratură



Procuror vizat	Procuror împotriva căruia a fost înregistrată o sesizare
Organele de urmărire penală	Raport asupra Standardelor europene privind independența sistemului judiciar: Partea II - Organele de urmărire penală (Studiul nr. 494/2008, CDL-AD(2010)040, 3 ianuarie 2011)
Recomandarea Rec(2000)19	Recomandarea Rec(2000)19 a Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei cu privire la rolul organelor de urmărire penală în sistemul de justiție penală
Regulamentul de sesizare	Regulament privind conținutul și procedura de depunere a sesizării cu privire la abaterea disciplinară comisă de procuror
Carta de la Roma	Opinia CCPE nr. 9 (2014) privind Normele și principiile europene referitoare la procurori
CSP	Consiliul Superior al Procurorilor
Strategia	Strategia privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2021-2024
Ghidul ONU	Liniile directoare ONU privind Rolul Procurorilor, 1990
Ghidul UNODC/IAP	Biroul Națiunilor Unite pentru Droguri și Criminalitate, <i>Statutul și rolul procurorilor</i>
Comisia de la Veneția	Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept



1 SUMAR

Prezenta lucrare analizează standardele aplicabile procurorilor din Republica Moldova, posibilitățile ce pot fi luate în considerare în ce privește respectarea acestora prin introducerea unor măsuri de consiliere în materie de etică și prin proceduri și sancțiuni disciplinare aplicabile atunci când se constată că acestea nu au fost respectate. Documentul a fost întocmit în lumina recomandărilor prevăzute în Raportul celei de-a patra runde de evaluare din 1 iulie 2016 de către Grupul de State împotriva Corupției („GRECO”), publicat la 5 iulie 2016, în partea ce ține de sistemul de răspundere disciplinară a procurorilor.

Lucrarea prezintă mai întâi constatările și recomandările formulate în Raportul de evaluare, concluziile celor două Rapoarte de conformitate și progresele ulterioare realizate de Republica Moldova. Apoi, aceasta analizează standardele europene și internaționale în materie de răspundere disciplinară. Această secțiune este urmată de o examinare a legislației și practicii din Republica Moldova cu privire la sistemul de răspundere disciplinară aplicabil procurorilor, în vederea identificării a ceea ce este problematic în legătură cu respectarea standardelor europene și internaționale și a modului în care acesta se conformează recomandărilor GRECO privind sistemul disciplinar.

Ulterior, lucrarea analizează cerințele implementării consilierii în materie de etică, în conformitate cu recomandările GRECO, prezentând ceea ce este dezirabil și ce anume presupune implementarea unui asemenea sistem, înainte de a lua în considerare metodele de conformare cu toate recomandările făcute de GRECO, precum și cu altele indicate în prezenta lucrare

Lucrarea susține recomandările GRECO privind stabilirea și procedurile pentru funcționarea consilierii în materie de etică și anumite modificări ale mecanismului disciplinar. **Adițional, documentul recomandă o serie de modificări privind temeiurile de tragere la răspundere disciplinară a procurorilor, analizează procedurile existente, precum și rezultatele acestora.**

Se sugerează, de asemenea, ca contestările în cazurile disciplinare să nu mai fie soluționate de Consiliul Superior al Procurorilor, ci exclusiv de instanțele judecătorești. Acest lucru ar contribui la simplificarea sistemului și ar răspunde preocupărilor legate de autonomia Inspecției Procurorilor, vizate de recomandarea de a subordona Inspecția, Consiliului Superior al Procurorilor și nu Procuraturii Generale.

Lucrarea consideră că **implementarea modificărilor propuse ar trebui să conducă la îmbunătățirea conformării cu standardele etice aplicabile procurorilor și la un sistem disciplinar mai simplu, mai eficient și transparent, precum și mai capabil să inspire încredere nu doar procurorilor, ci și publicului larg.**

Implementarea acestora va necesita câteva amendamente ale Legii cu privire la Procuratură și a regulamentelor și organizării administrative aferente. De asemenea, va fi necesară revizuirea alocării bugetare pentru Consiliul Superior al Procurorilor, atât pentru a acoperi transferul în subordinea sa a Inspecției Procurorilor cât și pentru instituirea mecanismelor pentru consiliere în materie de etică.

Se sugerează introducerea treptată a mecanismelor de consiliere în materie de etică, astfel încât să se poată ține cont de evoluția volumului de muncă și de toate ajustările necesare în lumina experienței inițiale a acestei activități.

Lucrarea subliniază importanța îndeplinirii obligațiilor existente de a publica hotărârile privind cazurile disciplinare, precum și **îmbunătățirea analizei aferente raportului anual privind administrarea procedurilor disciplinare.** Se sugerează, de asemenea, **realizarea unor studii ulterioare referitoare la cauzele utilizării limitate a sesizărilor din oficiu, precum și cu privire la modul de aplicare a sancțiunilor.**



2 INTRODUCERE

1. Prezenta lucrare analizează standardele aplicabile procurorilor din Republica Moldova, posibilitățile ce pot fi luate în considerare în ce privește respectarea acestora prin introducerea unor măsuri de consiliere în materie de etică precum și prin procedurile și sancțiunile disciplinare aplicabile atunci când se constată că acestea nu au fost respectate.
2. Lucrarea a fost elaborată în lumina recomandărilor prevăzute în Raportul de evaluare din cea de-a patra rundă de evaluare pentru Republica Moldova de la 1 iulie 2016 (RE) de către Grupul de State împotriva Corupției („GRECO”), publicat la 5 iulie 2016, în partea ce ține de sistemul de răspundere disciplinară al procurorilor.
3. Echipa de autori este formată de un judecător din cadrul Curții de Apel din Târgu Mureș, România, și un avocat pledant din cadrul Monckton Chambers, Londra. Experiența acestora include lucrări ample privind funcționarea și reforma sistemelor de justiție penală, în general, și ale serviciilor de procuratură, în particular, în multe dintre Statele Membre ale Consiliului Europei.
4. Elaborarea acestui document a fost facilitată de întrunirile online organizate în luna noiembrie 2020 cu reprezentanți ai Procuraturii Generale, cu membrii CSP, reprezentanți ai Ministerului Justiției și ai Centrului de Resurse Juridice din Moldova.
5. Lucrarea prezintă mai întâi constatările și recomandările incluse în RE, concluziile celor două Rapoarte de conformitate, anumite evoluții ulterioare și termenii de referință ai prezentului document.
6. Ulterior, documentul analizează standardele europene și internaționale în materie de răspundere disciplinară.
7. Aceasta este urmată de o examinare a legislației și practicii din Republica Moldova cu privire la sistemul de răspundere disciplinară aplicabil procurorilor, în vederea identificării a ceea ce este problematic în ceea ce privește respectarea standardelor europene și internaționale și a modului în care acesta se conformează recomandărilor GRECO.
8. Această analiză ia în considerare discuțiile menționate mai sus privind funcționarea sistemului disciplinar, precum și analiza cazurilor disciplinare selectate și informațiile statistice disponibile. De asemenea, lucrarea prezintă recomandări suplimentare privind procedurile disciplinare și temeiurile pentru tragere la răspundere.
9. Ulterior, lucrarea analizează cerințele implementării consilierii în materie de etică, în conformitate cu recomandările GRECO și prezentând ceea ce este dezirabil și ce anume presupune implementarea unui asemenea sistem, înainte de a lua în considerare metodele de conformare cu toate recomandările făcute de GRECO, precum și cu altele indicate în prezenta lucrare
10. Documentul se încheie cu un sumar al concluziilor și a necesarelor măsuri de monitorizare ulterioare, precum și cu o listă de recomandări specifice în atenția autorităților din Republica Moldova.



3 CONTEXT ȘI SCOP

3.1 Context

3.1.1 Sistemul răspunderii disciplinare

11. În RE, Echipa de evaluare GRECO („EEG”) își prezentase constatările aferente sistemului de răspundere disciplinară în ceea ce privește Procuratura, după cum urmează:

186. *Ca și în cazul judecătorilor, mass media a raportat numeroase cazuri de abateri din partea procurorilor, iar câteva dintre persoanele intervievate de EEG și-au exprimat opinia că serviciile de procuratură nu au acționat în mod proactiv și transparent în instrumentarea acestor cazuri. S-a afirmat că prevederile legale privind răspunderea disciplinară nu sunt aplicate corespunzător, și că sancțiunile par a fi blânde. În acest context, capacitatea organismelor disciplinare de a aborda abaterile disciplinare ale procurorilor într-o manieră bine stabilită și eficientă este esențială, în special dată fiind imaginea negativă a procuraturii. În ceea ce privește celelalte aspecte ale reformei, majoritatea vor depinde de modul în care noul sistem va fi implementat în practică. Cu toate acestea, există trei aspecte care trebuie menționate în această etapă. EEG remarcă faptul că, în conformitate cu noua Lege cu privire la Procuratură, Inspekția Procurorilor va reprezenta o sub-diviziune a Procuraturii Generale, sub supravegherea directă a Procurorului General. Pentru eficiența acesteia, asigurarea unui număr suficient de inspectori cu o pregătire adecvată va fi esențială. EEG își exprimă îngrijorarea că dependența statutară și bugetară față de Procurorul General poate conduce la o autocenzură în cazurile sensibile. De asemenea EEG reține că nimic nu împiedică un membru CSP să fie implicat în mai multe etape ale procedurilor disciplinare împotriva unui procuror, prin inițierea procedurii pentru măsuri disciplinare, contestând o decizie a Colegiului de Disciplină și Etică și votând în cadrul unei contestații în calitate de membru CSP. În cele din urmă, transparența reprezintă un element-cheie al unei politici de responsabilizare de succes. În același sens cu măsurile recomandate în capitolul privind judecătoria, cazurile disciplinare trebuie să beneficieze de o publicitate suficientă, trebuie să se asigure că deciziile sunt motivate conform legii, că deciziile de neîncepere a urmăririi penale sunt motivate în mod corespunzător, și că detaliile sancțiunii sunt publicate atât anonimizate cât și, în cazuri grave, care conduc la demiterea din funcție, rapoarte cu numele persoanelor implicate, conduita implicată și rezultatul. **GRECO recomandă adoptarea unor măsuri suplimentare pentru consolidarea obiectivității, eficienței și transparenței cadrului legislativ și instituțional privind răspunderea disciplinară a procurorilor.***

12. În Raportul de conformitate din 7 decembrie 2018 („RC”), publicat la 24 iulie 2019, GRECO a declarat următoarele privind conformarea autorităților din Republica Moldova cu Recomandarea xviii:

105. *Autoritățile raportează că, în baza Legii cu privire la Procuratură, CSP dispune de un organism responsabil pentru organizarea activității Consiliului și a Colegiilor sale, inclusiv a Colegiului de Disciplină și Etică. Bugetul pentru CSP este disponibil începând cu data de 1 ianuarie 2018. Se consideră că noul CSP a devenit funcțional la începutul anului 2018, după alegerea/numirea membrilor săi. CSP a demarat activitatea de recrutare a personalului pentru Secretariatul său din rândul funcționarilor publici și recrutarea personalului tehnic. În final, autoritățile declară că Colegiul de Disciplină și Etică a fost întrunit legal și a analizat cazurile de răspundere disciplinară a procurorilor, inițiate de Inspekția Procurorilor sau privind contestațiile depuse împotriva deciziilor luate de Inspekție cu privire la încetarea procedurilor disciplinare împotriva procurorilor.*

106. *GRECO reține informațiile privind noua organizare a CSP și a Colegiului de Disciplină și Etică în subordinea CSP. GRECO reiterează că motivul pentru această recomandare a fost lipsa de independență, imparțialitate, mijloace și transparență a organismelor relevante: inclusiv dependența statutară și bugetară a Inspekției Procurorilor în subordinea Procurorului General, posibilitatea ca un membru al CSP să fie implicat în mai multe stadii ale procedurilor disciplinare împotriva unui procuror; lipsa motivării deciziilor în cazuri disciplinare și lipsa unei publicități adecvate a cazurilor disciplinare. Nu au fost raportate măsuri în acest sens. GRECO încurajează autoritățile să ia măsurile necesare pentru asigurarea obiectivității, eficienței și transparenței sistemului de răspundere disciplinară, în conformitate cu cerințele prezentei recomandări. Măsurile luate până în prezent nu asigură, cel puțin parțial, conformitatea cu această recomandare.*

107. *GRECO concluzionează că recomandarea xviii nu a fost implementată.*



13. În al doilea raport de conformitate din 25 septembrie 2020 („RC2 ”), publicat la 13 octombrie 2020, GRECO a declarat următoarele privind conformarea autorităților din Republica Moldova cu Recomandarea xviii:

103. Se reamintește că această recomandare nu a fost implementată în Raportul de conformitate. Motivul actualei recomandări a fost lipsa de independență, imparțialitate, mijloace și transparență a organismelor relevante, inclusiv dependența statutară și bugetară a Inspecției Procurorilor, posibilitatea ca un membru al CSP să fie implicat în mai multe etape ale procedurilor disciplinare împotriva unui procuror, lipsa motivării deciziilor în cazuri disciplinare și lipsa unei publicități adecvate a cazurilor disciplinare. Nu au fost raportate măsuri în acest sens.

104. În prezent, autoritățile declară că propunerile de revizuire ale cadrului pentru răspunderea disciplinară a procurorilor și de consolidare a independenței Inspecției Procurorilor sunt în curs de elaborare. Aceste propuneri sunt prevăzute în Planul de acțiune al Guvernului pentru perioada 2019-2020 (secțiunea Statului de Drept) și în propunerea pentru Strategia de dezvoltare a sectorului justiției pentru perioada for 2019-2022. CSP a solicitat asistență din partea Autorității Naționale de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal pentru elaborarea unei metodologii pentru publicarea hotărârilor Colegiului de Disciplină și Etică, asigurând un echilibru între transparență și respectarea confidențialității.

105. În final, autoritățile au prezentat statistici privind măsurile disciplinare luate împotriva procurorilor în anul 2018 și în 2019, indicând faptul că Inspecția Procurorilor a examinat 102 (în anul 2018) și 204 (în anul 2019) sesizări împotriva a 133 (în anul 2018) și 260 (în anul 2019) procurori și a identificat temeuri pentru răspundere disciplinară în 27 (în anul 2018) și 47 (în anul 2019) cazuri. Colegiul de Disciplină și Etică a înregistrat 25 (în anul 2018) și 51 (în anul 2019) proceduri disciplinare împotriva a 22 (în anul 2018) și 44 (în anul 2019) procurori, și a sancționat 15 (în anul 2018) și 24 (în anul 2019) procurori.

106. GRECO reține informațiile comunicate, în special intenția autorităților de a revizui cadrul de răspundere disciplinară a procurorilor și de publicare a hotărârilor Colegiului de Disciplină și Etică. Autoritățile au comunicat câteva cifre demonstrând că sistemul este funcțional. În absența unui progres consecvent în revizuirea cadrului disciplinar legal și operațional pentru procurori, GRECO concluzionează că Recomandarea xviii nu a fost implementată.

14. Strategia pentru asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru perioada 2021-2024 („Strategia”), aprobată de Parlament în luna noiembrie 2020, afirmă în Obiectivul 1.1 (Consolidarea independenței sistemului judecătoresc și a sistemului Procuraturii) că:

Priorități continuă să constituie și asigurarea independenței corpului de procurori și fortificarea capacităților Consiliului Superior al Procurorilor și a activității colegiilor sale, precum și revizuirea componentei CSP, în special a membrilor de drept, potrivit recomandărilor GRECO. Consiliul Superior al Procurorilor fiind garantul independenței și imparțialității procurorilor trebuie să dispună de plenitudinea instrumentelor necesare pentru realizarea sarcinilor sale. În acest sens urmează a fi revăzut conceptul de funcționare a unor mecanisme care în prezent nu constituie parte structurală a Consiliului Superior al Procurorilor (ex.: Inspecția procurorilor). În partea ce ține de asigurarea independenței procurorilor, Consiliul consultativ al procurorilor europeni (CCPE) în Avizul nr. 9 stabilește că: „independența și autonomia Parchetului este un corolar esențial al independenței sistemului judiciar” și că „tendința generală de consolidare a independenței și autonomiei efective a Parchetului ar trebui încurajată”.

15. În plus, în ceea ce privește Obiectivul 1.2 (Consolidarea integrității și responsabilității în sectorul justiției), se afirmă că:

Asigurarea integrității actorilor în sectorul justiției precum și responsabilizarea acestora a fost declarată obiectiv național prin diverse angajamente internaționale și documente naționale. În pofida mai multor măsuri întreprinse, pînă în prezent, standardele de integritate, precum și cele morale și etice nu au devenit parte importantă a activității profesioniștilor din sectorul justiției. Deficiențele atestate în menținerea acestor standarde au un profund impact asupra încrederii justițiabililor în deciziile emise. Judecătorii și procurorii nu pot abuza de competențele acordate, iar garanția independenței acordată de lege pentru exercitarea atribuțiilor funcționale urmează a fi corelată cu responsabilitatea și nu impunitatea. Pentru realizarea acestui deziderat se impune asigurarea unei verificări efective a judecătorilor și procurorilor sub aspectul integrității și



intereselor. Totodată, urmare a analizei noului cadru legal și a practicilor se impun și măsuri de îmbunătățire a mecanismului de răspundere disciplinară a judecătorilor și procurorilor.

16. De asemenea, în cadrul proiectului Planului de acțiune pentru implementarea Strategiei („Planul de acțiune”), acțiunile vizate pentru Obiectivul 1.1 sunt:

- *Excluderea Inspecției Procurorilor din subordinea Procuraturii Generale prin atribuirea statutului de organ specializat autonom al Consiliului Superior al Procurorilor;*
- *Delimitarea clară a atribuțiilor Consiliului Superior al Procurorilor, de reprezentare a corpului de procurori și garant al independenței acestora, inclusiv ce țin de cariera procurorilor, de atribuțiile care revin Procuraturii Generale (procesuale, de administrare, de formulare și implementare a politicilor penale ale ale statului).*

iar cele vizate de Obiectivul 1.2 sunt:

- *Modificarea cadrului legal privind activitatea Inspecției Judiciare în partea ce ține de drepturile, obligațiile, garanțiile inspectorilor-judecători; revocarea mandatului și alte aspecte de consolidare a capacităților;*
- *Modificarea actelor normative interne ale Consiliului Superior al Magistraturii ce țin de activitatea Inspecției Judiciare;*
- *Modificarea cadrului legal privind răspunderea disciplinară a judecătorilor în partea ce ține de asigurarea clarității și previzibilității criteriilor care constituie abateri disciplinare, procedura de examinare, extinderea situațiilor în care membrii supleanți participă la ședințele Colegiului disciplinar și alte aspecte deficitare constatate urmare a examinării practicilor;*
- *Evaluarea independentă a practicilor Inspecției Procurorilor și Colegiului de Disciplină și Etică a procurorilor și a procedurilor de examinare a faptelor care constituie abatere disciplinară.*

3.1.2 Consiliere în materie de etică profesională

17. În RE, echipa EEG a atras atenția asupra necesității de îndrumare și formare cu privire la aspectele etice și consilierea confidențială pentru toți procurorii, după urmează:

*164. Echipa EEG consideră ca binevenită noua versiune a Codul de etică și conduită, care ia în considerare standardele internaționale și standardele GRECO. Acestea fiind spuse, informațiile colectate de EEG sugerează în mod clar că trebuie depuse măsuri suplimentare pentru a spori gradul de conștientizare al procurorilor cu privire la problemele etice cu care se pot confrunta în activitatea profesională, cu privire la standardele în vigoare, și pentru a oferi orientări practice privind aplicarea principiilor în practica de zi cu zi și de asistență în soluționarea problemelor concrete – prin recomandări scrise, consiliere confidențială în cadrul procuraturii și prin formare specializată. Din acest punct de vedere, echipa EEG face referire la observațiile de mai sus privind judecătoria (a se vedea paragraful 115). Probabil câteva dintre măsurile sus-menționate vor fi adoptate de către Colegiul de Disciplină și Etică, care a fost însărcinat cu furnizarea de recomandări contextuale, precum și de viitorul organism al Inspecției Procurorilor. Trebuie urmărită corelarea efectivă a rolurilor între aceste două organisme, însă echipa EEG dorește să sublinieze că atribuțiile privind furnizarea de consiliere confidențială în cazuri concrete trebuie încredințate unor profesioniști specializați care dețin experiență specifică în acest domeniu și care nu fac parte din organismele disciplinare. **GRECO recomandă următoarele: (i) Codul de etică și conduită să fie comunicat în mod eficient tuturor procurorilor și suplimentat de instrucțiuni scrise privind problemele etice – inclusiv explicațiile, recomandările contextuale și exemplele practice – și actualizat periodic; (ii) asigurarea unei formări specializate bazate pe practică și a consilierii confidențiale pentru toți procurorii din cadrul sistemului procuraturii.***

18. În cadrul RC, GRECO a făcut următoarele afirmații privind conformarea autorităților din Republica Moldova cu a doua parte a Recomandării xvii:

102. GRECO reține informațiile furnizate. (...) În ceea ce privește a doua parte a recomandării, GRECO consideră că formarea în domeniul eticii și al prevenirii corupției a fost inclusă în planul anual de formare al INJ și că au fost organizate mai multe activități de formare pentru aceste aspecte. GRECO reține că Colegiul de Disciplină și Etică este însărcinat să ofere recomandări contextuale. Acesta a fost cazul la momentul adoptării Raportului de evaluare, care a evidențiat faptul că ”atribuțiile privind furnizarea de consiliere confidențială în cazuri concrete trebuie încredințate unor profesioniști specializați care dețin experiență specifică în acest domeniu și care nu fac parte din organismele



disciplinare”. O astfel de consiliere nu a fost implementată. Prin urmare, a doua parte a recomandării a fost implementată doar parțial.

103. GRECO concluzionează că Recomandarea xviii a fost implementată parțial.

19. În cadrul RC2, GRECO a făcut următoarele afirmații privind conformarea autorităților din Republica Moldova cu a doua parte a Recomandării xvii:

100. În ceea ce privește a doua parte a recomandării, GRECO apreciază faptul că INJ continuă să ofere formare specializată în domeniul eticii pentru procurori, în cadrul programului anual de instruire. În plus, GRECO reține că noile modificări ale Codului de etică prevăd instituirea unui sistem de consiliere confidențială pentru procurori de către consilieri pe probleme de etică. Se așteaptă ca serviciile de consiliere să fie oferite în mod confidențial și independent față de organismele disciplinare. Aceste progrese sunt îndreptate în direcția corectă, însă sistemul de consiliere confidențială trebuie înființat și pus în funcțiune. Prin urmare, a doua parte a recomandării este în continuare implementată doar parțial.

101. GRECO concluzionează că Recomandarea xvii este în continuare implementată doar parțial.

3.2 Scop

20. Scopul prezentului document este:
- Examinarea, analizarea și evaluarea cadrului legislativ și instituțional curent care reglementează răspunderea disciplinară a procurorilor comparativ cu standardele internaționale relevante, recomandările relevante ale GRECO și bunele practici;
 - Identificarea unor metode posibile de îmbunătățire a eficienței cadrului privind răspunderea disciplinară pentru procurori și a independenței funcționale a Inspecției Procurorilor, inclusiv prin evaluarea posibilității de transferare a Inspecției Procurorilor din subordinea Procuraturii Generale în subordinea Consiliului Superior al Procurorilor și prin prezentarea unei analize critice privind efectele unui astfel de transfer; și
 - Elaborarea de recomandări practice pentru instituirea unui sistem de consiliere în materie de etică în cadrul Consiliului Superior al Procurorilor („CSP”).

4 STANDARDE EUROPENE ȘI INTERNAȚIONALE

4.1 Introducere

21. Standardele aplicabile pentru stabilirea răspunderii disciplinare privind procurorii sunt derivate, în primul rând, din drepturile și libertățile prevăzute în Convenția Europeană a Drepturilor Omului („CEDO”), așa cum sunt stabilite în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului („CtEDO”) și, în al doilea rând, din cerințele prevăzute în câteva instrumente juridice fără caracter obligatoriu.
22. Instrumentele juridice fără caracter obligatoriu cuprind: Recomandarea Rec(2000)19 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei cu privire la rolul organelor de urmărire penală în sistemul de justiție penală („Recomandarea Rec(2000)19”);¹ diverse opinii și un studiu al Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept („Comisia de la Veneția”);² câteva opinii ale Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni („CCPE”);³ recomandările enunțate de GRECO;⁴

¹ <https://rm.coe.int/16804be55a>. Adoptat de Comitetul de Miniștri la 19 septembrie 2001, la cea de-a 765-a reuniune a Delegațiilor Miniștrilor.

² A se vedea *Compilația de Opinii și Rapoarte ale Comisiei de la Veneția privind procurorii* ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2018\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2018)001-e)), (CDL-PI(2018)001) și *Raportul asupra Standardelor europene privind independența sistemului judiciar: Partea II - Organele de urmărire penală* ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)040-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)040-e)) (Studiul nr. 494/2008, CDL-AD(2010)040, 3 ianuarie 2011 („Organele de urmărire penală”).

³ În particular, Opinia nr. 4 privind „Judecătorii și procurorii într-o societate democratică”, („Declarația de la Bordeaux”) (<https://rm.coe.int/1680747391>), 9 (2014) privind Normele și principiile europene referitoare la procurori („Carta de la Roma”) (<https://rm.coe.int/168074738b>) și 13(2018) „Independența, responsabilitatea și etica procurorilor” („Opinia CCPE nr. 13(2018)”) (<https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-2e-independence-accountability-and-ethics-of-pros/1680907e9d>).

⁴ În cadrul celei de-a patra Runde de evaluare, care a vizat problemele legate de prevenirea corupției în rândul membrilor Parlamentului, judecătorilor și procurorilor („RE”).

Liniile directoare ONU privind rolul procurorilor din 1990 („Ghidul ONU”);⁵ Liniile directoare europene privind etica și conduita procurorilor adoptate de Conferința Procurorilor Generali din Europa („Ghidul de la Budapesta”);⁶ Standardele de responsabilitate profesională și declarația privind drepturile și obligațiile esențiale ale procurorilor adoptate de Asociația Internațională a Procurorilor în 1999 („Standardele AIP”);⁷ un ghid elaborat în anul 2014 de către această asociație împreună cu Biroul Națiunilor Unite pentru Droguri și Criminalitate privind Statutul și rolul procurorilor („Ghidul UNODC/IAP”);⁸ și Linii directoare privind formarea inițială a judecătorilor și procurorilor („Ghidul da Vinci”)⁹.

23. Această analiză a standardelor abordează mai întâi câteva considerații generale privind sistemele disciplinare pentru procurori și apoi temeiurile pe baza cărora răspunderea poate fi impusă, desfășurarea procedurilor împotriva procurorilor și sancțiunile care pot fi aplicate după ce se decide că a fost comisă o abatere disciplinară.

4.2 Considerații generale

24. Considerațiile generale privind procedurile disciplinare împotriva procurorilor vizează: legitimitatea lor; limitări ale aplicabilității acestora; aplicabilitatea articolului 6(1) din CEDO; relevanța jurisprudenței care nu implică procurorii; relația cu răspunderea penală; acțiunile disciplinare împotriva conducătorului unei unități de procuratură; și acțiunile cvasi-disciplinare.

4.2.1 Legitimitate

25. Posibilitatea de a supune procurorii la proceduri disciplinare reprezintă o consecință necesară a obligațiilor în exercitarea atribuțiilor acestora.¹⁰

⁵ <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RoleOfProsecutors.aspx>, Adoptată în cel de-al optulea Congres al Națiunilor Unite privind Combaterea Criminalității și Tratatamentul Infracților, Havana, Cuba, 27 august - 7 septembrie 1990.

⁶ <https://rm.coe.int/conference-of-prosecutors-general-of-europe-6th-session-organised-by-t/16807204b5>, Conferința Procurorilor Generali din Europa, sesiunea 6, CPGE(2005)05, 31 mai 2005.

⁷ [https://www.iap-association.org/getattachment/Resources-Documentation/IAP-Standards-\(1\)/IAP-Standards-Oktober-2018-FINAL-20180210.pdf.aspx](https://www.iap-association.org/getattachment/Resources-Documentation/IAP-Standards-(1)/IAP-Standards-Oktober-2018-FINAL-20180210.pdf.aspx), 23 aprilie 1999. Acestea au fost avizate de Comisia Națiunilor Unite pentru prevenirea criminalității și justiția penală (Rezoluția 17/2, 14-18 aprilie 2008).

⁸ Biroul Națiunilor Unite pentru Droguri și Criminalitate, *Statutul și rolul procurorilor* (2014) (https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/HB_role_and_status_prosecutors_14-05222_Ebook.pdf).

⁹ Elaborat în baza proiectului de parteneriat Leonardo da Vinci; <https://www.pdfFiller.com/jsfiller-desk14/?requestHash=fb37ec54ee8b74effe3492c7bc693eeef56b5352bc7f085195bdb65c33fd12f2&projectId=612464497#f9c2ac4ac46f72d1c6d7c66f17de2fb0>.

¹⁰ Acest lucru este prevăzut în mod expres în alin. 47 din Opinia CCPE nr. 13 (2018)



26. În special, procurorii trebuie să acționeze cu integritate¹¹ și imparțialitate¹². În plus, procurorii trebuie să acționeze într-un mod autonom,¹³ să păstreze confidențialitatea profesională¹⁴ și să respecte drepturile omului în desfășurarea procedurilor penale¹⁵.
27. Într-adevăr, CCPE a subliniat că:
- procurorii trebuie să câștige încrederea publicului etalând în toate cazurile o conduită exemplară. Aceștia trebuie să trateze publicul în mod just, egal, cu respect și în mod politicos, și trebuie să respecte în permanență cele mai ridicate standarde profesionale, onoarea și demnitatea asociată profesiei lor, demonstrând în permanență o conduită integră și atentă.¹⁶
28. Astfel, existența măsurilor pentru stabilirea răspunderii disciplinare asupra procurorilor reprezintă o consecință necesară a obligației de a fi răspunzători pentru acțiunile lor și pentru a câștiga în acest mod încrederea publicului.¹⁷

¹¹ A se vedea alin. 1 din Ghidul Națiunilor Unite, alin. 18 din *Organele de urmărire penală*, Titlul II din Ghidul de la Budapesta, alin. 55 din Opinia CCPE nr. 13(2018), Titlul 1 din Standardele IAP și Titlul 1, Capitolul din Ghidul de la Vinci; 1. Standardele europene privind prevenirea corupției și a conflictului de interese, analizate în al patrulea Raport de evaluare GRECO, prevăd de asemenea obligația procurorilor de a acționa cu integritate.

¹² A se vedea alin. 24 din Recomandarea Rec(2000)19 alin. 13 din Ghidul Națiunilor Unite, alin. 15-18 din *Organele de urmărire penală*, Titlurile I-IV din Ghidul de la Budapesta, alin. 54 din Carta de la Roma, alin. 54 din Opinia CCPE nr. 13(2018), alin. 21 și 49 din Opinia CCPE nr. 14 (2019) „Rolul procurorilor în combaterea corupției și infracțiunile economice și financiare conexe” („Opinia CCPE nr. 14 (2019)”) (<https://rm.coe.int/opinion-14-ccpe-en/168099399f>), Titlul 3 din Standardele IAP și Ghidul UNODC/IAP, p. 26. Problema privind imparțialitatea procurorilor a făcut de asemenea subiectul unui *Raport al Raportorului Special privind independența judecătorilor și avocaților*, A/HRC/20/19, 7 iunie 2012 (<https://undocs.org/A/HRC/20/19>).

¹³ Autonomia nu reprezintă întotdeauna o caracteristică menționată în mod explicit, însă este implicită în accentuarea frecventă a independenței procurorilor individuali. A se vedea, de ex., alin. 11, 13 și 14 din Recomandarea Rec(2000)19, alin. 4 din Ghidul Națiunilor Unite, alin. 31 din *Organele de urmărire penală*, alin. 27 din Declarația de la Bordeaux, Titlul V din Carta de la Roma, Opinia CCPE nr. 13 (2018), alin. 49-51 din Opinia CCPE nr. 14 (2019), Ghidul UNODC/IAP, pag. 7-13 și Titlul 2 din Standardele IAP.

¹⁴ A se vedea, de ex., alin. 13 din Ghidul Națiunilor Unite, Titlul II din Ghidul de la Budapesta și alin. 47 din Opinia CCPE nr. 13(2018). În plus, CtEDO a remarcat, într-un caz care privea demiterea Directorului Departamentului de Presă al Parchetului General pentru divulgarea, către o publicație, a unor informații privind comiterea unei infracțiuni grave de către Purtătorul de cuvânt adjunct al Parlamentului, că „angajații au obligația de loialitate, rezervă și discreție față de angajatorul lor. Acest lucru este valabil în mod deosebit în cazul funcționarilor publici întrucât însăși natura funcției publice solicită unui funcționar public să se supună obligației de loialitate și discreție”; *Guja v. Moldova* [GC], nr. 14277/04, 12 februarie 2008, în alin. 70. În plus, s-a observat în cazul *Kudeshkina v. Rusia* nr. 29492/05 că: „Scurgerea de informații obținute de funcționarii publici în timpul serviciului, chiar și cu privire la aspecte de interes public, trebuie așadar examinate în lumina datoriei de loialitate și de discreție” (alin. 85). În plus, în cazul *Di Giovanni v. Italia* nr. 51160/06, 9 iulie 2013, CtEDO nu a constatat nicio încălcare a libertății de exprimare atunci când au fost luate măsuri disciplinare împotriva unei judecătore pentru neîndeplinirea sarcinilor sale privind loialitatea și discreția față de membrii Consiliului Național Judiciar pe baza unui interviu acordat unei publicații în care aceasta a afirmat că un membru al organismului de examinare în cadrul unui concurs public pentru recrutarea de judecători și procurori își folosise influența în beneficiul unei rude.

¹⁵ A se vedea importanța atribuită de CtEDO procurorilor care respectă prezumția de nevinovăție și dreptul la un proces echitabil și alte drepturi la apărare în cazuri precum *Khuzhin și alții v. Rusia*, nr. 13470/02, 23 octombrie 2008, *Moiseyev v. Rusia*, nr. 62936/00, 9 octombrie 2008 și *Natunen v. Finlanda*, nr. 212022, 31 martie 2009. A se vedea de asemenea recunoașterea rolului procurorilor în asigurarea respectării drepturilor omului prin asigurarea efectuării unor investigații amănunțite și eficiente ale diverselor pretinse infracțiuni în cazuri precum *Kaya v. Turcia*, nr. 22729/93, 19 februarie 1998. Responsabilitatea procurorilor privind drepturile omului este subliniată de asemenea în: alin. 24 din Recomandarea Rec(2000)19; Titlurile I și III din Ghidul de la Budapesta; Opinia CCPE nr. 11 (2016) privind calitatea și eficiența activității procurorilor, inclusiv în combaterea terorismului și a crimei organizate (sub titlul „Instrumentarea cazurilor”) (<https://rm.coe.int/16807474b9>); Opinia CCPE nr. 12 (2017) privind „Rolul procurorului în privința drepturilor victimelor și martorilor în procedurile penale” (<https://rm.coe.int/opinion-no-12-on-the-role-of-prosecutors-in-relation-to-the-rights-of-168076fd32>); alin. 6 din Opinia CCPE nr. 13(2018); și para. 58-61 din Opinia CCPE nr. 14 (2019). În plus, s-a observat că: „Procurorii reprezintă agenți esențiali ai administrării justiției, și astfel ei trebuie să respecte și să protejeze demnitatea umană și să promoveze drepturile omului, contribuind la asigurarea unui proces adecvat și la funcționarea corespunzătoare a sistemului justiției penale. De asemenea procurorii joacă un rol esențial în protecția societății împotriva unei culturi a impunității și reprezintă un paznic al sistemului judiciar”; *Raport al Raportorului Special privind independența judecătorilor și avocaților*, (A/HRC/20/19, 7 iunie 2012), alin. 93. Această calitate este prevăzută de asemenea în conceptul de „loialitate” așa cum este definit în Titlul I din Ghidul de la Vinci; „4.4. Loialitatea reprezintă capacitatea de a demonstra – în general prin depunerea unui jurământ – că o persoană se supune regulilor statului de drept. Loialitatea implică două lucruri: pe de o parte, obligația de exercitare a prerogativelor acordate, și pe de altă parte interdicția de depășire a acestora”). În cazul *Brisic v. România*, nr. 26238/10, 11 decembrie 2018, CtEDO nu a constatat „niciun aspect în pretențiile reclamantului care să permită autorităților naționale să îl acuze de încălcarea obligației de confidențialitate privind urmărirea penală” (alin. 115).

¹⁶ Punctul II din Ghidul de la Budapesta, citat de Consiliul CCPE, *Raport privind Independența și imparțialitatea Procurorilor în Statele Membre ale Consiliului Europei, 2017*, CCPE-BU(2017)6, alin. 32 (<https://rm.coe.int/ccpe-bu-2017-6e-report-situation-prosecutors-2017/1680786f96>).

¹⁷ A se vedea în plus alin. 85 din Nota explicativă la Carta de la Roma. A se vedea de asemenea *Raportul intermediar al Raportorului Special privind independența judecătorilor și avocaților*, A/65/274, 10 august 2010 (<https://undocs.org/A/65/274>); „15. Combaterea impunității implică tragerea la răspundere a infractorilor, indiferent dacă este vorba despre proceduri penale, civile, administrative sau disciplinare... 60. Principiile și standardele privind drepturile omului legate de judecători, magistrați, avocați și procurori recunoscut că aceștia trebuie să fie răspunzători la demiterea din funcție și că împotriva lor pot fi întreprinse proceduri disciplinare”. În plus, a se vedea Setul actualizat de principii pentru protecția și promovarea drepturilor omului prin acțiuni pentru combaterea



4.2.2 Limitări

29. Deși se recunoaște că
- trebuie să existe prevederi pentru procurori – date fiind prerogativele substanțiale puse la îndemâna lor și consecințele pe care exercitarea acestor prerogative o poate avea asupra libertăților individuale – de a fi trași la răspundere pentru abateri la nivel disciplinar, administrativ, civil și penal,
- se evidențiază, de asemenea, că
- aceste prevederi trebuie implementate în limite de timp rezonabile pentru a nu supra-aglomera sistemul. Astfel, trebuie să se pună accentul pe un apel înaintat unui comitet de nivel superior sau ad-hoc și asupra procedurilor disciplinare, deși fiecare procuror, similar altor persoane fizice, trebuie să fie tras la răspundere pentru infracțiunile comise. În mod clar, cu toate acestea, în sistemele în care procurorii beneficiază de o independență totală, aceștia poartă o responsabilitate mai mare.¹⁸
30. În mod similar, deși un regim disciplinar este considerat o componentă importantă privind reglementarea conduitei în cadrul urmăririi penale, se consideră de asemenea că un astfel de regim
- nu trebuie folosit pentru sancționarea procurorilor pe motive arbitrare sau neîntemeiate.¹⁹
31. Astfel, s-a subliniat că
- acțiunile disciplinare și demiterea trebuie reglementate de lege și guvernate de criterii transparente și obiective, în conformitate cu procedurile imparțiale, excluzând orice tip de discriminare și oferind posibilitatea unei analize imparțiale²⁰
- și că
- sistemul disciplinar trebuie să fie clar și transparent, cu reguli bine definite.²¹
32. În plus, trebuie reținut, atunci când se recurge la măsuri disciplinare, că acestea reprezintă
- mai degrabă o măsură extraordinară decât un instrument de gestionare de zi cu zi.²²

4.2.3 Articolul 6(1) din CEDO

33. Până în prezent, au fost prezentate câteva cazuri în fața CtEDO legate în mod direct de fondul acțiunilor disciplinare luate împotriva procurorilor.²³ Acest lucru reprezintă fără îndoială o urmare a faptului că CtEDO a acceptat recent că dreptul prevăzut în articolul 6(1) din CEDO

impunității (E/CN.4/2005/102/Add.1 (<https://undocs.org/E/CN.4/2005/102/Add.1>), care definește impunitatea ca reprezentând „imposibilitatea, de fapt sau de drept, de tragere la răspundere a infractorilor — indiferent dacă este vorba despre proceduri penale, civile, administrative sau disciplinare — întrucât aceștia nu sunt supuși unei investigații care poate conduce la acuzarea, arestarea, judecarea lor și, în cazul constatării vinovăției, condamnarea corespunzătoare, și la furnizarea de compensații pentru victimele lor”.

¹⁸ Expunerea de motive din paragraful 11 din Recomandarea Rec(2000)19 care prevede că „Statele trebuie să ia măsuri adecvate pentru a se asigura că procurorii își pot derula activitățile și responsabilitățile fără interferențe nejustificate sau expuneri nejustificate la răspunderi civile, penale sau de altă natură. Cu toate acestea, procuratura trebuie să își asume periodic și public responsabilitatea pentru activitatea sa în ansamblu și, în special, pentru modul de desfășurare a activităților sale prioritare”.

¹⁹ Ghidul UNODC/IAP, p. 32.

²⁰ Paragraful XII din Ghidul de la Budapesta, reiterat în paragraful 20 al Biroului Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni, *Raport privind Independența și imparțialitatea Procurorilor în Statele Membre ale Consiliului European, 2017*, CCPE-BU(2017)6. Nota explicativă afirmă că „52. Numirea și demiterea din funcție a procurorilor trebuie reglementate de lege la cel mai înalt nivel posibil și prin procese și proceduri clare și bine înțelese. 53. Proximitatea și natura complementară a misiunii judecătorilor și procurorilor generează cerințe și garanții similare din punct de vedere al statutului și al condițiilor profesionale, respectiv în ceea ce privește recrutarea, pregătirea, dezvoltarea profesională, salariile, disciplina și transferul (care trebuie modificate doar în conformitate cu legea sau cu consimțământul acestora). Din aceste motive, trebuie să se asigure condiții adecvate pentru deținerea funcției și pentru promovare, disciplină și demitere”.

²¹ Ghidul UNODC/IAP, p. 32. A se vedea prevederea din paragraful 8 din Declarația de la Bordeaux, conform căreia cerințele minime pentru statutul de independență al procurorilor includ dezvoltarea profesională și obținerea mandatului – care sunt dependente de aspectele disciplinare - trebuie garantate prin lege. Paragraful 8 nu menționează disciplina în mod expres, însă aceasta este prevăzută în paragraful 37 din Nota explicativă.

²² *Repertoriul tematic al principiilor Propunerii de Lege privind Procuratura din Ucraina* (Consiliul European, 2013) (<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802e5666>), alin. 81.

²³ În special, *Brisic v. România*, nr. 26238/10, 11 decembrie 2018 și *Kövesi v. România*, nr. 3594/19, 5 mai 2020. Doar acest ultim caz a vizat procedura disciplinară.

privind o audiere justă și publică în stabilirea drepturilor civile a fost general aplicabil disputelor care implică autorități și funcționari publici.²⁴

34. Cu toate acestea, începând cu acel moment, CtEDO a considerat că articolul 6(1) poate fi invocat în privința judecătorilor, chiar dacă aceștia nu fac parte din serviciul guvernamental sau administrativ, deoarece ei îndeplinesc un serviciu public.²⁵
35. De asemenea, recent, aceleași opinii au fost adoptate în privința procurorilor, indiferent de statutul lor formal în cadrul constituției țării respective.²⁶
36. Cu toate acestea, este posibil ca articolul 6(1) să nu fie considerat aplicabil atunci când sancțiunile care sunt sau ar putea fi impuse, nu au un impact semnificativ asupra persoanei implicate, astfel încât să fie suficient ca procedurile respective să fie considerate ca implicând un litigiu asupra „drepturilor civile” ale persoanei respective.
37. Astfel, se prevede că un astfel de litigiu va exista atunci când procedurile disciplinare pot conduce la demiterea persoanei implicate²⁷ sau la încetarea prematură a mandatului²⁸, atunci când acestea pot conduce la pierderea unei anumite funcții și la transferul într-o altă funcție²⁹ și atunci când acestea pot conduce la suspendarea temporară a capacității de exercitare a profesiei în cauză³⁰.
38. De asemenea, ar putea fi considerat că există un astfel de litigiu atunci când rezultatul ar afecta eligibilitatea pentru o anumită funcție publică sau ar avea consecințe financiare grave.³¹
39. În plus, se poate considera existența unui litigiu privind „drepturile civile” ale unei persoane în cazul unei decizii de suspendare a acesteia până la decizia privind procedurile disciplinare, în

²⁴ În cazul *Vilho Eskelinen și alții v. Finlanda* [GC], nr. 63235/00, 19 aprilie 2007; Articolul 6(1) nu va fi aplicabil atunci când (a) un Stat a prevăzut în mod expres în legislația sa națională interdicția de acces la un tribunal pentru postul sau categoria de personal respectivă și (b) excluderea trebuie să fie justificată pe temeiuri obiective în interesul Statului. Cu toate acestea, accesul la un tribunal nu trebuie considerat exclus atunci când nu există un apel în instanță împotriva deciziei unui organism disciplinar dacă organismul respectiv îndeplinește cerințele din Articolul 6(1); *Kamenos v. Cipru*, nr. 147/07, 31 octombrie 2017, la alin. 82-88.

²⁵ *Olujić v. Croația*, nr. 22330/05, 5 februarie 2009, la alin. 32.

²⁶ În cazul *Kövesi v. România*, nr. 3594/19, 5 mai 2020, care a vizat demiterea procurorului șef al Direcției Naționale Anticorupție. Considerentele pentru aplicabilitatea Articolului 6(1) nu s-au bazat doar pe ne-excluderea expresă în legislația națională a accesului în tribunal ci „chiar presupunând că accesul în tribunal în situația reclamantului a fost exclusă în mod expres de către legislația națională, prin aplicarea ulterioară a testului Eskelinen, Curtea consideră că a doua condiție – constând din existența unei justificări obiective pentru această excludere în interesul Statului – nu a fost îndeplinită în cazul de față. Într-un cadru legal în care demiterea unui procuror-șef al DNA a fost decisă de Președinte pe baza propunerii Ministrului Justiției cu avizul CSM, absența controlului judiciar privind legalitatea deciziei de demitere nu poate fi în interesul Statului. Membrii cu experiență în sistemul judiciar trebuie să beneficieze – în aceeași măsură cu alți cetățeni – de protecție împotriva deciziilor arbitrare ale puterii executive și doar supravegherea din partea unui organism judiciar independent asupra legalității unei astfel de decizii de demitere poate asigura aplicarea acestui drept” (alin. 124).

²⁷ A se vedea, de ex., *Olujić v. Croația*, nr. 22330/05, 5 februarie 2009, *Vanjak v. Croația*, nr. 29889/04, 14 ianuarie 2010 și *Kövesi v. România*, nr. 3594/19, 5 mai 2020.

²⁸ A se vedea, de ex., *Sturua v. Georgia*, nr. 45729/05, 28 martie 2017.

²⁹ A se vedea, de ex., *Stojakovic v. Austria*, nr. 30003/02, 9 noiembrie 2006, un caz al unui reclamant care a fost demis din funcția de director al unui institut pentru a fi transferat într-o altă funcție.

³⁰ A se vedea *W.R. v. Austria*, nr. 26602/95, 21 decembrie 1999; “30. Având în vedere jurisprudența recentă, Curtea reține că, în cazul de față, eventualele penalități pentru abateri disciplinare în baza capitolului 12 din Legea privind sancțiunile disciplinare 1872 și respectiv a capitolului 16 din Legea privind sancțiunile disciplinare 1990 au prevăzut inclusiv suspendarea dreptului de practicare a avocaturii pentru până la un an. Astfel, reclamantul a fost supus riscului de suspendare temporară a dreptului de practicare a profesiei sale. Într-adevăr, Camera Baroului, în cadrul procedurilor de apel, a solicitat impunerea unei perioade de suspendare de trei luni. Rezultă că dreptul reclamantului de a continua practicarea profesiei de avocat a fost pus în pericol în contextul procedurilor împotriva sa. În mod corespunzător, Articolul 6 secțiunea 1 este aplicabil în această cauză civilă”. A se vedea de asemenea *Ramos Nunes de Carvalho E Sá v. Portugalia* [GC], nr. 55391/13, 6 noiembrie 2018, în care o judecătoare a fost suspendată din funcție pentru 240 de zile.

³¹ De ex., *Harabin v. Slovacia*, nr. 58688/11, 20 noiembrie 2012; “122. În prezentul caz, situația este diferită de cea din cazul Olujić, (citată mai sus) în care procedurile disciplinare nu au condus la demiterea reclamantului. Cu toate acestea, curtea a reținut că decizia conform căreia reclamantul a comis o abatere disciplinară gravă poate avea o relevanță importantă asupra eligibilității sale de a deține o funcție în sistemul judiciar, în conformitate cu secțiunea 116(3)(b) în conjuncție cu secțiunea 117(7) din Legea privind judecătoria și evaluatorii 2000, o abatere disciplinară gravă comisă de un judecător care fusese în prealabil sancționat pentru o abatere disciplinară gravă conduce la neeligibilitatea judecătorului pentru deținerea acestei funcții. În plus este relevant faptul că deciziile Curții Constituționale au prevăzut o reducere cu 70% a salariului anual al reclamantului. Acești doi factori, analizați împreună, justifică concluzia conform căreia procedurile disciplinare au condus la o dispută privind „drepturile civile” ale reclamantului”. A se vedea, de asemenea, *Tato Marinho dos Santos Costa Alves dos Santos and Figueiredo v. Portugalia*, nr. 9023/13, 21 iunie 2016, în care au fost impuse penalități de reținere a salariului între 25 și 50 de zile asupra judecătorilor reclamânți și *Ramos Nunes de Carvalho E Sá v. Portugalia* [GC], nr. 55391/13, 6 noiembrie 2018, în care una dintre penalitățile impuse asupra unui judecător a fost reținerea salariului pentru 20 de zile.



măsura în care acestea sunt corelate în mod eficient cu decizia respectivă.³² Durata suspendării nu va reprezenta o bază decisivă pentru luarea acestei decizii;³³ în schimb, se va acorda o mai mare atenție efectelor sale efective, inclusiv reținerea salariului și probabilitatea unei întârzieri considerabile în luarea unei decizii definitive³⁴.

40. Trebuie reținut, de asemenea, că aplicabilitatea articolului 6(1) privind procedurile disciplinare nu este determinată de rezultatul particular al unui caz – care poate să nu implice o penalitate destul de gravă – ci de posibilitatea ca aceste proceduri să conducă la una dintre consecințele grave discutate anterior.³⁵

4.2.4 Jurisprudența care nu implică procurorii

41. Așa cum s-a menționat,³⁶ nu au fost înregistrate multe cazuri pe rolul CtEDO privind analiza în mod direct a procedurilor disciplinare împotriva procurorilor. Cu toate acestea, cerințele elaborate de către aceasta pentru multe dintre cazurile soluționate privind procedurile disciplinare care implică alți specialiști, au o aplicabilitate generală, și, prin urmare, prezintă relevanță pentru cerințele referitoare la procurori.
42. De asemenea, CCPE a recunoscut că proximitatea și caracterul complementar al activității judecătorilor și procurorilor generează cerințe și garanții similare din punct de vedere al statutului și condițiilor de desfășurare a activității acestora, inclusiv cele referitoare la disciplină³⁷ și, astfel, o mai atentă elaborare de către Curtea Europeană a cerințelor privind disciplina judecătorilor va avea o importanță deosebită pentru procedurile îndreptate împotriva procurorilor.

³² O schimbare în abordarea CtEDO a viziunii asupra acestor măsuri intermediare a fost implementată în decizia sa din cazul *Micallef v. Malta* [GC], nr. 17056/06, 15 octombrie 2009; „79. Excluderea măsurilor intermediare din domeniul de aplicare al Articolului 6 a fost justificată până în prezent de faptul că, în principiu, acestea nu stabilesc drepturi și obligații civile. Cu toate acestea, în condițiile în care multe dintre Statele Contractante prezintă întârzieri semnificative în cadrul sistemelor de justiție supra-încărcate care conduc la proceduri cu o durată excesivă, o decizie judecătorească de interdicție va fi de cele mai multe ori echivalentă cu o decizie pe fondul cazului, pentru o perioadă considerabilă de timp, chiar permanentă în cazuri excepționale. Rezultă că, frecvent, procedurile intermediare și finale decid aceleași „drepturi sau obligații civile” și au aceleași efecte de lungă durată sau permanente. 80. În acest context, Curtea nu consideră că se justifică caracterizarea automată a procedurilor de suspendare ca nefiind limitativă pentru drepturile sau obligațiile civile. De asemenea Curtea nu este convinsă că un viciu al acestor proceduri nu va fi neapărat într-o etapă ulterioară, respectiv, în cadrul procedurilor pe fond prevăzute în Articolul 6 întrucât toate prejudiciile suferite în acest timp pot deveni irevocabile și având oportunități limitate de reparare a prejudiciului cauzat, cu excepția unei compensații pecuniare”.

³³ Acest aspect a fost clarificat în *Micallef v. Malta* [GC], nr. 17056/06, 15 octombrie 2009 („85. În al doilea rând, trebuie analizate natura măsurii intermediare, obiectul și scopul său precum și efectele asupra drepturilor implicate. Atunci când o măsură intermediară poate fi considerată eficientă pentru stabilirea drepturilor sau obligațiilor civile implicate, indiferent de perioada de valabilitate a acestora, se va aplica Articolul 6”) și a fost reiterat în cazul *Helmut Blum v. Austria*, nr. 33060/10, 5 aprilie 2016 („62. În ceea ce privește argumentele prezentate de reclamant, Curtea reiterează că perioada de valabilitate a măsurii intermediare nu este determinată în analiza aplicabilității Articolului 6 în cazul de față (a se vedea *Micallef v. Malta* [GC], citat mai sus, secțiunea 85)”).

³⁴ A se vedea *Müller-Hartburg v. Austria*, nr. 47195/06, 19 februarie 2013 („40. În cazul de față, autoritățile disciplinare au decis ca reclamantul să fie exclus din registru. În plus, a fost impusă o interdicție provizorie de practicare a dreptului de către reclamant ca măsură intermediară pe durata procedurilor disciplinare. Astfel nu există niciun dubiu că dreptul reclamantului de a continua practicarea profesiei de avocat a fost pus în pericol în contextul procedurilor disciplinare. În consecință, Articolul 6 secțiunea 1 se aplică pentru capătul de acuzare civil”. În acest caz, procedurile disciplinare au fost întârziate până la soluționarea procedurilor penale, și astfel ele au durat aproape nouă ani), *Helmut Blum v. Austria*, nr. 33060/10, 5 aprilie 2016 („63. În cazul de față, condițiile măsurilor intermediare din Legea privind sancțiunile disciplinare au prevăzut, inter alia, retragerea dreptului de a acționa în calitate de reprezentant în fața unor anumite tribunale sau autorități administrative, precum și interdicția provizorie de practicare a avocaturii. În cadrul litigiului principal, autoritățile disciplinare pot lua măsuri, de la o muștrare scrisă până la radierea din registru (ceea ce înseamnă interdicția de practicare a avocaturii timp de cel puțin trei ani). Curtea consideră că atât în cadrul procedurilor juridice principale cât și în cele de sumare, drepturile omului în sensul Articolului 6 au fost vizate”) iar *Paluda v. Slovacia*, nr. 33392/12, 23 mai 2017 (în care „suspendarea a condus la descalificarea reclamantului din exercitarea funcției și reținerea a 50% din salariul său (a se vedea paragraful 10 de mai sus), și în același timp el a continuat să fie împiedicat să se implice în alte activități generatoare de venituri” (alin. 50).

³⁵ *A. v. Finlanda* (dec.), nr. 44998/98, 8 ianuarie 2004; „În acest caz, reclamantul a primit doar un avertisment. Nu a fost impusă nicio măsură pentru retragerea sau modificarea dreptului de exercitare a profesiei. De asemenea avertismentul nu a fost făcut public sau nu a condus la consecințe financiare. Astfel, rezultatul concret al procedurilor nu a avut un impact determinant direct asupra dreptului reclamantului de a continua exercitarea profesiei sale. Cu toate acestea, este indiscutabil faptul că, atunci când procedurile au fost inițiate, excluderea din Barou nu era imposibilă. Cu alte cuvinte, miza era dreptul reclamantului de a continua exercitarea profesiei sale în calitate de membru al Baroului. Astfel, tribunalul a presupus că Articolul 6 este aplicabil”.

³⁶ A se vedea alin. 33 de mai sus.

³⁷ Această similaritate a fost recunoscută în paragraful 37 din Nota explicativă la Declarația de la Bordeaux.



4.2.5 Răspunderea disciplinară

43. Așa cum am reținut mai sus,³⁸ expunerea de motive la Recomandarea Rec(2000)19 a indicat faptul că procedurile disciplinare au fost preferabile față de procedurile penale în ceea ce privește conduita inadecvată a procurorilor, însă recurgerea la aceste din urmă nu a fost exclusă.
44. Adicional, pot exista cazuri în care instituirea procedurilor disciplinare și penale este considerată o reacție necesară la o astfel de conduită.
45. Cu toate acestea, acest lucru nu va conduce la încălcarea principiului de interdicere a dublei incriminări prevăzute la articolul 4 din Protocolul Nr. 4 la CEDO, întrucât, procedurile disciplinare pentru care cea mai gravă sancțiune este demiterea, nu sunt considerate o faptă penală.³⁹ În consecință, nu s-ar considera o dublare a răspunderii penale atunci când condamnarea a avut loc înainte sau după impunerea unei sancțiuni disciplinare pentru aceeași problemă analizată în cadrul procedurilor penale în cauză.⁴⁰

4.2.6 Acțiuni împotriva conducătorului unei unități de procuratură

46. Se pare că standardele analizate nu adoptă o poziție privind posibilitatea în care conducătorul unei unități de procuratură să fie supus procedurilor disciplinare, însă se consideră că trebuie să existe o transparență privind posibilitatea instituirii unor astfel de măsuri împotriva sa.⁴¹

4.2.7 Acțiuni cvasi-disciplinare

47. În final, toate acțiunile și măsurile întreprinse cu privire la un procuror care sunt comparabile cu măsurile disciplinare – chiar dacă nu sunt descrise în mod formal ca atare⁴² – ar trebui executate într-o manieră consecventă cu cerințele analizate în secțiunile următoare.

³⁸ A se vedea alin. 29 de mai sus.

³⁹ A se vedea, de ex., *Soysever v. Turcia* (dec.), nr. 39826/98, 7 noiembrie 2000; „Curtea reține că esența sancțiunii de demitere impusă împotriva reclamantului rezidă în domeniul procedurilor disciplinare în cadrul forțelor armate și este adresată doar unui anumit grup cu un anumit statut”. A se vedea, de asemenea *Oleksandr Volkov v. Ucraina*, nr. 21722/11, 9 ianuarie 2013; „93. ... în cazul de față, reclamantul, având un statut special, a fost pedepsit pentru nerespectarea sarcinilor de serviciu – respectiv pentru o contravenție care este acoperită de dreptul disciplinar. Sancțiunea impusă reclamantului a fost o măsură clasică disciplinară pentru abateri profesionale și, din punct de vedere al dreptului național, ea a fost contrazisă de sancțiunile din dreptul penal pentru adoptarea de către un judecător, cu bună știință, a unei decizii eronate (a se vedea Articolul 375 din Codul Penal de mai sus)”.

⁴⁰ A se vedea, de ex., *Luksch v. Austria* (dec.), nr. 37075/97, 21 noiembrie 2000 și *Müller-Hartburg v. Austria*, nr. 47195/06, 19 februarie 2013 și *Biagioli v. San Marino* (dec.), nr. 64735/14, 13 septembrie 2016 în ceea ce privește prima situație și *Šubinski v. Slovenia* (dec.), nr. 48298/13, 13 septembrie 2016 în ceea ce privește situația din urmă.

⁴¹ Astfel, Comisia de la Veneția a remarcat că: „Articolul 50 vizează sancțiunile disciplinare care pot fi aplicate împotriva unui procuror, și caracterul adecvat al acestora. Cu toate acestea, paragraful 1 stipulează că aceste sancțiuni nu pot fi aplicate împotriva Procurorului General. Acest lucru poate fi adecvat având în vedere nivelul discreționar privind demiterea sa, însă această prevedere nu clarifică dacă procedurile disciplinare pot fi instituite împotriva Procurorului General, deși fără posibilitatea de impunere a sancțiunilor. Această incertitudine apare deoarece nu se exclude în mod expres aplicabilitatea Articolelor 44-49 pentru Procurorul General. Astfel există necesitatea de clarificare a răspunderii disciplinare a Procurorului General”; CDL-AD(2013)025, Opinie comună privind Proiectul de lege asupra Parchetului General din Ucraina („Opinie comună, Ucraina”) ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)025-e)), secțiunea 137. GRECO, în cel de-al patrulea Raport de evaluare privind Republica Cehă, a recomandat ca Procurorul General și alți procurori șefi să fie retrași din funcție (respectiv demisi) doar în contextul procedurilor disciplinare; alin. 191.xi.

⁴² Posibilitatea de apariție a unor astfel de acțiuni a fost recunoscută atât de CCPE („La deciderea transferului sau a delegării împotriva voinței unui procuror, la nivel intern sau extern, potențialele riscuri trebuie compensate cu măsurile de protecție prevăzute în lege (de exemplu, un transfer care reprezintă o procedură disciplinară)” (paragraful 69 din Nota explicativă a Cartei de la Roma)) și Comisia de la Veneția („Necesitatea prevederilor care introduc un apel într-un tribunal nu trebuie să fie limitat la sancțiuni disciplinare, însă trebuie să acopere de asemenea și alte acțiuni care au efecte negative asupra statutului sau activității judecătorilor, de exemplu: refuzul unei promovări, adăugarea de comentarii (negative) la dosare, alocarea claselor, relocare etc. Acest lucru poate fi prevăzut în alte reglementări din legislația Turciei. Într-o țară care se supune regulilor statului de drept, trebuie să se prevadă căi de atac în justiție pentru aceste cazuri”; CDL-AD(2011)004, Opinie asupra proiectului de lege privind judecătoria și procurorii din Turcia, secțiunea 76) ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)004-e)).

4.3 Temeiuri pentru măsuri disciplinare

48. Nu există prevederi în CEDO care să abordeze în mod specific temeiurile în baza cărora ar putea fi luate măsuri disciplinare împotriva unui procuror. De asemenea, nu există nici o explicație reală a acestor temeiuri în instrumentele juridice neobligatorii.⁴³
49. În același timp, obligațiile pozitive care decurg din dreptul la viață, interzicerea torturii și a pedepselor sau tratamentelor inumane, interzicerea sclaviei și a muncii forțate, dreptul la libertate și securitate și dreptul la respectarea vieții private și de familie în temeiul articolelor 2, 3, 4, 5 și 8 din CEDO ar putea impune declanșarea unei proceduri disciplinare împotriva unui procuror în vederea protejării acestor drepturi fundamentale.⁴⁴
50. De asemenea, există posibilitatea ca CtEDO să recunoască obligațiile pozitive care decurg din dreptul la un proces echitabil conform articolului 6, care sunt relevante pentru conduita unui procuror într-un caz în care conformitatea depinde de comportamentul și/sau conduita procurorului și, astfel, necesită cel puțin măsuri disciplinare în anumite cazuri de neconformitate.⁴⁵
51. În același timp, luarea unei măsuri disciplinare împotriva unui procuror nu ar trebui bazată pe temeiuri care contravin drepturilor care îi sunt conferite de CEDO, ca de exemplu libertatea de gândire, de conștiință și de religie, libertatea de exprimare și libertatea de întrunire și de asociere.⁴⁶
52. Totuși, acest lucru nu înseamnă că o conduită care implică aceste drepturi nu poate fi, în anumite circumstanțe, incompatibilă cu obligațiile individuale pe care le are procurorul, și prin urmare, luarea măsurilor disciplinare în acest scop ar putea fi considerată de CtEDO drept o restricționare admisibilă a dreptului respectiv.⁴⁷ Cu toate acestea, în astfel de cazuri, poate părea că aplicarea

⁴³ Cu toate acestea, în contextul cerințelor privind derularea procedurilor disciplinare, Opinia CCPE nr. 13 (2018) se referă la cele care au loc „în cazul unor încălcări majore ale îndatoririlor profesionale (neglijență, încălcarea obligației de confidențialitate, a reglementărilor anticorupție, etc.)”

⁴⁴ De ex., acest lucru poate reprezenta o consecință a: neasigurării supervizării organelor de urmărire penală într-un penitenciar în care au existat maltratări ale deținuților (ca în cazul *Karabet și alții v. Ucraina*, nr. 38906/07, 17 ianuarie 2013); și a modului de instrumentare a procedurilor penale (ca în cazul *M.C. v. Bulgaria*, 39272/98, 4 decembrie 2003 în care procurorii precedat posibilitatea de dovedire a *mens rea* pentru presupușii autori ai unei infracțiuni de viol prin evaluarea tuturor circumstanțelor contextuale, ca de exemplu dovezile că au indus în eroare în mod deliberat pe reclamantă, pentru a o duce într-o zonă izolată, generând astfel o atmosferă de constrângere, și analizând de asemenea credibilitatea versiunilor prezentate de cei trei bărbați și martori chemați de aceștia, rezultatul fiind neîndeplinirea cerințelor pentru stabilirea și aplicarea în mod eficient a unui sistem penal care incriminează toate formele de viol și abuz sexual). A se vedea, de asemenea, încălcarea Articolului 8 din cazul *Craxi v. Italia (Nr. 2)*, 25337/94, 17 iulie 2003, care a rezultat din citirea, în fața instanței, de către un procuror, a unei convorbiri telefonice interceptate și din înscrierea acesteia în registrul tribunalului, care era accesibil mass-mediei, atunci când acest material a inclus aspecte private care nu erau relevante pentru proceduri.

⁴⁵ De ex., CtEDO a recunoscut că un tribunal a avut obligația de a asigura respectarea practică și efectivă a dreptului reclamantului la un proces echitabil în contextul unei reprezentări juridice inadecvate a părâtului; *Czekalla v. Portugalia*, nr. 38830/97, 10 octombrie 2002. O opinie similară poate fi obținută, de exemplu, față de nedivulgarea dovezilor de către un procuror către avocații apărării sau față de interzicerea accesului părâtului la avocatul său în timpul interogatoriului. În plus, trebuie reținut că în anumite cazuri s-a constatat că observațiile unui procuror au încălcat prezumția de nevinovăție a acuzatului; a se vedea, de ex., *Khuzin și alții v. Rusia*, nr. 13470/02, 23 octombrie 2002 și *Fatullayev v. Azerbaidjan*, nr. 40984/07, 22 aprilie 2010

⁴⁶ De ex., așa cum s-a observat în cazul *Guja v. Moldova* [GC], nr. 14277/04, 12 februarie 2008 (care a vizat demiterea Directorului Departamentului de Presă al Procuraturii Generale pentru divulgarea către o publicație a informațiilor privind comiterea unei infracțiuni grave de către Vicepreședintele Parlamentului. Această faptă a fost considerată de CtEDO ca încălcând dreptul la libertatea de exprimare, întrucât Procurorul General, deși cunoștea cazul de șase luni, nu își indicase intenția de a răspunde, ci a lăsat impresia că s-a supus presiunii impuse asupra poziției sale și că nu existau alte canale alternative disponibile pentru reclamant, divulgarea a avut un impact asupra unor aspecte precum separarea puterilor, conduită neadecvată din partea unui politician de rang înalt și atitudinea neadecvată a guvernului față de brutalitatea poliției, care reprezentau aspecte foarte importante ale unei societăți democratice în care publicul deține interesul legitim de informare și care intră în sfera dezbaterii politice, informația a fost corectă, reclamantul nu a avut ulterior motive ascunse) și în cazul *Kayasu v. Turcia (Nr. 1)*, nr. 64119/00, 13 noiembrie 2008 (privind demiterea unui procuror pe baza terminologiei folosite de acesta într-o plângere penală înregistrată de acesta în calitate de cetățean împotriva foștilor generali de armată care au fost principalii instigatori ai unei lovituri de stat). A se vedea de asemenea constatările din cazul *Baka v. Ungaria* [GC], nr. 20261/12, 23 iunie 2016, *Brisco v. România*, nr. 26238/10, 11 decembrie 2018 și *Kövesi v. România*, nr. 3594/19, 5 mai 2020 privind încălcarea drepturilor la libertatea de exprimare în urma încetării premature a mandatelor, în primul caz pentru Președintele Curții Supreme, și în al doilea și al treilea caz pentru procurorii-șefi pe baza opiniilor exprimate în mod public în această calitate.

⁴⁷ De ex., în cazul *W.R. v. Austria* (dec.), nr. 26602/95, 30 iunie 1997 (care a vizat mustrarea și amendarea unui procuror pentru insultarea unui judecător afirmând că opinia acestuia din urmă era ridicolă) și *Poyraz v. Turcia*, nr. 15966/06, 7 decembrie 2010 (care



unei pedepse disproporționate în baza unei astfel de acțiuni ar conduce la constatarea încălcării dreptului.⁴⁸

53. Cerințele impuse procurorilor în exercitarea funcțiilor acestora, discutate mai sus,⁴⁹ vor constitui, în mod inevitabil, temeiurile principale pentru întreprinderea de măsuri disciplinare împotriva lor.
54. De asemenea, încălcarea normelor de drept penal vor fi, în multe cazuri, incompatibile cu aceste cerințe, sau vor împiedica persoanele respective să continue să activeze în calitate de procuror⁵⁰, deși acest lucru nu va conduce în mod neapărat la descalificarea permanentă pentru această funcție⁵¹. Cu toate acestea, s-a sugerat că nu ar fi adecvat să se ia măsuri disciplinare atunci când un procuror a fost condamnat pentru o infracțiune care nu are un caracter grav.⁵²
55. S-a subliniat și faptul că orice temei pentru stabilirea răspunderii nu ar trebui să fie reprezentat de acțiunea sau inacțiunea unui procuror care poate fi considerată a fi de importanță minoră.⁵³
56. **Adițional, este remarcată necesitatea ca temeiurile pentru stabilirea răspunderii disciplinare să se refere doar la acțiunea sau la lipsa de acțiune, de fond, a unui procuror, astfel încât aceștia să nu fie preocupați de simplele percepții referitor la ce ar fi trebuit sau nu ar fi trebuit să facă procurorul într-o anumită situație cu privire la acțiunile sau omisiunile acestora.⁵⁴**
57. **În plus, este evident faptul că achitarea unei persoane, împotriva căreia un procuror a inițiat o procedură, nu reprezintă în sine un temei pentru răspundere disciplinară.⁵⁵ Cu toate acestea, această situație nu ar împiedica luarea de măsuri împotriva unui procuror, în cazul în care**

a implicat o sentință civilă împotriva reclamantului pe baza unui raport pe care l-a elaborat în calitate de inspector șef al Ministerului Justiției și care a fost divulgat presei, privind acuzațiile de abateră profesională din partea unui judecător-șef).

⁴⁸ A se vedea alin. 121 -126 de mai jos.

⁴⁹ A se vedea alin. 25 -27 de mai sus.

⁵⁰ „Încălcarea legislației penale a unui stat de către un procuror va fi considerată fără îndoială drept o conduită neprofesională, iar dacă fapta penală este atribuită unei conduite precum comunicarea informațiilor dintr-un dosar pentru câștiguri financiare, această încălcare va reprezenta de asemenea o culpă profesională”; Ghidul UNODC/IAP, p. 34.

⁵¹ De ex., o condamnare pentru conducere sub influența alcoolului va submina, fără îndoială, autoritatea pe termen scurt a unui procuror, însă nu se poate exclude posibilitatea de reabilitare a statutului său în viitor.

⁵² Așa cum remarcă Comisia de la Veneția: “[...] Deși specificitatea serviciului mandatează respingerea pentru aproape toate infracțiunile, această măsură poate fi disproporționată în cazul contravențiilor administrative minore (de ex., legate de monitorizare) [...]”; Opinie comună, Ucraina, secțiunea137.

⁵³ Un punct de vedere exprimat atât de Comisia de la Veneția („Articolul 64 prevede că reducerea salariului se referă la absența nemotivată. Acuzația reprezintă o sesizare scrisă care indică o infracțiune și care poate fi impusă pentru producerea de daune împotriva respectului și încrederii față de funcțiile publice, discreditând acest serviciu printr-o ținută necorespunzătoare, prin folosirea instrumentelor publice în scop privat, prin maltratarea colegilor și a altor persoane. Riscul de abuz de putere disciplinară a fost redus de faptul că decizia definitivă este luată acum de HSYK, însă acest risc continuă să existe. Astfel se recomandă ca reglementările privind sancțiunile disciplinare să fie revizuite pentru a reduce temeiurile pentru aceste sancțiuni, pentru a stabili proporționalitatea și pentru a limita sancțiunile disciplinare la încălcările grave ale atribuțiilor [...] unui procuror”; CDL-AD(2011)004, Opinie asupra proiectului de lege privind judecătorii și procurorii din Turcia, secțiunea63) și CCPE („Biroul CCPE recomandă astfel... specificare faptului că doar cazurile de incompetență gravă și repetitivă, stabilită prin proceduri disciplinare adecvate, cu posibilitatea de apel, pot conduce la demitere”; Opinia Biroului CCPE în baza unei solicitări a Asociației Procurorilor din Serbia pentru evaluarea amendamentelor propuse la Constituția Serbiei care va afecta structura Consiliului Procurorilor și activitatea procurorilor, CCPE-BU(2018)3, 25 iunie 2018, alin. 41. În plus, Opinia CCPE nr. 13 (2018) face referire la procedurile disciplinare care au loc „în cazul unor încălcări majore ale îndatoririlor profesionale”; alin. 47).

⁵⁴ Așa cum remarcă Comisia de la Veneția: „Se pare că cauzarea unei percepții asupra unei fapte în schimbul executării efective a faptei respective, nu reprezintă un criteriu pentru impunerea unei sancțiuni grave [...] aplicate unui procuror. O percepție poate fi greșită de la bun început și poate fi necesar să se dovedească că [...] procurorul a comis o abateră profesională mai degrabă decât să se facă dovadă asupra percepției unor persoane privind comiterea faptei respective. Acest lucru este prevăzut în Articolul 68(e) care permite schimbarea unei jurisdicții atunci când se consideră că un judecător: „a provocat percepția că a fost implicat într-un caz de mită sau extorcare fără obținerea unor dovezi substanțiale”; CDL-AD(2011)004, Opinie asupra proiectului de lege privind judecătorii și procurorii din Turcia, §71.

⁵⁵ A se vedea, de ex., opiniile Comisiei de la Veneția („Articolul 44 trebuie să interzică în mod explicit faptul că achitarea unei persoane acuzate de un procuror poate conduce la proceduri împotriva procurorului, în afara cazului în care acuzațiile au fost aduse prin neglijență gravă sau cu rea intenție. Se pare că, din cauza temerilor legate de indicatorii de performanță și de procedurile disciplinare, procurorii exercită presiuni asupra judecătorilor pentru a evita achitățile. În prezent procurorii par să fie obligați să câștige toate cazurile deoarece în caz contrar aceștia se vor confrunta cu acțiuni disciplinare. În cadrul unui sistem democratic bazat pe statul de drept, procurorii se supun principiului procesului echitabil și trebuie să piardă cazuri fără a suferi acțiuni disciplinare”; Opinie comună, Ucraina, secțiunea 128) și CCPE (“În cadrul unui sistem democratic bazat pe statul de drept, achitarea unei persoane nu trebuie să conducă la proceduri disciplinare împotriva procurorului responsabil pentru caz”; Nota explicativă la Carta de la Roma, alin. 86).



neregulile realizate de procuror în anchetarea în etapa preliminară sau urmărirea penală în sine, au condus în mod clar la o achitare.⁵⁶

58. În descrierea abaterilor disciplinare, textul ce prevede aceste abateri trebuie să se refere la existența circumstanțelor care ar putea permite o apărare validă pe care să o facă procurorul referitoare la o acțiune sau o omisiune a acestuia care, în condiții contrare, ar fi inacceptabilă.⁵⁷
59. Deși textul abaterilor disciplinare specifice poate reflecta aspecte ale prevederilor din codurile de etică care au fost elaborate pentru multe sisteme de procuratură,⁵⁸ trebuie reținut faptul că, caracterul general și de avertisment ale anumitor elemente incluse în acestea, pot reprezenta un temei neadecvat pentru măsuri disciplinare⁵⁹.
60. În ceea ce privește legăturile dintre abaterile disciplinare și codul deontologic, este esențial ca temeiurile pentru măsuri disciplinare să nu fie niciodată imprecise sau vagi.⁶⁰
61. Cu toate acestea, CtEDO a recunoscut dificultatea evitării limbajului general în formularea abaterilor disciplinare, deoarece, în caz contrar, un caz nu ar putea fi instrumentat complet și poate fi necesară o actualizare constantă pentru luarea în calcul a noilor circumstanțe.⁶¹
62. În consecință, se consideră că:
- o listă a unor conduite specifice cu aplicații generale și multiple nu asigură o garanție pentru abordarea adecvată a caracterului previzibil al legii.⁶²

⁵⁶ Acest caz poate apărea în urma unei rețineri nejustificate a dovezilor de către apărare, sau a unei restricționări neadecvate a accesului părătului la avocatul său în timpul interogatoriului.

⁵⁷ Astfel, Comisia de la Veneția a remarcat că: „[...] Persoanele care își părăsesc locul de muncă în mod nemotivat pentru mai mult de 10 zile sau care nu se prezintă la locul de muncă pentru mai mult de 30 de zile în anul respectiv sunt considerate demise din funcția respectivă. Acest lucru nu pare a reprezenta o excepție de la ultima prevedere pentru persoanele care sunt bolnave, și acest aspect trebuie remediat”; CDL-AD(2011)004, Opinie asupra proiectului de lege privind judecătoria și procurorii din Turcia, secțiunea 48-49.

⁵⁸ Astfel, în al patrulea Raport de evaluare pentru Azerbaidjan, GRECO a recomandat ca încălcarea Codului de etică al procurorilor să fie clasificată drept o abatere disciplinară în baza Legii Procuraturii și a Legii privind activitatea Procuraturii; alin. 128.xvii.

⁵⁹ Acest lucru a fost recunoscut în cadrul unui alineat inclus în structura preliminară a documentului care urma să devină Opinia CCPE nr. 13 (2018): „Relațiile dintre conduită și disciplină. Atunci când există un cod deontologic, există un aspect represiv care nu trebuie neapărat recomandat. Etica are un spectru mai larg care trebuie luat în considerare zilnic” (CCPE-GT(2018)1Prov3). Acest lucru nu înseamnă că nu trebuie urmărită claritatea în elaborarea codurilor de etică ale procurorilor, și, într-adevăr, acest lucru a fost recomandat în mod repetat de către GRECO în Rapoartele de evaluare din cea de-a patra rundă prin utilizarea comentariilor explicative și/sau a exemplor practice; pentru Albania (alin. 146.x), Republica Cehă (alin. 191.xii), Danemarca (alin. 180.vi), Estonia (alin. 202.xv), Finlanda (alin. 195.viii), Georgia (alin. 204.xiii), Grecia (alin. 137.xiv), Italia (alin. 198.ix), Lituania (alin. 236.xi), Malta (alin. 152.viii), Republica Moldova (alin. 189.xvii), Monaco (alin. 198.xii), Norvegia (alin. 207.vii), România (alin. 155.x), Serbia (alin. 221.xi), Republica Slovacă (alin. 149.xii), Slovenia (alin. 233.xiii), Suedia (alin. 185.viii), Elveția (alin. 291.x), „Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei” (alin. 251.xiv), Turcia (alin. 241.xxi) și Ucraina (alin. 273.xxvii).

⁶⁰ A se vedea, de ex., următorul punct de vedere al Comisiei de la Veneția („Articolul 62 vizează abaterile disciplinare. Unele dintre aceste prevederi sunt într-o oarecare măsură vagi și potențial periculoase, și pot fi utilizate pentru subminarea activității unui procuror sau pentru controlul acestuia. Criteriul (b) care vizează interpretarea sau aplicarea neuniformă a legislației este deosebit de periculos. Acesta poate fi aplicat într-o manieră foarte subiectivă. Trebuie să se facă distincția între incapacitatea de muncă și evaluarea mai subiectivă a calității deciziilor luate. Dacă aceasta din urmă este pusă sub semnul întrebării, în absența cazurilor în care deciziile sunt în mod evident eronate, există o problemă legată de autonomia persoanei implicate” (CDL-AD(2008)019, Opinie privind proiectul de lege cu privire la Procuratura din Moldova ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2008\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2008)019-e)), §52) și „Este important, în contextul independenței lor, ca procurorii să aibă certitudinea de ocupare a funcției lor. Astfel, condițiile în care aceștia pot fi sancționați (și chiar demisi din funcție) trebuie elaborate în mod clar și fără ambiguități. [...] („Opinie comună asupra Proiectului de Lege cu privire la Procuratură din Republica Moldova, adoptată de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 102-a sesiune plenară, CDL-AD(2015)005 („Opinie comună, Moldova”) ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)005-e)), secțiunea 117, 118 și 120)) și CCPE („Așa cum s-a menționat deja, CCPE a indicat faptul că numirea în funcție și demiterea procurorilor trebuie reglementate de lege în cea mai mare măsură posibilă și prin procese și proceduri clare și bine stabilite. Incompetența, ca motiv de demitere, pare a reprezenta un concept foarte larg și foarte vag definit, și poate fi înțeleasă și interpretată în mod arbitrar, permițând demiteri pe considerente politice sau alte considerente subiective sub pretextul de „performanță incompetentă”; Opinia Biroului CCPE în baza unei solicitări a Asociației Procurorilor din Serbia pentru evaluarea amendamentelor propuse la Constituția Serbiei care va afecta structura Consiliului Procurorilor și activitatea procurorilor, CCPE-BU(2018)3, 25 iunie 2018, alin. 40). În al patrulea Raport de evaluare, GRECO a recomandat ca abaterile disciplinare să fie definite mai clar sau mai precis în Georgia (alin. 204.xv), Monaco (alin. 198.xiv), Portugalia (alin. 189.xv), „Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei” (alin. 251.xvi) și Ucraina (alin. 273.xxix). De asemenea se recomandă ca acordurile privind abaterile disciplinare să fie definite mai clar în Luxemburg; alin. 159.xiv.

⁶¹ A se vedea, de ex., *Galstyan v. Armenia*, nr. 26986/03, 15 noiembrie 2007, la alin. 107 și *Sinkova v. Ucraina*, nr. 39496/11, 27 februarie 2018, la alin. 102.

⁶² Oleksandr Volkov v. Ucraina, nr. 21722/11, 9 ianuarie 2013, la alin. 178.



63. Într-adevăr, este evident din jurisprudența CtEDO că un organism care se bazează pe jurisprudență și care interpretează și aplică o prevedere, poate elimina toate incertitudinile legate de prevederile unei anumite cerințe.⁶³
64. CtEDO a indicat, de asemenea, faptul că, în stabilirea certitudinii unui termen folosit într-o prevedere, ea va fi mai interesată de maniera în care utilizarea acestui termen este explicată de organismul care aplică prevederea respectivă și de absența dovezilor de rea-credință și a deciziilor contradictorii.⁶⁴
65. În același timp, este, de asemenea, important faptul că gravitatea infracțiunilor individuale să fie indicată în mod clar, acest lucru fiind esențial pentru determinarea atât a sancțiunilor aplicabile, cât și pentru orientarea deciziilor în ceea ce privește impunerea acestora în cazuri particulare.⁶⁵
66. În măsura în care se poate crea o legătură între măsura disciplinară și rezultatul evaluării performanței unui procuror⁶⁶, acest lucru va avea cu siguranță loc doar atunci când acesta din urmă relevă o abatere disciplinară care întrunește toate cerințele de mai sus. Pare improbabil ca o simplă evaluare negativă a performanțelor să asigure o bază suficientă pentru măsuri disciplinare, întrucât o astfel de evaluare poate fi bazată pe factori care nu implică o abatere profesională și pentru care o reacție mai potrivită ar fi luarea unor măsuri de remediere, în particular, formare profesională.
67. În final, există mai multe aspecte privind perioada pentru care răspunderea față de comiterea unei abateri disciplinare poate fi menținută, și, prin urmare, termenul la care nu se mai pot iniția acțiuni în acest sens.
68. Astfel, Comisia de la Veneția a atras atenția asupra posibilității ca – având în vedere circumstanțele comiterii abaterilor disciplinare – un termen de prescripție scurt poate fi inadecvat.⁶⁷ Aceasta este, de asemenea, și opinia GRECO.⁶⁸
69. În plus, s-a reținut, în această privință, că CtEDO a considerat că termenul de prescripție nu trebuie să se aplice infracțiunilor care implică tortură și tratament inuman⁶⁹, și că este posibil să se adopte o viziune similară în ceea ce privește răspunderea disciplinară pentru astfel de abateri.
70. Cu toate acestea, în ceea ce privește abaterile disciplinare care nu implică încălcări grave ale drepturilor omului, opinia evidentă a CtEDO este aceea că în scopul unei securități juridice este necesară stipularea unui termen de prescripție.⁷⁰

⁶³ A se vedea, de ex., *Hachette Filipacchi Associés v. Franța*, nr. 71111/01, 14 iunie 2007, alin. 33 și *G.S.B. v. Elveția*, nr. 28601/11, 22 decembrie 2015, alin. 78. Necesitatea de publicare a jurisprudenței reieșite din procedurile disciplinare a fost recomandată de asemenea de GRECO în al patrulea Raport de evaluare pentru Andora (alin. 182.xii), Belgia (alin. 175.xv), Muntenegru (alin. 137.x) și Elveția (alin. 291.xii). A se vedea, de asemenea, recomandările sale privind elaborarea unei colecții de reguli de conduită de către Belgia (alin. 175.xiii) și Germania (alin. 252.viii).

⁶⁴ A se vedea, de ex., *Birulev și Shishkin v. Rusia*, nr. 35919/05, 14 iunie 2016, alin. 68-71.

⁶⁵ Astfel, Comisia de la Veneția a remarcat că: „În plus, în conformitate cu Articolul 42.2 care afirmă faptul că sancțiunile trebuie să fie proporționale cu gravitatea infracțiunii comise, se recomandă ca abaterile disciplinare din Articolul 39 să fie clasificate pe nivele de gravitate”; Opinie comună, Moldova, secțiunea 120.

⁶⁶ Comisia de la Veneția a remarcat că: „Ca o bază obiectivă pentru măsuri disciplinare, legislația trebuie să introducă un sistem de evaluare a performanței. Un astfel de sistem trebuie să asigure un criteriu obiectiv de evaluare și să includă toate garanțiile necesare pentru apel împotriva evaluărilor negative”; Opinie comună, Ucraina, secțiunea 127.

⁶⁷ Astfel, a remarcat în cadrul unei propuneri legislative că: „Durata de 3 ani a răspunderii disciplinare pentru abaterile menționate în Articolul 39 (b), (c) și (e) reprezintă o problemă. În primul rând, datorită caracterului vag al definiției abaterilor respective (a se vedea comentariile de mai jos). În al doilea rând, se pune accentul mai degrabă pe natura abaterilor decât pe motivarea neluării măsurilor disciplinare înainte de termenul obișnuit de prescripție de un an. Aceste motivări pot include tănuirea deliberată sau cazurile în care faptele sunt scoase la lumină doar în cadrul procedurilor judiciare (în special, în cele în care se stabilește eroarea judiciară) ulterioare. Doar aceste din urmă considerații pot justifica modificarea perioadei de prescripție; Opinie comună, Moldova, secțiunile 116, 122 și 123.

⁶⁸ Acesta a fost subiectul recomandărilor din RE pentru Azerbaidjan (alin. 128.xxi), Polonia (alin. 224.xv) și Ucraina (alin. 273.xxx). În cazul Poloniei, posibilitatea de întrerupere sau suspendare a perioadei de prescripție în circumstanțe specifice a fost recomandată în mod special.

⁶⁹ A se vedea, de ex., *Abdülşamet Yaman v. Turcia*, 32446/96, 2 noiembrie 2004, *Beganović v. Croația*, nr. 46423/06, 25 iunie 2009 și *Valiulienė v. Lituania*, nr. 33234/07, 26 martie 2013.

⁷⁰ A se vedea *Oleksandr Volkov v. Ucraina*, nr. 21722/11, 9 ianuarie 2013; „137. Curtea a reținut că perioadele de prescripție au câteva scopuri importante, respectiv asigurarea securității și finalității actului juridic, protejarea eventualilor părți împotriva acuzațiilor întârziate care pot fi dificil de apărut și prevenirea actelor de injustiție care pot apărea atunci când instanțele trebuie să ia decizii



71. Totuși, până în prezent, standardele europene nu conțin îndrumări cu privire la posibilitatea – care reprezintă o practică în anumite state – ca o persoană să scape definitiv de stabilirea răspunderii disciplinare prin depunerea cererii de demisie înainte de inițierea procedurilor disciplinare sau de finalizarea acestora.

4.4 Desfășurarea procedurilor disciplinare

72. Modul de derulare a procedurilor disciplinare este abordat, într-o oarecare măsură, în jurisprudența CtEDO privind articolul 6(1) al CEDO, fără a conține prevederi specifice pentru procurori.
73. Cu toate acestea, desfășurarea acestor proceduri pune un accent specific pe diferitele standarde europene și internaționale neobligatorii (așa numitul *soft law*: recomandări, opinii adoptate de asociații sau organizații europene și internaționale). Cerințele care reies din aceste două surse sunt, într-o oarecare măsură, coincidente, însă există și prevederi individuale.
74. Punctul de pornire este faptul că, așa cum am arătat anterior,⁷¹ procedurile disciplinare trebuie să respecte în majoritatea cazurilor cerințele articolului 6(1) privind dreptul la un proces echitabil, iar necesitatea echității în desfășurarea acestor proceduri este prevăzută în multe dintre instrumentele juridice neobligatorii⁷².
75. În prezentarea implicațiilor acestor cerințe, prezenta secțiune analizează mai întâi aspectele legate de organismul care desfășoară procedurile disciplinare și apoi cele legate de procedura de urmat.

4.4.1 Organismul disciplinar

76. Este bine stabilit faptul că acordarea, în favoarea unui organism disciplinar profesional – și nu a unei instanțe – a sarcinii de stabilire a comiterii unei abateri disciplinare și ulterior de impunere a unor sancțiuni în cazul în care s-a constatat comiterea acestora, nu va fi, în sine, contradictorie cu cerințele articolului 6(1).
77. Cu toate acestea, organismul disciplinar profesional trebuie (a) să îndeplinească în sine prevederile din articolul 6(1) („prima abordare”) sau (b) deciziile sale trebuie să facă ulterior obiectul revizuirii de către un organism judiciar care (i) deține jurisdicție sau asigură o revizuire suficientă asupra cazului soluționat de organismul respectiv și (ii) oferă garanțiile care trebuie respectate de către această prevedere a Convenției Europene („a doua abordare”).⁷³

privind evenimente care au avut loc cu mult timp în urmă pe baza unor dovezi care pot să devină nesigure și incomplete odată cu trecerea timpului (a se vedea Stubbings și alții v. Regatul Unit, 22 octombrie 1996, secțiunea 51, Rapoarte 1996-IV). Perioadele de prescripție reprezintă o caracteristică comună a sistemelor juridice naționale ale Statelor Semnatore pentru fapte penale, abateri disciplinare și alte infracțiuni. 138. În ceea ce privește cazul reclamantului, faptele examinate de ÎCJ în anul 2010 fuseseră comise în 2003 și 2006 (a se vedea paragrafele 17-18 de mai sus). Astfel, reclamantul a fost pus într-o poziție dificilă, deoarece a fost nevoit să își construiască apărarea pe evenimente care avuseseră loc într-un trecut îndepărtat. 139. Se reține din decizia ÎCA în cazul reclamantului și din declarațiile guvernamentale că legislația națională nu prevede termene de prescripție pentru procedurile de demitere a unui judecător pentru „încălcarea jurământului”. Deși Curtea nu consideră de cuviință să stipuleze perioada de prescripție, ea consideră că o abordare fără limitare în timp a cazurilor disciplinare care vizează sistemul judiciar reprezintă o amenințare gravă la adresa principiului securității juridice. 140. În aceste circumstanțe, Curtea constată că a existat o încălcare a Articolului 6 secțiunea 1 din Convenție din acest punct de vedere”. Este discutabil dacă s-a dorit ca referința specifică la sistemul judiciar în legătură cu securitatea juridică să fie exclusivă, întrucât problema de bază este reprezentată de dificultatea de apărare împotriva acuzațiilor atunci când faptele respective au avut loc cu mult timp în urmă. Anterior, în *Lukusch v. Austria* (dec.), nr. 37075/97, faptul că legislația disciplinară relevantă pentru contabili nu prevedea termene de prescripție nu a fost considerat de CtEDO ca o dovadă a încălcării Articolului 6(1).

⁷¹ A se vedea alin. 33 -38 de mai sus.

⁷² A se vedea alin. 5 din Recomandarea Rec(2000)19, alin. 21 și 22 din Ghidul Națiunilor Unite, alineatele 72 și 87 din Nota explicativă la Carta de la Roma și Articolul 6.6 și 6.7 din Standardele IAP.

⁷³ În cazul *Oleksandr Volkov v. Ucraina*, nr. 21722/11, 9 ianuarie 2013, revizuirea asigurată de Înalta Curte Administrativă („ÎCA”) a fost considerată insuficientă: „125. În primul rând, se pune întrebarea dacă ÎCA a putut revizui în mod eficient deciziile ÎCJ și ale Parlamentului, dat fiind faptul că ÎCA fusese învestită cu dreptul de a declara aceste decizii ca fiind nelegale fără a avea competența de a le anula și de a lua măsuri suplimentare, dacă acestea sunt considerate necesare. Deși, în general, nu rezultă consecințe legale din declararea ilegalității unei decizii, Curtea consideră că incapacitatea ÎCA de a anula deciziile impuse și absența reglementărilor privind continuarea procedurilor disciplinare conduce la o oarecare incertitudine privind consecințele juridice efective ale acestor declarații judiciare. 126. Practica judiciară dezvoltată în acest domeniu poate oferi îndrumări din acest punct de vedere. Guvernul a depus copii ale deciziilor tribunalelor naționale în aceste două cazuri. Cu toate acestea, aceste exemple demonstrează că după ce ÎCA a declarat



78. A doua abordare a fost utilizată deseori și, astfel, a condus la formularea unor prevederi incluse în instrumentele juridice neobligatorii.⁷⁴

ilegală respingerea din partea judecătorului, reclamantii au fost nevoiți să inițieze proceduri separate de repunere în funcție. Prezentul material nu clarifică modul în care procedurile disciplinare trebuie derulate (în special, măsurile care trebuie întreprinse de autoritățile implicate după ce deciziile impuse au fost declarate ilegale și termenele pentru luarea acestor măsuri) însă sugerează în mod clar că nu există o re-numire automată în funcția de judecător exclusiv pe baza deciziei declarative a ÎCA. Astfel, materialul prezentat demonstrează faptul că consecințele legale reieșite din revizuirea de către ÎCA a acestor aspecte sunt limitate, și susțin îndoielile Curții legate de capacitatea ÎCA de a gestiona acest aspect în mod eficient și de a asigura o revizuire suficientă a cazului. 127. În al doilea rând, analizând maniera în care ÎCA a luat această decizie în cazul reclamantului și scopul disputei, Curtea reține că există argumente importante prezentate de reclamant care nu au fost analizate în mod corespunzător de către ÎCA. În particular, Curtea nu consideră că ipoteza reclamantului privind lipsa de imparțialitate a membrilor ÎCJ și ai Comisiei Parlamentare a fost analizată cu atenția cuvenită. Din acest punct de vedere premisele Guvernului nu sunt convingătoare. 128. În plus, ÎCA nu a realizat o analiză adecvată a afirmației reclamantului conform căreia decizia de demitere fusese incompatibilă cu Legea privind statutul parlamentarilor 1992 și cu Regulamentul Parlamentului, în ciuda faptului că acesta avea competența de a acționa în acest sens (a se vedea Articolul 171-1 secțiunea 1 și 5 din Codul Justiției Administrative, citat în alineatul 62 de mai sus) iar reclamantul a evidențiat în mod clar acest aspect în plângerea sa și a depus dovezile relevante (a se vedea alineatele 29 și 33 de mai sus). ÎCA nu a analizat dovezile depuse de reclamant. Între timp, plângerea reclamantului privind nelegalitatea procedurii de vot în Parlament a fost reinterpretată ulterior drept o plângere privind neconstituționalitatea deciziei parlamentare respective. În acest fel, ÎCA a evitat analizarea cazului în favoarea Curții Constituționale, la care reclamantul nu avea acces direct (a se vedea Bogatova v. Ucraina, nr. 5231/04, secțiunea 13, 7 octombrie 2010, cu referințe suplimentare). 129. Astfel, Curtea consideră că analiza dosarului reclamantului de către ÎCA nu a fost suficientă și astfel nu poate anula defectele legate de echitatea procedurală din fazele anterioare ale procedurilor naționale”. În acest caz, ÎCA nu a reușit, de asemenea, să ofere garanțiile prevăzute în CEDO întrucât „analiza judiciară a fost realizată de judecători din cadrul ÎCA care se aflau de asemenea sub controlul disciplinar al ÎCJ. Acest lucru înseamnă că acești judecători pot fi supuși procedurilor disciplinare în fața Înaltei Curți de Justiție. Având în vedere puterile extensive ale Înaltei Curți de Justiție în ceea ce privește cariera judecătorilor (numire, proceduri disciplinare și demitere) și absența măsurilor de protecție pentru independența și imparțialitatea Înaltei Curți de Justiție (așa cum s-a arătat mai sus), Curtea nu este convinsă că judecătorii Comitetului privind ajutorul umanitar care au analizat cazul, din care Înalta Curte de Justiție face parte, au putut demonstra „independența și imparțialitatea” solicitate de susmenționatul Articol 6 din Convenție” (alin. 130). A se vedea, de asemenea, concluzia privind insuficiența revizuirii deciziilor disciplinare ale unei curți din *Ramos Nunes de Carvalho E Sá v. Portugalia* [GC], nr. 55391/13, 6 noiembrie 2018: „211. În cazul de față, procedurile respective nu au vizat aspecte pur juridice cu aplicabilitate limitată sau aspecte tehnice care pot fi soluționate satisfăcător doar pe baza dosarului. Din contră, apelurile reclamantului au vizat aspecte faptice și juridice importante (a se vedea alineatul 206 de mai sus). Chiar și atunci când Curtea Supremă a considerat că nu era obligația sa să re-analizeze dovezile, ea avea obligația să analizeze dacă motivația deciziilor luate de CSM era suficientă pentru a susține concluziile acestora din urmă. Într-o astfel de situație, importanța obținerii de către părți a unei audieri în contencios în fața organismului care realizează revizuirea judiciară nu trebuie subestimată (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Margaretić*, citat mai sus, secțiunea 128). În cazul de față, o astfel de audiere ar fi permis realizarea unei revizuirii mai amănunțite a faptelor care fac obiectul disputei. - *Puterile decizionale* 212. Curtea a remarcat faptul că Divizia Judiciară a Curții Supreme a fost împiedicată, de însăși propria jurisprudență (a se vedea, în particular, paragrafele 29 și 81 de mai sus) să înlouiască analiza sa cu cea a organismului disciplinar. Cu toate acestea, ea a fost împunernică să se opună, integral sau parțial, unei decizii în cazul unei „erori grave și evidente”, și în special în cazul în care s-a stabilit că dreptul material sau cerințele procedurale legate de echitate nu au fost respectate în cadrul procedurilor care au condus la adoptarea deciziei. Astfel, dosarul poate fi retransmis la CSM pentru ca acesta să emită o nouă decizie în conformitate cu instrucțiunile emise de Divizia Judiciară privind eventualele nereguli (a se vedea, în mod contrar, *Oleksandr Volkov*, citat mai sus, secțiunile 125-26, și *Kingsley*, citat mai sus, secțiunea 32). - *Motivarea deciziilor Curții Supreme* 213. În final, Curtea consideră că Divizia Judiciară a Curții Supreme, care ia o decizie în funcție de limitarea jurisdicției pe baza legislației naționale și a propriei jurisprudențe, a oferit suficiente motive pentru deciziile sale, răspunzând tuturor temeiurilor de apel ale reclamantului. Cu toate acestea, absența unei audieri privind dovezile factice decisive, pe care Divizia Judiciară a Curții Supreme le-a justificat prin referire la natura limitată a prerogativelor sale, a împiedicat-o pe aceasta să includă în motivația sa considerații legate de analiza aspectelor respective”. În plus, revizuirea disponibilă a fost considerată de asemenea inadecvată în dosarul *Kövesi v. România*, nr. 3594/19, 5 mai 2020 întrucât aceasta „a fost limitată la revizuirea formală a decretului de demitere, excluzând în același timp analiza caracterului adecvat, a relevanței presupuselor fapte pe care s-a bazat demiterea sau îndeplinirea condițiilor legale pentru valabilitatea acestei demiteri, în special avizarea propunerii Ministrului Justiției de către CSM în conformitate cu Articolul 54(4) din Legea nr. 303/2004 (...)” (alin. 154).

⁷⁴ A se vedea, de ex., Expunerea de motive la Rec(2000)19 („În ceea ce privește deciziile disciplinare(e), în final procurorii trebuie să le înainteze pentru a fi revizuite de un organism independent și imparțial. Cu toate acestea, această prevedere nu este destinată să împiedice cerința de revizuire administrativă sau ierarhică”) iar observațiile Comisiei de la Veneția privind necesitatea dreptului de apel („[...] Dată fiind competența comisiei disciplinare de a demite un [...] procuror, existența unei instanțe de apel ar fi esențială, cel puțin pentru cazurile în care a fost impusă o pedeapsă gravă” (CDL-AD(2014)008, Opinie asupra proiectului de lege privind Consiliul Suprem Judiciar și al Procurorilor din Bosnia și Herțegovina, §110) și „Trebuie să fie disponibilă o cale de recurs în instanță împotriva sancțiunilor disciplinare” (*Organele de urmărire penală*, alin. 52)) și că acesta trebuie să reprezinte mai degrabă o re-audiere decât o revizuire („Prezentul articol prevede dreptul procurorului care face subiectul măsurilor disciplinare de a înainta un apel la Curtea Administrativă. Însă motivațiile pentru exercitarea acestui drept nu sunt definite în mod clar. Este dreptul de re-audiere – preferabil - sau o simplă revizuire procedurală?”; CDL-AD(2013)006, Opinie privind proiectele de amendare a Legii privind procuratura din Serbia, secțiunea 38). A se vedea, de asemenea, opiniile CPE („Statele trebuie să ia măsuri pentru a se asigura că procedurile disciplinare împotriva procurorilor sunt guvernate de lege și că acestea garantează o analiză și o decizie juste și obiective care trebuie să facă subiectul unei analize independente și imparțiale”; alineatul 87 din Nota explicativă la Carta de la Roma), Biroul Națiunilor Unite pentru Droguri și Criminalitate („O decizie privind o audiere disciplinară trebuie să facă de asemenea subiectul unei analize de apel, la cererea oricăreia dintre părți”; Ghidul UNODC/IAP, p.32) și Raportorul Special pentru independența judecătorilor și avocaților („70. Dată fiind importanța rolului și a funcțiilor lor, demiterea procurorilor trebuie să se facă pe baza unor cerințe stricte, care nu trebuie să submineze independența și imparțialitatea activităților lor. 44 Trebuie să existe un cadru pentru administrarea aspectelor disciplinare interne și a plângerilor împotriva procurorilor, care în orice caz trebuie să beneficieze de dreptul la contestare – inclusiv în instanță – pentru toate deciziile legate de cariera lor, inclusiv cele rezultate din proceduri disciplinare”; Raport al Raportorului Special cu privire la independența judecătorilor și avocaților, A/HRC/20/19, 7 June 2012). În plus, Articolul 21 din Ghidul Națiunilor

79. Cu toate acestea, practica națională și recomandările organismelor responsabile pentru elaborarea instrumentelor juridice neobligatorii s-au concentrat tot mai mult pe utilizarea primei abordări.⁷⁵
80. Măsura în care un anumit tribunal pentru abateri disciplinare îndeplinește cerințele articolului 6(1) este stabilită pentru fiecare caz în parte, însă îndrumări utile privind acțiunile de urmat pentru soluționarea acestei probleme pot fi găsite în deciziile recente ale Curții Europene legate de Curtea Supremă de Justiție din Cipru, care afirmă că:
86. CSJ este constituită din toți cei treisprezece judecători ai Curții Supreme. În baza articolului 153 secțiunea 8 din Constituție, procedurile aduse în fața CSJ sunt de natură judiciară, iar judecătorul implicat are dreptul să fie audiat și să își pledeze cazul în fața acesteia. Practica și procedura de urmat, în cadrul procedurilor disciplinare împotriva judecătorilor, sunt prevăzute în detaliu în regulile procedurale relevante. Regula 13 garantează judecătorului împotriva căruia sunt inițiate procedurile, toate drepturile prevăzute în articolul 12 secțiunea 5 și 30 din Constituție, care prevăd respectarea articolelor 6 secțiunile 1, 2 și 3 din Convenție (a se vedea paragrafele 46 și 47 de mai sus). CSJ desfășoară audieri, citații și audiază martori, evaluează probele și decide asupra întrebărilor aduse în fața sa prin referire la principiile juridice.
87. În aceste circumstanțe, Curtea constată că procedurile disciplinare au fost desfășurate în fața unei instanțe.⁷⁶
81. În ceea ce privește observațiile CtEDO, deosebit de important este accentul pus pe procedurile de urmat mai degrabă decât pe funcția de judecător a membrilor Curții Supreme de Justiție. Aceasta deoarece CtEDO nu solicită ca membrii unei instanțe să fie judecători de profesie; aceștia pot fi membri laici, funcționari publici și chiar membri ai forțelor armate, dacă respectă cerințele de independență și imparțialitate prevăzute în articolul 6(1) din CEDO.⁷⁷
82. În pofida aprobării organismelor disciplinare pentru procurori a căror componență este limitată doar la membri procurori⁷⁸, instrumentele juridice neobligatorii europene consideră că o abordare mai puțin exclusivă ar fi mai adecvată, calitatea de membru putând fi extinsă la persoane precum avocați, cadre universitare din domeniul juridic și membri ai societății civile⁷⁹.

Unite prevede că: „21. Abaterile disciplinare ale procurorilor vor fi bazate pe lege sau pe reglementările legale. Plângerile împotriva procurorilor care pretind că aceștia au acționat în neconcordanță cu standardele profesionale vor fi soluționate cu rapiditate și echitate în baza procedurilor adecvate. Procurorii vor avea dreptul la o audiere echitabilă. Decizia va face subiectul unei revizuirii independente”. În plus, GRECO în Rapoartele celei de-a patra runde de evaluare, a recomandat ca dreptul de apel în instanță împotriva deciziilor disciplinare să fie introdus de Republica Cehă (alin. 191.xiv) și Turcia (alin. 241. xv). Se recomandă de asemenea ca Spania să dezvolte „un cadru normativ specific pentru problemele disciplinare în serviciile de procuratură, care să fie investit cu garanții adecvate privind echitatea și eficiența și care face subiectul unei analize independente și imparțiale” (alin. 169.xi)

⁷⁵ A se vedea, de ex., *Sistemul de urmărire penală* („64. Un Consiliul al Procurorilor devine din ce în ce mai răspândit în contextul sistemelor politice ale diverselor state. Câteva state au înființat consilii ale procurorilor, însă nu există un standard în acest sens”) iar Opinia Biroului CCPE în baza unei solicitări a Asociației Procurorilor din Serbia pentru evaluarea compatibilității cu standardele europene a amendamentelor propuse la Constituția Serbiei care va afecta structura Consiliului Procurorilor și activitatea procurorilor, CCPE-BU(2018)3 („Atât CCPE cât și Comisia de la Veneția au subliniat faptul că înființarea unui Consiliu al Procurorilor reprezintă un demers binevenit în contextul depolitizării Procuraturii”; alin. 45). A se vedea, de asemenea recomandarea GRECO din Raportul celei de-a patra runde de evaluare pentru Ungaria conform căreia procedurile pentru procurori trebuie instrumentate în afara structurii ierarhice imediate (alin. 222.xvii) și Federația Rusă (alin. 294.xxi).

⁷⁶ *Kamenos v. Cipru*, nr. 147/07, 31 octombrie 2017

⁷⁷ A se vedea, de ex., *Langborger v. Suedia* [P], nr. 11179/84, 22 iunie 1989, *Ettl și alții v. Austria*, nr. 9273/81, 23 aprilie 1987 și *Engel și alții v. Olanda* [P], nr. 5100/71, 8 iunie 1976.

⁷⁸ A se vedea, de ex., următoarea opinie a Comisiei de la Veneția: “[...] Articolul 65.6 din proiectul de Lege prevede că în cadrul procedurilor instituite împotriva judecătorilor, comisiile trebuie să fie alcătuite din judecători, iar în cazul procedurilor instituite împotriva procurorilor, acestea trebuie să fie alcătuite din procurori – această soluție este binevenită. [...]”; CDL-AD(2014)008, Opinie asupra proiectului de lege privind Consiliul Suprem Judiciar și al Procurorilor din Bosnia și Herțegovina, secțiunea 95.

⁷⁹ A se vedea, de ex., următoarele opinii ale Comisiei de la Veneția, ale CCPE și ale Biroului OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (OSCE/ODIHR): „65. Dacă acestea au o componență echilibrată, de ex. sunt alcătuite din procurori, avocați și societatea civilă, și dacă sunt independente de alte structuri guvernamentale, aceste consilii au avantajul de a putea oferi informații experte în procesul de numire și de proceduri disciplinare, oferind o oarecare protecție împotriva influenței politice. În funcție de metoda de numire a membrilor, acestea pot asigura o legitimitate democratică a sistemului de urmărire penală. Atunci când acestea există, în plus față de participarea la numirea în funcție a procurorilor, joacă adesea un rol în procedurile disciplinare, inclusiv în demiterea procurorilor. 66. Atunci când acesta există, membrii unui Consiliu al Procurorilor trebuie să includă procurori din toate nivelele, dar și alți actori precum avocați sau specialiști în domeniul juridic” (*Sistemul de urmărire penală*); “[...] Este de preferat ca deciziile să fie luate de un organism cu un număr redus de membri, care nu fac parte din Consiliul Procurorilor și care poate conține un element de participare externă independentă. Dacă se menține planul propus, se recomandă să se specifice, în conformitate cu Articolul 136 din Constituție (subliniind autonomia Procuraturii), că Președintele Consiliului Procurorilor care ia deciziile



83. Cu toate acestea, aceste standardele în această materie continuă să sugereze că majoritatea membrilor acestor organisme disciplinare pentru procurori trebuie să fie alcătuită din procurori⁸⁰ sau că aceștia trebuie să dețină votul majoritar⁸¹.
84. Aceeași abordare este adoptată în prezent și de CtEDO, cel puțin în cazul organismelor implicate în disciplinarea judecătorilor, în care majoritatea membrilor sunt selectați sau numiți din rândul organismelor executive și legislative, fapt care conduce la incertitudini bine fondate privind independența și imparțialitatea organismelor în cauză.⁸²

disciplinare, precum și Președintele Comitetului de Disciplină, trebuie să fie membri non-procurori, și nu procurori [...]”; CDL-AD(2014)041, Opinie intermediară asupra proiectului de lege privind Procuratura din Muntenegru ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)041-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)041-e)), secțiunea 100; “33. Principala noutate introdusă de Articolul 1 din proiectul de lege este înființarea unui Consiliu al Procurorilor în baza noului Articol 81, care reprezintă un demers binevenit în contextul depolitizării Procuraturii. În plus, este foarte important ca acest Consiliu al Procurorilor să fie perceput ca un *organism pluralist*, care include membri ai Parlamentului, procurori, membri ai societății civile și un oficial guvernamental” Opinie comună a Comisiei de la Veneția, a Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE) și a Biroului OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (OSCE/ODIHR), privind propunerile de amendamente pentru Legea privind Procuratura din Georgia, CDL-AD(2015)039) ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)039-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)039-e)); și „Prezentul Amendament prevede că acest „Consiliu Superior al Procurorilor va avea unsprezece membri: patru procurori adjuncți aleși de procurorul general și procurori adjuncți, cinci avocați aleși de Adunarea Națională, Procurorul General al Serbiei și Ministrul Justiției. Atât CCPE cât și Comisia de la Veneția au subliniat faptul că înființarea unui Consiliu al Procurorilor reprezintă un demers binevenit în contextul depolitizării Procuraturii și astfel, este foarte important ca acesta să fie perceput ca un organism pluralist, care include procurori, membri ai societății civile și un oficial guvernamental. În scopul asigurării neutralității acestui organism, independența Consiliului Procurorilor și a membrilor săi trebuie stipulată în mod clar”; Opinia Biroului CCPE în baza unei solicitări a Asociației Procurorilor din Serbia pentru evaluarea conformității cu standardele europene a amendamentelor propuse la Constituția Serbiei care va afecta structura Consiliului Procurorilor și activitatea procurorilor, CCPE-BU(2018)3, alin. 46-47.

⁸⁰ A se vedea, de ex., următoarele opinii ale Comisiei de la Veneția, ale CCPE și ale Biroului OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (OSCE/ODIHR): „Este binevenit faptul că un număr semnificativ al membrilor Consiliului este reprezentat de procurori aleși de colegii lor (patru din nouă) și se reține că în anumite sisteme procurorii pot deține majoritatea în aceste organisme. În cadrul uneia dintre opiniile sale anterioare, Comisia de la Veneția a remarcat că „echilibrul propus de Consiliu, în care procurorii dețin majoritatea dar care conține o minoritate semnificativă de avocați eminenți [...] pare adecvat” (A se vedea Opinia comună a Comisiei de la Veneția, Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE) și a Biroului OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (OSCE/ODIHR), privind propunerile de amendamente pentru Legea privind Procuratura din Georgia, CDL-AD(2015)039, alin. 36) și „Comisia de la Veneția a subliniat de asemenea că dacă aceste consilii au o componență echilibrată, de ex. sunt alcătuite din procurori, avocați și societatea civilă, și dacă sunt independente de alte structuri guvernamentale, aceste consilii au avantajul de a putea oferi informații experte în procesul de numire și de proceduri disciplinare, oferind o oarecare protecție împotriva influenței politice. În plus, în cadrul uneia dintre opiniile sale anterioare, Comisia de la Veneția a remarcat că echilibrul propus pentru Consiliu, în care procurorii dețin majoritatea dar care conține o minoritate semnificativă de avocați eminenți, pare adecvat. În lumina celor de mai sus, Biroul CCPE recomandă reanalizarea structurii CSP și asigurarea că acesta este alcătuit dintr-o majoritate (chiar și redusă) de procurori din toate nivelele sistemului de urmărire penală, și că pe de altă parte include avocați, specialiști în domeniul juridic și membri ai societății civile, alături de un membru din partea puterii executive” (Opinia Biroului CCPE în baza unei solicitări a Asociației Procurorilor din Serbia pentru evaluarea conformității cu standardele europene a amendamentelor propuse la Constituția Serbiei care va afecta structura Consiliului Procurorilor și activitatea procurorilor, CCPE-BU(2018)3 (<https://rm.coe.int/opinion-on-serbia-june-2018-3/16808b7144>), alin. 45-48). Acest punct de vedere a fost reiterat în a doua Opinie a Biroului (CCPE-BU(2019)2 (<https://rm.coe.int/opinion-on-serbia-march-2019-168093dadf>), alin. 6-13). Există de asemenea o recomandare exprimată de GRECO în al patrulea Raport de evaluare pentru Armenia (alin. 233.xiii), Bulgaria (alin. 153.xiv) și Ucraina (alin. 273.xxiii).

⁸¹ „Dacă membrii unui consiliu sunt aleși de Parlament, este de preferat ca această numire să fie realizată pe baza unei majorități calificate. În cazul în care consiliile procurorilor și consiliile judiciare reprezintă un singur organism, trebuie să se asigure că judecătorii și procurorii nu au o putere de vot mai mare decât celălalt grup în cadrul procedurilor de numire și al procedurilor disciplinare, deoarece, dată fiind activitatea zilnică de „acuzare”, atitudinea procurorilor asupra independenței judiciare și în special asupra procedurilor disciplinare poate fi diferită de cea a judecătorilor. Într-un astfel de caz, Consiliul poate fi împărțit în două camere, ca de ex. în Franța, unde *Conseil supérieur de la magistrature* este alcătuit din două camere, având competențe privind judecătorii și respectiv procurorii”, *Sistemul de urmărire penală*, alin. 66.

⁸² A se vedea *Oleksandr Volkov v. Ucraina*, nr. 21722/11, 9 ianuarie 2013; „109. Curtea a reținut că atunci când cel puțin jumătate din membrii unui tribunal sunt reprezentați de judecători, inclusiv președintele cu drept de vot, acest fapt va reprezenta un bun indicator de imparțialitate (a se vedea *Le Compte, Van Leuven și De Meyere v. Belgia*, 23 iunie 1981, § 58, seria A nr. 43). Trebuie reținut că în ceea ce privește procedurile disciplinare împotriva judecătorilor, necesitatea reprezentării judecătorilor în organismele disciplinare relevante a fost recunoscută în Carta Europeană privind Statutul Judecătorilor (a se vedea alineatul 78 de mai sus). 110. Curtea reține că, în conformitate cu Articolul 131 din Constituție și cu Legea ÎCJ 1998, ÎCJ este alcătuită din douăzeci de membri, desemnați de diverse organisme. Cu toate acestea, aici trebuie subliniat faptul că trei membri sunt numiți direct de Președintele Ucrainei, alți trei membri sunt numiți de Parlamentul Ucrainei, și alți doi membri sunt numiți de Conferința Națională a Procurorilor din Ucraina. Ministrul Justiției și Procurorul General sunt membri ex officio ai ÎCJ. Rezultă că efectul principiilor care guvernează componența ÎCJ, așa cum sunt prevăzute în Constituție și detaliate în Legea ÎCJ 1998, a fost acela că personalul non-judiciar desemnat direct de autoritățile executive și legislative au reprezentat o majoritate vastă a membrilor ÎCJ. 111. În consecință, dosarul reclamantului a fost soluționat de șaisprezece membri ai ÎCJ care au participat la audiere, dintre care doar trei erau judecători. Astfel, judecătorii au reprezentat doar o mică minoritate a membrilor ÎCJ care au audiat dosarul reclamantului (a se vedea alineatul 24 de mai sus). 112. Abia în cadrul amendamentelor din 7 iulie 2010 în Legea ÎCJ 1998 au fost adăugată cerința ca zece membri ÎCJ să fie numiți de personalul judiciar. Însă aceste amendamente nu au avut niciun efect asupra dosarului reclamantului. În orice caz, acestea sunt insuficiente, întrucât organismele care desemnează membrii ÎCJ sunt aceleași, doar trei judecători fiind aleși de către colegii lor. Dată fiind importanța reducerii influenței organismelor politice ale guvernului asupra componenței Înaltei Curți de Justiție și necesitatea



85. Îngrijorări similare ar fi considerate justificate de către CtEDO dacă majoritatea membrilor unui organism disciplinar pentru procurori ar fi aleși din cadrul, sau numiți de, organisme executive și legislative.
86. Mai recent, CtEDO a remarcat:
- importanța tot mai mare acordată de reglementările Consiliului Europei și ale Uniunii Europene față de echitatea procedurală în cazurile care implică demiterea procurorilor, inclusiv intervenția unei autorități independente de puterea executivă și legislativă în deciziile care afectează numirea și demiterea procurorilor.⁸³
87. Pe lângă considerațiile prezentate mai sus, necesitatea ca membrii unei instanțe disciplinare să satisfacă obligația de independență nu va fi îndeplinită, în opinia CtEDO, atunci când aceștia pot fi demși în timpul mandatului lor sau când sunt supuși unei alte forme de dependență ierarhică.⁸⁴ Cu toate acestea, CtEDO nu va considera independența fiind pusă sub semnul întrebării pentru simplul motiv că membrii organismului disciplinar sunt angajați în continuare în profesia lor relevantă.⁸⁵
88. Cerința de independență este, de asemenea, aplicabilă pentru toate organismele care pot revizui hotărârea unui tribunal disciplinar.⁸⁶

de asigurare a nivelului necesar de independență judiciară, modul de numire a judecătorilor în cadrul organismului disciplinar este de asemenea relevant din punct de vedere al autonomiei judiciare. Așa cum a reținut Comisia de la Veneția, procedurile amendate nu au rezolvat această problemă, întrucât procesul de numire în sine este realizat de aceleași autorități și nu de personalul judiciar (a se vedea alineatele 28-29 din Opinia Comisiei de la Veneția, citate în alineatul 79 de mai sus). 113. În plus, Curtea reține că în conformitate cu secțiunea 19 din Legea ÎCJ 1998, doar patru membri sunt angajați ÎCJ cu normă întreagă. Ceilalți membri continuă să lucreze în afara ÎCJ și să fie remunerați din aceste surse, fapt care implică în mod inevitabil dependența lor materială, ierarhică și administrativă față de angajatorii principali și periclitează atât independența cât și imparțialitatea lor. În particular, în cazul Ministrului de Justiție și al Procurorului General, care sunt membri ex officio ai Înaltei Curți de Justiție, pierderea locului de muncă principal conduce la demisia din Înalta Curte de Justiție". A se vedea, de asemenea recomandarea GRECO din al patrulea Raport de evaluare conform căreia în Turcia trebuie stabilit un proces disciplinar „bazat pe criterii obiective fără influențe necuvenite din partea puterii executive”; alin. 241.xv.

⁸³ *Kövesi v. România*, nr. 3594/19, 5 mai 2020, alin. 156.

⁸⁴ Niciuna dintre acestea nu a fost stabilită în cazurile *Ouendeno v. Franța* (dec.), nr. 39996/98, 9 ianuarie 2001 sau *Gubler v. Franța*, nr. 69742/01, 27 iulie 2006, însă în cazul *Grace Gatt v. Malta*, nr. 46466/16, nr. 8 octombrie 2019 toți membrii organismului disciplinar era subordonați funcționarului acuzator.

⁸⁵ A se vedea *Di Giovanni v. Italia*, nr. 51160/06, 9 iulie 2013, care a vizat judecătorii membri ai Consiliului Național Judiciar care a decis proceduri disciplinare împotriva judecătorului reclamant.

⁸⁶ Astfel, în cazul *Oleksandr Volkov v. Ucraina*, nr. 21722/11, 9 ianuarie 2013, CtEDO a reținut că: „controlul judiciar a fost exercitat de judecători din cadrul ÎCA care se aflau de asemenea sub controlul disciplinar al ÎCJ. Acest lucru înseamnă că acești judecători pot fi supuși procedurilor disciplinare în fața Înaltei Curți de Justiție. Având în vedere puterile extensive ale Înaltei Curți de Justiție în ceea ce privește cariera judecătorilor (numire, proceduri disciplinare și demitere) și absența măsurilor de protecție pentru independența și imparțialitatea Înaltei Curți de Justiție (așa cum s-a arătat mai sus), Curtea nu este convinsă că judecătorii Curții Administrative Supreme care au analizat cazul, din care Înalta Curte de Justiție face parte, au putut demonstra „independența și imparțialitatea” solicitate de susmenționatul Articol 6 din Convenție” (alin. 130). Această situație a fost evidențiată în *Ramos Nunes de Carvalho E Sá v. Portugalia* [GC], nr. 55391/13, 6 noiembrie 2018, CtEDO reținând, în particular, că „judecătorii Curții Supreme, care au o înaltă calificare și care se află la finalul carierei, nu mai fac subiectul evaluărilor de performanță și nu mai urmăresc o promovare, iar autoritatea CSM asupra acestora este, în fapt, mai degrabă teoretică” (alin. 163).



89. Necesitatea independenței în componența și funcționarea unui organism disciplinar pentru procurori a fost evidențiată de Comisia de la Veneția în mai multe rânduri.⁸⁷ Acest aspect reprezintă, de asemenea, o preocupare în viziunea GRECO.⁸⁸
90. Lipsa de imparțialitate a membrilor organismului disciplinar, care ia decizii într-un anumit caz, va fi stabilită, în sensul articolului 6(1), în cazul în care, pe lângă acțiunea preferențială⁸⁹ împotriva persoanei care face subiectul măsurilor disciplinare, persoana respectivă are motive întemeiate să considere că aceștia nu vor acționa în mod imparțial pe baza unor factori precum implicarea lor anterioară în cazul respectiv, exprimarea unei opinii privind cazul analizat, eventualele interese în rezultatele procedurii, subordonarea față de o persoană care face o declarație defăimătoare la adresa sa sau un membru expus unei influențe abuzive.⁹⁰
91. Obligația de imparțialitate nu va fi, de asemenea, îndeplinită atunci când organismul disciplinar este responsabil atât pentru instrumentarea cazurilor cât și pentru pronunțarea hotărârilor⁹¹, sau pentru instrumentarea cazurilor și ulterior pentru determinarea componenței tribunalului care se va pronunța asupra deciziilor⁹².
92. Posibilitatea de încălcare a cerinței de imparțialitate a reprezentat și subiectul principal al observațiilor Comisiei de la Veneția privind propunerile legislative referitoare la organismele disciplinare ale procurorilor.⁹³ De asemenea, a fost o preocupare exprimată de către GRECO.⁹⁴
93. CtEDO nu a avut ocazia să se pronunțe asupra necesității posibilității de contestare a unui membru al unui organism disciplinar, atunci când persoana supusă procedurii disciplinare este îngrijorată de lipsa de imparțialitate, însă o astfel de cerință este implicită în constatările sale conform cărora eșecul în susținerea unei contestații a rezultat din structura organismului compus din membri asupra cărora plana o temere întemeiată privind lipsa de imparțialitate.⁹⁵ Importanța stabilirii unor prevederi specifice, care permit membrilor unui organism disciplinar pentru

⁸⁷ A se vedea, de ex., următoarele observații: „[...] Cu toate acestea, măsurile disciplinare nu trebuie decise de un superior care astfel este și acuzator și judecător, ca în cazul unui sistem inchiuzitorial. Un anumit tip de consiliu al procurorilor ar fi mai potrivit pentru luarea deciziilor în cazurile disciplinare”; CDL-AD(2012)008, Opinie asupra Legii CLXIII din 2011 privind Serviciile de procuratură și asupra Legii CLXIV din 2011 privind Statutul Procurorului General, al procurorilor și al altor angajați ai sistemului de urmărire penală din Ungaria ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)008-e)), secțiunea 77; „[...] Întrucât pârâutul din cadrul procedurilor disciplinare este numit după obținerea avizului sesiunii Procuraturii Generale, din rândul procurorilor, se pune problema obiectivității pârâutului atunci când reclamantul este Procurorul General. O alternativă poate fi asigurarea unei autonomii și a unei independențe complete față de „reclamant”, ca acesta să nu fie un procuror din cadrul Procuraturii Generale și să nu fie numit „după obținerea avizului sesiunii Procuraturii Generale”; CDL-AD(2014)041, Opinie intermediară asupra proiectului de lege privind Procuratura Generală din Muntenegru, secțiunea 99; „În ceea ce privește Comitetul de Disciplină, este binevenit faptul că, în prezent, Articolul 114 prevede că președintele Comitetului trebuie să fie avocat și membru al Consiliului Procurorilor [...]. Noua prevedere sporește credibilitatea și legitimitatea democratică a procedurii disciplinare, minimalizând în același timp riscul de punere sub semnul întrebării a obiectivității procesului. Cu toate acestea, în proiectul de lege, membrii Comitetului sunt numiți la desemnarea Procurorului General (în calitate de Președinte al Consiliului). Din motivele prezentate mai sus, această soluție rămâne problematică și trebuie reanalizată”; și „Noul paragraf 3 al Articolului 114 prevede că Procurorul General nu va fi membru al Comitetului de Disciplină. [...] aceasta pare a fi o prevedere binevenită [...]”; CDL-AD(2015)003, Opinie Finală asupra proiectului de lege privind Procuratura Generală din Muntenegru, ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)003-e)) secțiunile 52- 54.

⁸⁸ Astfel, în al patrulea Raport de evaluare pentru Monaco, se recomandă consolidarea independenței funcționale a Comisiei Serviciului Juridic – care vizează procedurile disciplinare împotriva procurorilor; alin. 198.vii.

⁸⁹ În acest sens, a se vedea *Kyprianou v. Cipru* [GC], nr. 73797/01, 15 decembrie 2005.

⁹⁰ Unul sau mai mulți astfel de factori au existat, de ex., în cazurile *Gautrin și alții v. Franța*, nr. 21257/93, 20 mai 1998, *Castillo Algar v. Spania*, nr. 28194/95, 28 octombrie 1998, *Olujić v. Croația*, nr. 22330/05, 5 februarie 2009, *Harabin v. Slovacia*, nr. 58688/11, 20 noiembrie 2012, *Sturua v. Georgia*, nr. 45729/05, 28 martie 2017, *Kostyuchenko v. Rusia*, nr. 6991/07, 9 iulie 2019 și *Grace Gatt v. Malta*, nr. 46466/16, nr. 8 octombrie 2019.

⁹¹ Așa cum s-a remarcat în cazul *Kamenos v. Cipru*, nr.147/07, 31 octombrie 2017.

⁹² Așa cum a fost cazul în *Igor Kabanov v. Rusia*, nr. 8921/05, 3 februarie 2011. Cf. *Ramos Nunes de Carvalho E Sá v. Portugalia* [GC], nr. 55391/13, 6 noiembrie 2018, în care Președintele Curții Supreme a fost de asemenea președintele tribunalului disciplinar ale căror decizii au fost revizuite de instanța respectivă. Cu toate acestea, Președintele nu a fost membru al diviziei însărcinate cu revizuirea acestor decizii iar membrii săi au fost numiți oficial de Prim-Vicepreședinte. În plus, „reclamanta nu a pretins că judecătorii Diviziei Judiciare acționaseră în baza instrucțiunilor Președintelui Curții Supreme sau că aceștia demonstraseră o conduită părtinitoare. De asemenea, ea nu a susținut că Președintele Curții Supreme ar fi putut influența judecătorii din Divizia Judiciară prin alte mijloace. În particular, nu este stabilit faptul că acei judecători au fost numiți special pentru pronunțarea în dosarul său” (alin. 155).

⁹³ Astfel, în cadrul RE, s-a recomandat Republicii Moldova „să se întreprindă măsuri adecvate pentru a se asigura că componența și funcționarea Consiliului Superior al Procurorilor fac obiectul unor garanții adecvate privind obiectivitatea, imparțialitatea și transparența, inclusiv prin interzicerea excluderea participării *ex officio* a Ministrului Justiției și a Președintelui Consiliului Superior al Magistraturii”; alin. 189.xv.

⁹⁴ Așa cum a fost cazul, de ex., în *Harabin v. Slovacia*, nr. 58688/11, 20 noiembrie 2012.

⁹⁵ Așa cum a fost cazul, de ex., în *Harabin v. Slovacia*, nr. 58688/11, 20 noiembrie 2012.



procurori să fie acuzați de o potențială atitudine părtinitoare de către persoana care face subiectul procedurilor disciplinare, a fost subliniată de asemenea de către Comisia de la Veneția.⁹⁶

94. În final, în scopul satisfacerii cerințelor articolului 6(1) din CEDO, trebuie înființat un organism disciplinar pentru procurori care să analizeze cazurile individuale, în conformitate cu prevederile legale specifice care guvernează acest aspect, inclusiv cele referitoare la mandatul membrilor săi. Orice nerespectare a acestei prevederi va conduce la faptul că organismul respectiv nu ar reprezenta un „tribunal instituit prin lege”, în sensul articolului 6(1).⁹⁷

4.4.2 Proceduri de urmat

95. Cerințele specifice de urmat în desfășurarea procedurilor disciplinare în scopul satisfacerii prevederilor articolului 6(1) din CEDO sunt multiple.
96. În primul rând, este necesar ca persoana care face subiectul măsurilor disciplinare să cunoască cazul respectiv. Pentru acest lucru, va fi necesar, în special, să se prezinte documentele pe care se bazează acuzațiile împotriva sa.⁹⁸ În plus, poate exista cerința ca acest lucru să fie realizat într-o manieră care oferă procurorului respectiv timpul și facilitățile necesare pentru apărarea sa.⁹⁹

⁹⁶ „Proiectul de lege trebuie amendat de asemenea pentru a include o prevedere care permite contestarea unui membru al comisiei care desfășoară procedurile disciplinare și recuzarea acestuia în cazul în care există temeiuri de îndoială privind imparțialitatea sa”; Opinie comună, Ucraina, secțiunile 135 și 136.

⁹⁷ Așa cum s-a remarcat în cazul *Oleksandr Volkov v. Ucraina*, nr.21722/11, 9 ianuarie 2013; „152. În ceea ce privește cazul în speță, trebuie reținut că, în temeiul Articolului 171-1 din Codul Juridic Administrativ, cazul reclamantului putea fi audiat exclusiv de o cameră specializată a ÎCA. În conformitate cu secțiunea 41 din Legea privind sistemul judiciar 2002, această cameră specială trebuia înființată prin decizia președintelui ÎCA; personalul acestei camere a fost definit de președinte, cu aprobarea Prezidiului instanței respective. Cu toate acestea, înainte de luarea acestei măsuri în cazul de față, mandatul de cinci ani al președintelui expirase. 153. În această perioadă de timp, procedura pentru numirea președinților de instanță nu a fost reglementată de legislația națională: prevederile relevante din secțiunea 20 din Legea privind sistemul judiciar 2002 fuseseră declarate neconstituționale iar noile prevederi nu fuseseră introduse de Parlament (a se vedea alineatele 41 și 49 de mai sus). Diverse autorități naționale își exprimaseră opiniile privind situația juridică respectivă. De exemplu, Consiliul Judecătorilor din Ucraina, un organism judiciar superior autonom, a considerat că această problemă trebuie soluționată pe baza secțiunii 41 § 5 din Legea privind sistemul judiciar 2002 și că Primul Vice-președinte al ÎCA, Judecătorul S., trebuia să îndeplinească atribuțiile de președinte ale instanței respective (a se vedea alineatul 51 de mai sus), pe când Parchetul General a adoptat o opinie diferită asupra acestui aspect (a se vedea alineatul 52 de mai sus). 154. În mod corespunzător, un aspect de o importanță deosebită precum numirea președinților de instanță a fost atribuit practicii naționale, fapt care s-a dovedit a reprezenta un subiect de controversă în rândul autorităților. Se pare că Judecătorul P. a continuat să își îndeplinească funcția de președinte al ÎCA cu depășirea termenului statutar al mandatului, bazându-se în special pe faptul că procedurile pentru (re)-numire nu fuseseră prevăzute în legislația Ucrainei, în timp ce temeiurile legislative privind autoritatea sa în calitate de președinte al ÎCA nu au fost reglementate suficient. 155. Între timp, în perioada respectivă, Judecătorul P., în calitate de președinte al ÎCA, a înființat camera care a analizat cazul reclamantului și a înaintat propuneri privind membrii camerei respective. 156. În aceste condiții, Curtea nu poate concluziona că camera care instrumenta cazul reclamantului a fost constituită în mod legitim cu respectarea cerințelor privind „tribunalul instituit prin lege”. Prin urmare, a existat o încălcare a Articolului 6 secțiunea 1 din Convenție din acest punct de vedere”. În plus, CtEDO a constatat că respingerea reclamantului a fost contrară legislației naționale prin faptul că „a fost votată în absența majorității membrilor Parlamentului. Membrii Parlamentului prezenți au votat în mod deliberat și ilegal în numele colegilor absenți. Astfel, decizia a fost luată cu încălcarea Articolului 84 din Constituție, a secțiunii 24 din Legea privind Statutul Parlamentarilor 1992 și a Articolului 47 din Regulamentul Parlamentului, care prevăd că membrii Parlamentului trebuie să participe personal la ședințe și la procesul de vot. În aceste condiții, Curtea consideră că votul privind demiterea reclamantului a încălcat principiul securității juridice, cu încălcarea Articolului 6 secțiunea 1 din Convenție” (alin. 145).

⁹⁸ De ex., CtEDO a constatat că dosarele de investigație nu au fost prezentate în cazul *Aksoy (Eroğlu) v. Turcia*, nr. 59741/00, 31 octombrie 2006, *Güner Çorum v. Turcia*, nr. 59739/00, 31 octombrie 2006 și *Kahraman v. Turcia*, nr. 60366/00, 31 octombrie 2006.

⁹⁹ A se vedea *Peleki v. Grecia*, nr. 69291/12, 5 martie 2020, în care această cerință a fost considerată satisfăcută în ciuda reclasificării unor acuzații. Cu toate acestea, o abordare diferită a fost implementată în cazul *Ramos Nunes de Carvalho E Sá v. Portugalia* [GC], nr. 55391/13, 6 noiembrie 2018; astfel, deși „reiterează faptul că în timp ce Articolul 6 se aplică în stabilirea drepturilor civile și a acuzațiilor penale, al treilea alineat protejează doar persoanele „acuzate de fapte penale”, Curtea reține că plângerea reclamantei conform căreia aceasta nu a fost informată în detaliu cu privire la acuzațiile împotriva sa, și că astfel nu a beneficiat de timpul și facilitățile adecvate pentru pregătirea apărării sale, este incompatibilă *ratione materiae* cu prevederile Convenției în sensul Articolului 35 secțiunea 3 (a) și trebuie respinsă în baza Articolului 35 secțiunea 4” (alineatul 128). Cu toate acestea, această decizie poate fi doar formală deoarece trebuie să fie evident faptul că necunoașterea cazului analizat și incapacitatea de pregătire a apărării va priva de valoare cele mai multe dintre audieri și astfel acestea vor fi injuste.

97. Importanța cunoașterii de către procuror a cazului împotriva sa, a fost evidențiată, de asemenea, de Comisia de la Veneția¹⁰⁰ și de Biroul Națiunilor Unite pentru Droguri și Criminalitate¹⁰¹.
98. În al doilea rând, posibilitatea de suspendare a unui procuror până la finalizarea procedurilor disciplinare poate fi adecvată în funcție de natura abaterii disciplinare în cauză sau de circumstanțele în care a fost comisă fapta.¹⁰² Cu toate acestea, în timp ce acest lucru trebuie considerat ca reprezentând în sine determinarea „drepturilor civile” ale procurorului respectiv¹⁰³, procedurile care conduc la decizia de suspendare trebuie să fie intrinsec conforme cu articolul 6(1), cu posibilitatea de a fi contestate¹⁰⁴.
99. Comisia de la Veneția recunoaște, de asemenea, că suspendarea unui procuror pe durata procedurilor disciplinare poate fi adecvată.¹⁰⁵ Cu toate acestea, a indicat de asemenea că o astfel de măsură nu trebuie în mod normal să afecteze salariul acestuia sau alte condiții materiale.¹⁰⁶

¹⁰⁰ „Articolul 71 [...] prevede dreptul unui [...] procuror la apărare în cazurile disciplinare. Articolul prevede ca [...] procurorul să fie informat într-o manieră care include în mod separat și evident acțiunile atribuite lui, obiectul investigației și locul, ora și detaliile acțiunilor presupus comise. [...] Procurorul are dreptul să solicite depoziția martorului și colectarea de probe în favoarea sa. Aceștia au dreptul să examineze dosarul personal sau prin reprezentant legal și să primească copii și de asemenea se pot apăra verbal sau în scris în fața HSYK sau prin reprezentanți legali. Aceste prevederi par a fi clare și adecvate, iar amendamentul reprezintă o îmbunătățire considerabilă a textului. Dreptul la apărare va fi reglementat în mai mare detaliu, sporind protecția [procurorului] vizat. Cu toate acestea, astfel de garanții procedurale în procedurile disciplinare nu reprezintă un substitut suficient pentru căile de atac împotriva deciziilor care afectează drepturile subiective [ale procurorilor] iar absența dreptului de apel în fața unei instanțe judecătorești reprezintă o carență importantă a proiectului de lege”; CDL-AD(2011)004, Opinie asupra proiectului de lege privind judecătoria și procurorii din Turcia, secțiunea 75.

¹⁰¹ „Procurorii care fac subiectul audierilor disciplinare trebuie să fie informați cu privire la acuzațiile legate de culpa profesională, iar acestea trebuie comunicate procurorilor în mod clar și eficient”; Ghidul UNODC/IAP, p. 32.

¹⁰² Suspendarea din cazul *Müller-Hartburg v. Austria*, nr. 47195/06, 19 februarie 2013 a vizat procedurile disciplinare legate de o presupusă încălcare a unui acord de tutelă de către un avocat, în cazul *Helmut Blum v. Austria*, nr. 33060/10, 5 aprilie 2016, care a vizat procedurile disciplinare legate de o presupusă dublă reprezentare și falsificare de dovezi de către un avocat iar în cazul *Paluda v. Slovacia*, nr. 33392/12, 23 mai 2017 a vizat infracțiunile reușite din introducerea de către un judecător a unei plângeri penale împotriva Președintelui Curții Supreme pentru abuz în serviciu și o declarație publică a judecătorului conform căreia Președintele înainta în mod ilegal cazurile către Curtea Supremă. CtEDO nu a făcut constatări în ceea ce privește temeiurile de suspendare în aceste cazuri.

¹⁰³ A se vedea alin. 33 -40 de mai sus.

¹⁰⁴ Astfel, în cazul *Paluda v. Slovacia*, nr. 33392/12, 23 mai 2017, CtEDO a afirmat că: „49. Din punct de vedere procedural, Curtea reține că, în ceea ce privește suspendarea sa, reclamantul nu a fost audiat nici cu privire la suspendare și nici cu privire la abaterii disciplinare. 50. Deși suspendarea în sine nu reprezintă subiectul plângerii de față, Curtea consideră că repercusiunile sale asupra reclamantului sunt relevante pentru evaluarea proporționalității absenței accesului în instanță față de suspendarea respectivă. Din această perspectivă, Curtea reține că suspendarea a condus la descalificarea reclamantului din exercitarea funcției și reținerea a 50% din salariul său (a se vedea paragraful 10 de mai sus), și în același timp el a continuat să fie împiedicat să se implice în alte activități generatoare de venituri (a se vedea alin. 27 de mai sus). 51. Deși restabilirea părții reținute din salariu este importantă în remedierea efectelor suspendării asupra reclamantului, în sine ea nu are nicio legătură directă cu faptul că acesta nu a avut acces în instanță în acest scop. În ceea ce privește lipsa accesului în instanță, nu par să existe măsuri corective sau de remediere luate la momentul suspendării sau ulterior. 52. În ceea ce privește durata incapacității reclamantului de a contesta suspendarea sa, Curtea reține că aceasta putea avea durata suspendării efective. Astfel, prin lege, putea avea o durată de doi ani. În absența prevederilor contrare, se presupune că aceasta a avut o durată de doi ani (dat fiind faptul că procedurile disciplinare au durat doi ani și nouăsprezece zile (între 8 septembrie 2009 și 27 septembrie 2011)). 53. În concluzie, reclamantul nu a avut acces la proceduri în instanță în sensul Articolului 6.1 din Convenție pentru o măsură care l-a împiedicat timp de doi ani să își exercite mandatul și care a condus la reținerea unei jumătăți din salariu, fiind în același timp împiedicat să se implice în alte activități generatoare de venituri. 54. În plus, Curtea reține că Guvernul nu a invocat și nu a stabilit, într-un alt fel, niciun alt motiv temeinic pentru a refuza protecția judiciară a reclamantului cu privire la aceste măsuri. Din acest punct de vedere, Curtea consideră că este important să stabilească o distincție clară între motivele discutabile pentru suspendarea unui judecător supus unei acuzații disciplinare și motivele pentru refuzarea accesului acestuia la o instanță pentru suspendarea respectivă. În opinia Curții, importanța acestei distincții este amplificată de faptul că organismul care a luat măsura respectivă și procedura în cadrul căreia această măsură a fost luată, nu au respectat cerințele Articolului 6.1 din Convenție, și de faptul că această măsură a fost luată în contextul particular al acestui caz. 55. În contextul considerațiilor de mai sus, Curtea concluzionează că privarea reclamantului de acces în instanță nu putea fi proporțională cu scopurile legitime pe care le-ar fi putut urmări și că, astfel, însăși esența acestui drept a fost afectată (a se vedea *Baka [GC]*, citat mai sus, secțiunea 121). În mod corespunzător a existat o încălcare a Articolului 6 secțiunea 1 din Convenție”.

¹⁰⁵ „În plus, trebuie să se ia în considerare includerea unei competențe în această prevedere a dreptului de suspendare a unui procuror pe durata procedurilor disciplinare. Acesta reprezintă un element important al standardelor internaționale privind investigarea încălcărilor grave ale drepturilor omului”; Opinie comună, Ucraina, secțiunea 133.

¹⁰⁶ „Articolul 66 se referă la suspendarea prerogativelor procurorilor pe perioada detașării sau în cursul unei anchete preliminare sau a procedurilor judiciare, în temeiul Articolelor 155-158 din Codul de Procedură Penală, și este adecvat. Cu toate acestea, trebuie să se clarifice dacă Articolele relevante din Codul de Procedură Penală au fost prevăzute în mod specific în paragraful 1.2. În plus, trebuie să se precizeze faptul că suspendarea se aplică doar pentru atribuțiile procurorului, nu și pentru salariul său sau pentru asistența materială sau socială”; Opinie comună, Ucraina, secțiunea 153. Cu toate acestea, a se vedea, de asemenea, îngrijorările sale privind criteriile de reducere a salariilor; „În secțiunea 87.3 ASPGPOPEPC procurorul are dreptul la un salariu cu o valoare egală cu valoarea totală a salariului de bază și a suplimentelor regulate pe durata suspendării. Până la încetarea suspendării poate fi reținut un procent de 50%. Nu există un criteriu pentru stabilirea retenției de 50%. Acest lucru poate fi folosit pentru exercitarea unei presiuni asupra



Însă, atunci când suspendarea afectează plata unui salariu sau alte condiții materiale, CtEDO nu va considera acest fapt ca reprezentând o încălcare a dreptului la viață privată dacă nu a fost interzisă angajarea într-o altă funcție a persoanei respective.¹⁰⁷

100. În al treilea rând, deși corelarea unui sistem de disciplină tinde întotdeauna să fie în strânsă corelație cu organizarea ierarhică a procuraturii, astfel încât „măsurile disciplinare sunt inițiate de obicei de superiorul persoanei respective”¹⁰⁸, începe să fie recunoscut faptul că procedurile ar putea fi îmbunătățite dacă ar fi realizate de un procuror specializat pe probleme disciplinare¹⁰⁹.
101. În al patrulea rând, procedurile trebuie să fie publice în afara cazului în care – conform prevederilor articolului 6(1) - se poate demonstra că excluderea presei și a publicului a fost strict necesară în scopul moralității, ordinii publice sau al securității naționale, în interesul minorilor, pentru protecția vieții private a părților sau pentru prevenirea prejudicierii intereselor justiției. Acesta reprezintă un test care este puțin probabil să fie satisfăcut în majoritatea procedurilor disciplinare care îi privesc pe cei care lucrează în domeniul justiției penale întrucât consultarea publicului este esențială pentru a asigura responsabilizarea sistemului.¹¹⁰
102. În al cincilea rând, nu există o jurisprudență sau instrumente juridice neobligatorii cu privire la posibilitatea ca un procuror supus procedurilor disciplinare să beneficieze de reprezentare juridică în cadrul acestora. Cu toate acestea, în lumina mizei pentru procuror în cadrul acestor proceduri, dreptul la reprezentare juridică poate fi solicitat în baza articolului 6(1), chiar dacă nu există obligația ca costurile aferente să fie suportate de stat.¹¹¹

procurorului. În acest caz, măsurile discreționare trebuie eliminate”; CDL-AD(2012)008, Opinie asupra Legii CLXIII din 2011 privind Serviciile de Procuratură și a Legii CLXIV din 2011 privind statutul procurorului general, al procurorilor și al altor funcționari din sistemul de procuratură și cariera profesională în acest sistem din Ungaria, secțiunea 79. A se vedea, de asemenea, alin. 38 -40 de mai sus.

¹⁰⁷ A se vedea *Camelia Bogdan v. România*, nr. 36889/18, 20 octombrie 2020, în care nu a fost prevăzut niciun termen limită și în care cazuri anterioare care implica astfel de termeni limită au fost distinse. A se vedea, de asemenea cazul *Fontanesi v. Austria* (dec.), nr. 30192/96, 8 februarie 2000, în care suspendarea a vizat doar câteva activități și care nu a avut niciun impact negativ asupra activității a avocatului respectiv.

¹⁰⁸ *Serviciul de urmărire penală*, alin. 51.

¹⁰⁹ Astfel, Comisia de la Veneția a remarcat, în cazul unui proiect de lege, că: „Noua propunere din Articolul 112 este aceea că Procurorul disciplinar trebuie să fie un judecător numit de Consiliul Judiciar la propunerea Președintelui Curții Supreme. Deși această soluție poate părea benefică, trebuie să se prevadă faptul că persoana desemnată nu va acționa în calitate judiciară atunci când va exercita funcția de Procuror disciplinar. O opțiune alternativă, pentru a evita ca investigația disciplinară împotriva procurorilor să fie realizată de un judecător cu implicarea Președintelui Curții Supreme, ar fi ca procurorul disciplinar să fie numit de Consiliul Procurorilor din rândul avocaților calificați, cu aceleași cerințe pentru membrii non-judecătorești ai Consiliului. Acest lucru ar conferi o autonomie și o independență sporită investigațiilor disciplinare, fapt care are o deosebită importanță atât pentru procurori cât și pentru public”; CDL-AD(2015)003, Opinie Finală asupra proiectului de lege privind Parchetul General din Muntenegru, secțiunile 52-54. De asemenea, GRECO, în al patrulea Raport de evaluare a recomandat ca, în Bulgaria, comisiile de etică înființate în cadrul parchetelor să aibă dreptul de a iniția proceduri disciplinare; alin. 153.xviii. În plus, a se vedea îngrijorarea GRECO că, în Bulgaria, „dependența statutară și bugetară față de Procurorul General poate conduce la o auto-cenzură în cazurile sensibile” (alin. 186).

¹¹⁰ Astfel, tentativele de justificare a organizării de proceduri cu ușile închise nu au avut succes în, de ex., *Diennet v. Franța*, nr. 18160/91, 26 septembrie 1995, *Serre v. Franța*, nr. 29718/96, 29 septembrie 1999, *Hurter v. Elveția*, nr. 53146/99, 15 decembrie 2005, *Olujic v. Croația*, nr. 22330/05, 5 februarie 2009, *Nikolova și Vandova v. Bulgaria*, nr. 20688/04, 17 decembrie 2013, *Mutu și Pechstein v. Elveția*, nr. 40575/10, 2 octombrie 2018 și *Ramos Nunes de Carvalho E Sá v. Portugalia* [GC], nr. 55391/13, 6 noiembrie 2018. În acest din urmă caz, următoarele observații au o importanță deosebită: „în circumstanțele cazului de față – luând în considerare contextul specific al procedurilor disciplinare întreprinse împotriva unui procuror, gravitatea sancțiunilor, faptul că garanțiile procedurale față de CSM au fost limitate, și necesitatea de analizare a evidențelor faptice pentru demonstrarea credibilității reclamantului și a martorilor și constituirea unui aspect decisiv al cazului – efectul combinat al doi factori, respectiv insuficiența controlului judiciar realizat de Divizia Judiciară a Curții Supreme și absența audierilor atât în stadiul procedurilor disciplinare cât și al controlului judiciar, a însemnat că dosarul reclamantului nu a fost audiat în conformitate cu Articolul 6 § 1 din Convenție” (alin. 214).

¹¹¹ Principiile relevante au fost centralizate de CtEDO în *P. C și S. v. Regatul Unit*, nr. 56547/00, 16 iulie 2002 astfel: „88. Nu există un drept implicit, în baza Convenției, privind disponibilitatea asistenței juridice sau a reprezentării juridice pentru un reclamant care este implicat în proceduri pentru stabilirea drepturilor sale civile. Cu toate acestea, Articolul 6 poate fi implicat în aceste două aspecte. 89. În primul rând, Articolul 6 secțiunea 1 din Convenție prevede dreptul de acces la o instanță pentru determinarea drepturilor și obligațiilor civile (a se vedea *Golder v. Regatul Unit*, decizia din 21 februarie 1975, seria A nr. 18, p. 18, secțiunea 36). Dacă unui reclamant nu i se oferă asistența unui avocat, acest fapt poate încălca această prevedere, dacă o astfel de asistență este indispensabilă pentru asigurarea unui acces efectiv în instanță, fie deoarece reprezentarea juridică este considerată obligatorie ca în cazul unor anumite State Semnatore pentru diverse tipuri de litigii, sau datorită complexității procedurii sau a tipului caz (a se vedea *Airey v. Irlanda*, decizia din 9 octombrie 1979, seria A nr. 32, pp. 14-16, secțiunile 26-28, în care reclamantul nu a putut beneficia de asistența unui avocat în procedurile de separare legală). Factorii identificați ca fiind relevanți în cazul *Airey* pentru a stabili dacă reclamanta și-ar fi putut expune cazul în mod adecvat și corespunzător, fără asistența unui avocat, au inclus complexitatea procedurii, necesitatea de abordare a problemelor de drept sau stabilirea faptelor, care implică dovezi experte și audierea martorilor, și faptul că subiectul



103. În al șaselea rând, procurorul implicat trebuie să beneficieze de dreptul la o audiere, respectiv, o audiere în cadrul căreia acesta și martorii vor depune mărturie și vor fi examinați în fața organismului disciplinar.¹¹² Dreptul la audiere este deosebit de important, deoarece permite organismului disciplinar să evalueze credibilitatea persoanelor audiate. Necesitatea acestui drept este subliniată, de asemenea, de către Comisia de la Veneția¹¹³ și toate revocările trebuie să fie inechivoce.
104. În al șaptelea rând, persoana care face subiectul procedurilor disciplinare trebuie să aibă posibilitatea de a examina toți martorii care pot fundamenta apărarea sa.¹¹⁴
105. În al optulea rând, procesul echitabil impune, de asemenea, ca persoana care face subiectul procedurilor disciplinare să aibă posibilitatea de a formula comentarii cu privire la declarațiile folosite în cadrul procedurilor¹¹⁵ și de a răspunde documentelor depuse împotriva persoanei care face subiectul procedurilor disciplinare¹¹⁶.

disputei maritale a implicat o implicare emoțională care a fost într-o foarte mică măsură compatibilă cu gradul de obiectivitate necesar pentru pledarea în instanță. În aceste circumstanțe, Curtea a considerat nerealist să presupună că reclamanta și-ar fi putut susține propriul caz, în ciuda asistenței asigurate de judecător pentru părțile care se reprezintă personal. 90. Se poate remarca faptul că dreptul la acces în instanță nu este absolut și poate face subiectul unor restricții legitime. Atunci când accesul unei persoane este limitat prin aplicarea legii sau în fapt, restricția nu va fi incompatibilă cu Articolul 6 atunci când aceasta nu a afectat esența dreptului și atunci când a urmărit un scop legitim, și când a existat o relație rezonabilă între mijloacele implicate și scopul urmărit (a se vedea *Ashingdane v. Regatul Unit*, decizia din 28 mai 1985, seria A nr. 93, pp. 24-25, secțiunea 57). Astfel, deși participarea la proceduri în calitate de parte reprezentată personal poate fi, ocazional, o chestiune ușoară, fondurile publice limitate disponibile pentru acțiunile civile fac ca procedura de selecție să reprezinte o funcție necesară a sistemului de administrare a justiției, și că se poate demonstra că maniera în care acesta funcționează în cazurile particulare nu a fost arbitrară sau neproportională, sau că a limitat dreptul de acces în instanță (a se vedea *Del Sol v. Franța*, nr. 46800/99, CEDO 2002-II, și *Ivison v. Regatul Unit* (dec.), nr. 39030/97, 16 aprilie 2002). Pot apărea cazuri în care alți factori privind administrarea justiției (precum necesitatea de expediere sau drepturi ale altor persoane) au, de asemenea, un rol limitativ în ceea ce privește asigurarea de asistență juridică într-un anumit caz, deși această restricție trebuie să satisfacă de asemenea testele prevăzute mai sus. 91. În al doilea rând, principiul esențial care guvernează aplicarea Articolului 6 este echitatea. În cazurile în care un reclamant se prezintă în instanță în absența unei asistențe avocațești și reușește să își gestioneze dosarul cu toate dificultățile întâmpinate, se poate ridica întrebarea dacă această procedură a fost justă (a se vedea, de exemplu, *McVicar v. Regatul Unit*, nr. 46311/99, secțiunile 50-51, CEDO 2002-III). Asigurarea unei administrări echitabile a justiției este importantă, iar o parte a procedurilor civile trebuie să aibă dreptul de participare efectivă, inter-alia, prin capacitatea de prezentare a temeiurilor care susțin clauza sa. Aici, ca și în alte prevederi ale Articolului 6, gravitatea sancțiunilor pentru reclamant va fi relevantă în evaluarea caracterului adecvat și justetea procedurilor”.

¹¹² Așa cum a constatat CtEDO, faptul că nu s-a produs în *Stojakovic v. Austria*, nr. 30003/02, 9 noiembrie 2006 și *Gülmez v. Turcia*, nr. 16330/02, 20 mai 2008. Cf. A. v. Finlanda (dec.), nr. 44998/98, 8 ianuarie 2004, (în care o plângere privind absența unei audieri în fața unui consiliu disciplinar a fost respinsă pe motiv că această audiere este posibilă pe baza dreptului de apel în instanță împotriva deciziei consiliului) și *Peleki v. Grecia*, nr. 69291/12, 5 martie 2020 (în care martorii au fost audiați iar reclamantul a avut posibilitatea de a prezenta argumentele sale în cadrul unei audieri în apel).

¹¹³ Astfel, s-a reținut că „În cazul procurorilor, cu excepția Procurorului General al Republicii, deciziile de demitere sunt luate de Consiliul Procurorilor. [...] Și aici, nu există prevederi referitoare la dreptul unui procuror de a apărea în fața consiliului și de a se apăra, sau de a cunoaște în prealabil acuzațiile formulate” (CDL-AD(2007)011, Opinie privind Proiectul de lege cu privire la Serviciul Procuraturii și Proiectul de lege cu privire la Consiliul Procurorilor din „fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei” ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)011-e)), §61) și că „În cazurile disciplinare, inclusiv în contextul demiterii procurorilor, procurorul respectiv trebuie să aibă dreptul de audiere în cadrul procedurilor litigioase. [...]”; *Serviciul de urmărire penală*, alin. 52).

¹¹⁴ Astfel, în cazul *Olujić v. Croația*, nr. 22330/05, 5 februarie 2009 CtEDO constată că: „84. Curtea a reținut, în plus, faptul că deși nu are obligația să analizeze dacă refuzul instanței de a admite probele prezentate de reclamant a fost întemeiat, în cadrul evaluării conformității procedurii respective cu principiul procesului echitabil, care reprezintă o caracteristică a unui concept mai vast al unui proces echitabil (a se vedea *Ekbani v. Suedia*, 26 mai 1988, secțiunea 30, seria A nr. 134), o importanță semnificativă este atribuită audierilor și sensibilizării publicului față de administrarea echitabilă a justiției (a se vedea *Borgers v. Belgia*, 30 octombrie 1991, secțiunea 24, seria A nr. 214-B). Din acest punct de vedere, Curtea reține că Consiliul Judiciar Național a admis toate propunerile pentru audierea martorilor nominalizați de consiliul guvernamental și niciuna dintre propunerile demise de reclamant. 85. Curtea nu are atribuții legate de exprimarea unei opinii privind relevanța dovezilor sau, mai general, privind temeinicia acuzațiilor împotriva reclamantului. Cu toate acestea, Curtea trebuie să evalueze dacă procedurile, în integralitatea lor, incluzând maniera de colectare a dovezilor, au fost juste (a se vedea cazul *Asch v. Austria*, citat mai sus, secțiunea 26). În condițiile cazului de față, Curtea consideră că refuzul autorităților naționale de audiere a martorilor apărării a condus la limitarea capacității reclamantului de a-și susține cazul într-o manieră incompatibilă cu garanțiile unui proces echitabil așa cum sunt prevăzute în Articolul 6 (a se vedea, mutatis mutandis, cazul *Vidal v. Belgia*, citat mai sus, secțiunea 34). Astfel, a existat o încălcare a Articolului 6 § 1 din Convenție în ceea ce privește principiul procesului echitabil”.

¹¹⁵ Întrucât observația CtEDO nu apăruse în cazul *Vanjak v. Croația*, nr. 29889/04, 14 ianuarie 2010 atunci când organismul disciplinar a luat în calcul declarațiile făcute de persoane care nu fuseseră audiate în calitate de martori și care astfel nu fuseseră audiate de acesta.

¹¹⁶ A se vedea, de ex., *Baccichetti v. Italia*, nr. 22584/06, 18 februarie 2010 în care s-a constatat că organismul disciplinar, și nu reclamantul, fusese informat asupra unui raport relevant pentru procedura în cauză, care viza potențialele nereguli. A se vedea, de asemenea, *Da Cerveira Pinto Nadais de Vasconcelos v. Portugal*, nr. 36335/13, 19 martie 2019 (în care nu a existat posibilitatea de comentare asupra unei petiții).



106. În al nouălea rând, CtEDO nu a avut ocazia să se pronunțe asupra aplicabilității privilegiului împotriva auto-incriminării în contextul procedurilor disciplinare. Așa cum s-a observat,¹¹⁷ aceste proceduri nu sunt considerate ca fiind proceduri penale. Prin urmare, obligația de depunere a unei mărturii de către un procuror nu poate fi contrară acestui drept, însă ar putea fi încălcată dacă mărturia depusă astfel ar fi utilizată în proceduri penale ulterioare.¹¹⁸
107. Cu toate acestea, obligația de a lua în calcul dreptul de evitare a auto-incriminării în cadrul procedurilor disciplinare a fost recunoscut de Comisia de la Veneția.¹¹⁹
108. În al zecelea rând, până în prezent nu au fost elaborate cerințe speciale privind admisibilitatea probelor în procedurile disciplinare și, astfel, trebuie respectată cerința generală prevăzută de articolul 6(1) privind „echitatea”.¹²⁰
109. Acest lucru va preveni, în particular, utilizarea dovezilor obținute prin tortură,¹²¹ a mărturiilor obținute prin tratament inuman și degradant,¹²² a mărturiilor și altor declarații obținute fără asistența unui avocat¹²³ și dovezile obținute prin instigare la comiterea unei infracțiuni¹²⁴.
110. Cu toate acestea, simplul fapt că, probele au fost obținute într-un alt mod ilegal, nu va conduce la considerarea acestor proceduri ca fiind injuste, indiferent dacă mijloacele utilizate au implicat o încălcare a dreptului la viață privată în baza articolului 8 din CEDO.¹²⁵
111. În al unsprezecelea rând, hotărârea organismului disciplinar trebuie motivată, iar CtEDO va analiza în mod deosebit hotărârile care nu abordează aspecte ce afectează credibilitatea probelor invocate.¹²⁶
112. Comisia de la Veneția a atenționat, de asemenea, importanța comunicării opiniilor contrare membrilor unui organism disciplinar pentru procurori față de decizia sa (dacă este cazul).¹²⁷
113. În al doisprezecelea rând, trebuie să se asigure că procedurile în fața unui tribunal disciplinar și hotărârea sa ulterioară nu încalcă prezumpția de nevinovăție în temeiul articolului 6(2) din CEDO ca urmare a declarării vinovăției procurorului, indiferent dacă procedurile penale sunt în curs de derulare¹²⁸ sau dacă au fost finalizate (în urma achitării sau a încetării acestora)¹²⁹.
114. Cu toate acestea, constatarea comiterii unei abateri disciplinare privind același aspect ca și infracțiunea pentru care persoana respectivă a fost achitată sau pentru care procedurile relevante au fost întrerupte, nu va încălca prezumpția de nevinovăție atunci când standardul de probare a vinovăției este mai puțin exact decât cel utilizat în procedurile penale, a existat o decizie

¹¹⁷ A se vedea alin. 44 -45 de mai sus.

¹¹⁸ Așa cum s-a constatat în *Saunders v. Regatul Unit* [GC], nr. 19187/91, 17 decembrie 1996.

¹¹⁹ Astfel, s-a remarcat în cadrul unei propuneri legislative că: „În plus, trebuie să se clarifice măsura în care dreptul [organismului disciplinar] de interogare a persoanelor este guvernat de dreptul de evitare a auto-incriminării și, în măsura în care acesta nu este aplicabil, protecția oferită de acest privilegiu trebuie extinsă asupra acestor interogatorii”; Opinie comună, Ucraina, secțiunea 171.

¹²⁰ *Schenk v. Elveția*, nr. 10862/84, 12 iulie 1988.

¹²¹ *Harutyunyan v. Armenia*, 36549/03, 28 iunie 2007.

¹²² *Hajnal v. Serbia*, nr. 36937/06, 19 iunie 2012.

¹²³ *Vanjak v. Croația*, nr. 29889/04, 14 ianuarie 2010.

¹²⁴ *Ramanauskas v. Lituania* [GC], 74420/01, 5 februarie 2008.

¹²⁵ Ca și în cazul *Khan v. Regatul Unit*, nr. 35394/97, 12 mai 2000. Cu toate acestea, să se rețină că în cazul *Terrazzoni v. Franța*, nr. 33242/12, 29 iunie 2017, CtEDO nu s-a constatat nicio încălcare a Articolului 8 atunci când, în cadrul procedurilor disciplinare împotriva unui judecător, s-a folosit o transcriere a unei conversații telefonice care fusese interceptată întâmplător în proceduri penale în care judecătorul respectiv nu fusese implicat. Pentru această concluzie a fost semnificativ faptul că interceptarea a fost realizată în conformitate cu cerințele Articolului 8 și că au existat măsuri eficiente pentru limitarea interferențelor respective la interceptările necesare pentru o societate democratică.

¹²⁶ A se vedea, de ex., *Vanjak v. Croația*, nr. 29889/04, 14 ianuarie 2010, în care CtEDO a constatat că o instanță disciplinară a poliției nu a prezentat motive satisfăcătoare pentru acceptarea unei mărturii a reclamantului ca fiind corectă și exactă atunci când acesta a pretins că mărturia fusese obținută sub presiune. A se vedea, de asemenea *Loupas v. Grecia*, nr. 21268, 20 iunie 2019 (ignorarea unor probe) și *Aslan Ismayilov v. Azerbaidjan*, nr. 18498/15, 12 martie 2020 (nemotivarea considerării unui martor ca fiind necredibil)

¹²⁷ „De asemenea, este necesar să se clarifice motivația prevederii din paragraful 6 care specifică nedivulgarea opiniilor contrare deoarece acestea pot fi importante pentru exercitarea dreptului de apel în temeiul Articolului 51. În măsura în care procurorul nu are acces la ele în acest scop, această prevedere trebuie amendată în mod corespunzător”; Opinie comună, Ucraina, secțiunile 135 și 136.

¹²⁸ A se vedea, de ex., *Matijasevic v. Serbia*, nr. 23037/04, 19 septembrie 2006.

¹²⁹ A se vedea, de ex., *Asan Rushiti v. Austria*, nr. 28389/95, 21 martie 2000, *Vulakh și alții v. Rusia*, nr. 33468/03, 10 ianuarie 2012 și *Urat v. Turcia*, nr. 53561/09, 27 noiembrie 2018.



independentă din partea organismului disciplinar, iar elementele constitutive ale celor două infracțiuni nu sunt identice.¹³⁰

115. În al treisprezecelea rând, hotărârea organismului disciplinar trebuie, în general, să fie pronunțată public astfel ca textul deciziei să fie disponibil tuturor persoanelor interesate. Acest lucru nu este necesar dacă există motive întemeiate pentru păstrarea confidențialității însă, în practică, CEDO nu poate considera acest aspect justificat dată fiind posibilitatea de interzicere a accesului la anumite informații care trebuie păstrate confidențiale.¹³¹ În plus, pronunțarea deciziei trebuie să se facă în timp util.¹³²
116. În al paisprezecelea rând, un procuror supus procedurilor disciplinare trebuie să beneficieze de suficiente posibilități pentru pregătirea apărării sale în cazul recalificării faptelor de către o instanță de apel.¹³³
117. În cele din urmă, durata totală a procedurilor trebuie să fie rezonabilă.¹³⁴
118. Pe lângă cerințele care decurg din articolul 6(1) din CEDO, trebuie reținut, de asemenea, că GRECO a recomandat ca termenele pentru finalizarea anchetării abaterilor disciplinare pretinse nu trebuie să fie prea scurte pentru a nu împiedica ca acestea să fie realizate în mod temeinic.¹³⁵

¹³⁰ Astfel, CTEDO a afirmat în cazul *Vanjak v. Croația*, nr. 29889/04, 14 ianuarie 2010 că: „68. În ceea ce privește cazul de față, Curtea reține că, în respingerea plângerii reclamantului, Curtea Constituțională s-a bazat, inter-alia, pe un standard necesar de probare a vinovăției diferit în procedurile disciplinare față de cel necesar în condamnarea pentru o faptă penală. Curtea reiterează că a acceptat justificabilitatea unei motivări similare în contextul răspunderii delictuale civile... 69. Curtea reține în primul rând că în procedurile disciplinare reclamantul nu a fost găsit vinovat de o abatere penală, ci de o abatere disciplinară. Deși decizia disciplinară de primă instanță a afirmat că reclamantul comisese o infracțiune penală, acest lucru a fost rectificat de organismul disciplinar de apel, care a indicat în mod expres că fapta analizată reprezentase o abatere disciplinară de conduită necorespunzătoare. În plus, a stabilit că nicio persoană nu poate fi considerată răspunzătoare pentru o infracțiune cât timp vinovăția sa nu a fost prevăzută într-o decizie definitivă. 70. În ceea ce privește bazele faptice ale abaterii disciplinare împotriva reclamantului, Curtea reține că organismele disciplinare au constatat că reclamantul acționase în calitate de intermediar în obținerea ilegală a unui certificat de cetățenie croată pentru un terț și că transferase o sumă de bani în acest scop. Aceste constatări au fost suficiente pentru a stabili responsabilitatea disciplinară a reclamantului. Curtea consideră că organismele disciplinare au fost însărcinate cu, și pot decide în mod independent, circumstanțele cazului de față. În acest scop, Curtea nu consideră că a fost folosit un limbaj – altul decât cel care a fost rectificat de curtea de apel – pentru a pune sub semnul întrebării dreptul reclamantului la prezumpția de nevinovăție. 71. Din acest punct de vedere Curtea subliniază că unul dintre elementele esențiale ale infracțiunii pentru care a fost inițiată, și ulterior întreruptă, o investigație împotriva reclamantului, a fost aceea că reclamantul primise o sumă de bani (a se vedea paragrafele 14 și 15 de mai sus). Însă acest aspect nu a fost decisiv pentru abaterea disciplinară în cauză. Astfel, elementele constitutive ale abaterilor disciplinare și penale nu au fost identice. 72. Din acest punct de vedere, Curtea consideră că decizia de demitere a reclamantului nu a fost contrară drepturilor garantate de Articolul 6 (2) din Convenție”.

¹³¹ Astfel, în cazul *Nikolova și Vandova v. Bulgaria*, nr. 20688/04, 17 decembrie 2013 CtEDO a afirmat că: „84. În cazul de față Curtea reține că, datorită secretizării cazului de primă instanță, nu doar Curtea Administrativă Supremă a examinat cazul cu ușile închise (a se vedea mai sus), ci și deciziile nu au fost comunicate public și nu au fost disponibile în registrul Curții sau pe pagina sa de Internet, iar reclamantul nu a putut obține un duplicat al acesteia. Dosarul a fost desecretizat abia la expirarea termenului statutar, în luna iulie 2009, respectiv la mai mult de cinci ani de la pronunțarea deciziei definitive a Curții Administrative Supreme. 85. Astfel, deciziile luate de Curtea Administrativă Supremă în dosarul reclamantului nu au fost comunicate public și au fost indisponibile pentru acces public pentru o perioadă de timp considerabilă. Anterior, Curtea avusese ocazia să remarce că atunci când un dosar implică instrumentarea unor informații secretizate, există tehnici care permit un oarecare nivel de acces public la aceste decizii, păstrând în același timp confidențialitatea informațiilor sensibile. Câteva dintre Statele Semnatore ale Convenției au adoptat astfel de mecanisme, alegând, de exemplu, să publice doar dispozitivul deciziei (a se vedea *Welke și Białek*, citat mai sus, secțiunea 84) sau secretizarea parțială a acestor decizii (a se vedea *A. și alții v. Regatul Unit[GC]*, nr. 3455/05, secțiunea 93, CEDO 2009). Curtea nu este convinsă că în cazul de față, protecția informațiilor din dosar, a condus la necesitatea limitării publicării integrale a deciziilor, cu atât mai puțin pentru aceste perioade de timp îndelungate. Mai mult decât atât, așa cum Curtea a reținut mai sus cu privire la organizarea audierilor publice, limitările privind publicarea deciziei au fost dictate de clasificarea automată a întregului dosar ca secretizat, fără ca instanțele naționale să desfășoare o evaluare a necesității și proporționalității unei astfel de măsuri în acest caz specific. 86. În mod corespunzător, a existat o încălcare a Articolului 6 § 1 datorită faptului că deciziile luate în cazul de față nu au fost făcute publice”.

¹³² Cf. trei luni de întârziere au fost considerate acceptabile în cazul *Lamanna v. Austria*, nr. 28923/95, 10 iulie 2001 cu minim cinci ani înainte de publicare, fapt care a contribuit la infracțiunea constatată în cazul *Nikolova și Vandova*. Acesta a fost de asemenea subiectul unei recomandări exprimate de GRECO în al patrulea Raport de evaluare pentru Portugalia (alin. 189.xii).

¹³³ *Villnow v. Belgia*, nr. 16938/05 16938/05, 29 ianuarie 2006.

¹³⁴ A se vedea, de ex., *W.R. v. Austria*, nr. 26602/95, 21 decembrie 1999, *Luksch v. Austria*, nr. 37075/97, 31 decembrie 2001, *Ouendeno v. Franța*, nr. 39996/98, 16 aprilie 2002, *Malek v. Austria*, nr. 60553/00, 12 iunie 2003, *Marschner v. Franța*, nr. 51360/99, 28 septembrie 2004, *Schmidt v. Austria*, nr. 513/05, 17 iulie 2008, *Olujic v. Croația*, nr. 22330/05, 5 februarie 2009, *Cangelaris v. Grecia*, nr. 28073/09, 3 mai 2012, *Müller-Hartburg v. Austria*, nr. 47195/06, 19 februarie 2013, *Helmut Blum v. Austria*, nr. 33060/10, 5 aprilie 2016 (în care recunoașterea întârzierii și reducerea ulterioară a sancțiunii impuse au însemnat că s-a constatat că reclamantul nu mai reprezenta o victimă) și *Padlewski v. Austria*, nr. 11553/11, 16 mai 2017. În cel de-al patrulea Raport de evaluare, GRECO a recomandat, pentru Bosnia și Herțegovina, ca procedura disciplinară să fie revizuită „pentru a asigura că cazurile sunt soluționate în timp util” (alin. 157.xiv).

¹³⁵ Al patrulea Raport de evaluare pentru Andorra (alin. 182.xii)

4.5 Sancțiuni

119. Nu există jurisprudență privind natura specifică a sancțiunilor care pot fi aplicate pentru abateri disciplinare comise de un procuror sau de un alt profesionist. Acest aspect nu este acoperit nici de instrumentele juridice neobligatorii.
120. Cu toate acestea, CtEDO a clarificat faptul că sancțiunile impuse efectiv în cadrul procedurilor disciplinare trebuie să fie cele prevăzute de lege.¹³⁶
121. În mai multe cazuri în care procedurile disciplinare au potențialul de a încălca drepturile prevăzute în Convenție, precum libertatea de exprimare, CtEDO a subliniat importanța sancțiunilor aplicate efectiv cu respectarea principiului proporționalității.¹³⁷
122. Curtea a considerat drept proporțională reducerea salarială impusă împotriva unui judecător, atunci când a constatat că acest lucru nu a condus la o încălcare a dreptului de posesie a bunurilor prevăzut în articolul 1 din Protocolul nr. 1 la CEDO.¹³⁸
123. CtEDO a concluzionat că anularea contribuțiilor la bugetul de pensii al unui funcționar public în urma demiterii sale din funcție pentru comiterea unor infracțiuni grave cu daune materiale, precum și de abuz în serviciu și tăinuire, nu a încălcat articolul 1 din Protocolul nr. 1, în esență, deoarece acesta nu a fost privat de toate mijloacele de subzistență.¹³⁹

¹³⁶ A se vedea *Rodriguez Hermida v. Spania* (dec.), nr. 40090/98, 27 aprilie 1999, în care a constatat lipsa de teme a unei acuzații privind neaplicarea acestei cerințe. În al patrulea Raport de evaluare, GRECO a recomandat de asemenea ca sancțiunile ce pot fi impuse în Luxemburg să fie definite mai clar; alin. 159.xiv.

¹³⁷ A se vedea, de ex., *Houdart și Vincent v. Franța* (dec.), nr. 28807/04, 6 iunie 2006 („Curtea reiterează că în evaluarea proporționalității interferenței [asupra dreptului la libertatea de exprimare], natura și gravitatea sancțiunilor impuse reprezintă de asemenea factori care trebuie luați în considerare (a se vedea *Paturel v. Franța*, nr. 54968/00, secțiunea 47, 22 decembrie 2005). Din acest punct de vedere, Curtea reține că sancțiunea impusă de organismele disciplinare profesionale, respectiv un avertisment, reprezintă cea mai indulgentă formă de sancțiune disponibilă. Ea remarcă faptul că sancțiunile pentru calomnie în baza Legii privind libertatea presei din 29 iulie 1881 sunt mult mai aspre. În plus, publicarea însăși nu a fost supusă niciunei restricții. Astfel Curtea constată că sancțiunea impusă asupra reclamanților nu poate fi considerată disproporționată față de scopul legitim urmărit. În mod corespunzător, interferența supusă acuzației poate fi considerată „necesară într-o societate democratică”) și *Schmidt v. Austria*, nr. 513/05, 17 iulie 2008 („43. În ceea ce privește proporționalitatea sancțiunii, Curtea reține că a fost aplicată cea mai indulgentă sancțiune prevăzută în secțiunea 16 (1) din Codul Disciplinar, respectiv o mustrare scrisă. 44. În concluzie, Curtea consideră că autoritățile naționale au prezentat o motivare relevantă și suficientă a deciziei lor. Acestea nu și-au depășit limitele mandatului în emiterea mustrării împotriva reclamantului. 45. Astfel, nu a existat o încălcare a Articolului 10 din Convenție”).

¹³⁸ A se vedea *Harabin v. Slovacia*, nr. 58688/11, 20 noiembrie 2012; „156. Guvernul a argumentat că măsura disciplinară contestată avea o bază juridică și că aceasta nu a condus la o interferență disproporționată cu dreptul reclamantului în baza Articolului 1 din Protocolul nr. 1. Pe baza indicațiilor reclamantului, a rezultat că restul de 30% din salariul său lunar pe care a continuat să îl primească pe durata aplicării sancțiunii a fost de aproximativ 1.800 euro. Această sumă a reprezentat mai mult decât dublul salariului mediu din Slovacia în anul 2011. 157. Reclamantul a argumentat că sancțiunea impusă a fost disproporționată în raport cu orice obiectiv legitim, și că a avut un impact substanțial asupra familiei sale, deoarece avea în întreținerea sa doi copii minori. Din acest punct de vedere, sancțiunea ar fi trebuit să vizeze exclusiv bonificațiile salariului său, legate de funcția de Președinte al Curții Supreme, însă nu și remunerația sa în calitate de judecător. Această sancțiune a fost disproporționată de asemenea din punctul de vedere al sancțiunilor pecuniare prevăzute de Codul Penal și de restricțiile legislative legate de judecătorii suspendați din funcție până la finalizarea procedurilor disciplinare. 158. Curtea reține că sancțiunea impusă reclamantului, respectiv o reducere de 70% a salariului său anual, a condus la o reducere a remunerației sale în valoare totală de 51.299,96 euro. Astfel, această sancțiune a condus la o interferență a dreptului reclamantului de posesie liniștită asupra bunurilor sale. În vederea compatibilității cu Articolul 1 din Protocolul nr. 1, această interferență trebuie să respecte principiul legalității și să urmărească un scop legitim prin mijloace proporționale în mod rezonabil cu scopul urmărit (a se vedea, spre exemplu, *Beyeler v. Italia* [GC], nr. 33202/96, secțiunile 108-114, CEDO 2000-I). 159. Reclamantul a fost sancționat în contextul procedurilor disciplinare în baza Articolului 136 secțiunea 3 din Constituție, iar sancțiunea a fost impusă în baza secțiunii 117(5)(c) din Legea privind judecătorii și evaluatorii 2000. Interferența contestată a fost astfel prevăzută de lege conform cerințelor Articolului 1 din Protocolul nr. 1. 160. Curtea Constituțională a sancționat reclamantul după ce concluzionase că acesta își încălcaseră responsabilitățile în contextul administrației instanțelor în baza secțiunii 42(2)(a) din Legea privind tribunalele 2004. Curtea este de părere că interferența a urmărit un scop legitim de interes public, respectiv asigurarea monitorizării utilizării adecvate a fondurilor publice și a respectării de către reclamant a obligațiilor sale statutare în calitate de Președinte al Curții Supreme. 161. Deși este adevărat faptul că valoarea sancțiunii nu este eligibilă, Curtea consideră că, în toate circumstanțele, în impunerea sa, Curtea Constituțională nu a acționat în contradicție cu cerințele din Articolul 1 din Protocolul nr. 1, în baza căruia trebuie să existe o relație rezonabilă de proporționalitate între mijloacele angajate și scopul urmărit”.

¹³⁹ *Philippou v. Cipru*, nr. 71148/10, 14 iunie 2016; „71. Curtea remarcă faptul că Comisia Serviciului Public a putut impune oricare dintre cele zece sancțiuni prevăzute de secțiunea 79(1) din Legea funcționarului public. În aceste condiții, în mod inevitabil, sancțiunea impusă reclamantului va fi una dintre cele mai severe, iar după audierea avocatului reclamantului, Comisia va alege cea mai severă sancțiune, respectiv demiterea din funcție. În consecință, a fost aplicată secțiunea 79(7) din Legea susmenționată, respectiv reclamantului i-au fost anulate contribuțiile de pensie. 72. În practică, și din nou, spre deosebire de cazul *Apostolakis*, aceasta nu a privat reclamantul de alte mijloace de subzistență. Din acest punct de vedere Curtea reține că anularea a vizat contribuțiile de pensie ale reclamantului, respectiv o sumă forfetară și o pensie lunară (a se vedea paragraful 17 de mai sus). Acesta a fost în continuare



124. Necesitatea de respectare a proporționalității atunci când sunt impuse sancțiuni pentru abateri disciplinare comise de procurori reprezintă o considerație generală care se așteaptă a fi respectată în contextul instrumentelor juridice neobligatorii.¹⁴⁰
125. Mai mult, a fost recunoscut faptul că proporționalitatea sancțiunilor aplicate împotriva unui procuror poate fi evaluată mai bine dacă în formularea unei abateri disciplinare în cauză există indicații clare cu privire la gravitatea faptei comise.¹⁴¹
126. Proporționalitatea va fi asigurată cu mai multă ușurință dacă scala sancțiunilor disponibile organismului disciplinar este suficient de extinsă pentru ca circumstanțele cazului individual să fie luate în calcul.¹⁴²

eligibil pentru, și a primit începând cu luna august 2012, o pensie socială de la Fondul de Asigurări Sociale la care contribuise împreună cu angajatorul său (a se vedea paragraful 39 de mai sus)".

¹⁴⁰ Acest fapt a fost subliniat de Comisia de la Veneția („[...] Sancționarea cu o reducere salarială de 20% pentru o perioadă de trei luni pentru o abatere disciplinară minoră (Articolul 98) pare disproportionată”, (CDL-AD(2014)041, Opinie intermediară asupra proiectului de lege privind Procuratura din Muntenegru, secțiunea 95) și „În plus, în conformitate cu Articolul 42.2 care prevede că sancțiunile disciplinare trebuie să fie proporționale cu gravitatea abaterii comise, se recomandă ca abaterile disciplinare din Articolul 39 să fie clasificate pe nivele de gravitate”, (Opinie comună, Moldova, secțiunile 117, 118 și 120)), CCPE („Dreptul de transferare a unui procuror fără consimțământul acestuia trebuie să fie prevăzut de lege și limitat la circumstanțe excepționale, ca de exemplu cerințele legate de activitate (egalizarea volumului de muncă, etc.) sau acțiuni disciplinare în cazuri de o gravitate deosebită, însă, trebuie să ia de asemenea în calcul viziunile, aspirațiile și specializările procurorului și situația sa familială”, (alineatul 70 din Nota explicativă la Carta de la Roma)) și Biroul Națiunilor Unite pentru Droguri și Criminalitate („Dacă un procuror este găsit vinovat de culpă profesională, sancțiunile impuse trebuie să fie proporționale cu gravitatea infracțiunii comise și trebuie să fie bazate pe legislație”, (Ghidul UNODC/IAP, p. 32)). Acest lucru a fost recomandat de asemenea de GRECO în al patrulea Raport de evaluare pentru Georgia (alin. 204.xv) și pentru „fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei” (alin. 251.xvi; în particular s-a recomandat ca „demiterea unui procuror să fie posibilă doar în cele mai grave cazuri de culpă profesională”) a se vedea de asemenea alin. 142 și 145 de mai jos

¹⁴¹ Astfel, Comisia de la Veneția a afirmat că: „În plus, în conformitate cu Articolul 42.2 care afirmă faptul că sancțiunile trebuie să fie proporționale cu gravitatea infracțiunii comise, se recomandă ca abaterile disciplinare din Articolul 39 să fie clasificate pe nivele de gravitate”; Opinie comună, Moldova, secțiunea 120.

¹⁴² Astfel, în cazul Oleksandr Volkov v. Ucraina, nr. 21722/11, 9 ianuarie 2013, CtEDO a reținut că: „La momentul luării deciziei în cazul reclamantului, existau doar trei sancțiuni pentru abateri disciplinare: mustrare, declararea din calificare și demitere. Aceste trei tipuri de sancțiuni limitau decizia judecătorului disciplinar din punct de vedere al proporționalității. Astfel, autoritățile au beneficiat de oportunități limitate pentru echilibrarea intereselor publice și individuale în lumina fiecărui caz în parte” (alin. 182). În cel de-al patrulea Raport de evaluare pentru Ucraina, GRECO a recomandat extinderea „sancțiunilor disciplinare disponibile pentru a asigura o mai bună proporționalitate și eficiență”; alin. 273.xxix.



127. Cu toate acestea, jurisprudența CtEDO a evidențiat faptul că, în cazurile de abatere profesională gravă, sancțiunile impuse nu trebuie să fie minore¹⁴³. O opinie similară a fost exprimată de Comisia de la Veneția¹⁴⁴ și GRECO¹⁴⁵.
128. O majorare a sancțiunii disciplinare în cadrul unei contestații nu a fost considerată de CtEDO ca o dovadă a încălcării articolului 6(1).¹⁴⁶
129. Comisia de la Veneția a atras atenția asupra preferinței privind o oarecare flexibilitate în aplicarea descalificărilor – ca de exemplu, eligibilitatea pentru promovare sau transfer – care survin în urma aplicării unei sancțiuni disciplinare.¹⁴⁷
130. În același timp, Comisia a subliniat potențialul pericol de subminare a sistemului disciplinar atunci când există prerogative discreționare extinse pentru anularea prematură a istoricului disciplinar al unui procuror.¹⁴⁸
131. În final, trebuie reținut că impunerea unei sancțiuni – în special a unei sancțiuni cu consecințe grave pentru persoana implicată, cum ar fi demiterea – poate implica o încălcare a dreptului la respectarea vieții private în temeiul articolului 8 din CEDO dacă aceasta a avut loc cu încălcarea legislației naționale sau a cerințelor CEDO menționate mai sus.¹⁴⁹

¹⁴³ Acesta este cazul, în special, atunci când abaterea profesională are implicații privind protejarea dreptului la viață și interzicerea torturii și a pedepselor sau tratamentelor inumane. A se vedea, de ex., *Gafgen v. Germania* [GC], nr. 22978/05, 1 iunie 2010 („125. În ceea ce privește sancțiunile disciplinare impuse, Curtea reține că în timpul anchetării și procesului D. și E., ambii au fost transferați în funcții care nu mai implicau asocierea directă cu investigarea cazurilor penale (a se vedea alineatul 50 de mai sus). Ulterior, D. a fost transferat la sediul central al Poliției pentru Tehnologie, Logistică și Administrație, în funcția de director (a se vedea alineatul 52 de mai sus). Din acest punct de vedere, Curtea face referire la constatările sale repetate că atunci când funcționarii publici au fost acuzați de infracțiuni de maltratare, este important ca aceștia să fie suspendați din funcție în timpul anchetării sau procesului și trebuie demisi din funcție în cazul condamnării (a se vedea, de exemplu, *Abdulsamet Yaman*, citat mai sus, § 55; *Nikolova și Velichkova*, citat mai sus, § 63; și *Ali și Ayşe Duran*, citat mai sus, § 64). Chiar și atunci când Curtea acceptă că faptele cazului prezentat nu sunt comparabile cu cele din cazurile citate aici, ea consideră că numirea ulterioară a lui D în funcția de șef al unei autorități de poliție ridică importante semne de întrebare privind măsura în care reacția autorităților a reflectat în mod adecvat gravitatea încălcării Articolului 3 – de care acesta fusese găsit vinovat”) și *Myumyun v. Bulgaria*, nr. 67258/13, 3 noiembrie 2015 („70. În acest caz, Ministerul Afacerilor Interne a realizat o anchetă internă și a demarat prompt proceduri disciplinare împotriva a trei polițiști care maltrataseră reclamantul. Cu toate acestea, procedurile nu au condus la sancțiuni legate de maltratarea la care reclamantul a fost supus. Singurul lor rezultat a fost acela că doi dintre polițiști, N.K. și I.K., au fost privați de dreptul de promovare timp de trei ani pentru reținerea ilegală a reclamantului (a se vedea alineatul 22 de mai sus). Astfel, aceste proceduri nu pot fi considerate o reacție procedurală adecvată la actul de tortură la care a fost supusă victima”).

¹⁴⁴ Astfel, a fost afirmat că „În ceea ce privește comiterea unei infracțiuni penale, condamnarea pentru infracțiune urmată de pedeapsa cu închisoare pentru cel puțin șase luni reprezintă o temei pentru demitere. Aceasta este o prevedere clară și nu există dificultăți în implementarea sa. Cu toate acestea, abordarea pedepselor cu închisoare pare a fi mai degrabă indulgentă. Trebuie să se ia în calcul că, în mod normal, în multe state, orice condamnare la închisoare a unui procuror înseamnă că persoana respectivă nu mai este eligibilă pentru funcția de procuror. Acest fapt este important pentru protejarea reputației întregului serviciu de urmărire penală [...].”(CDL-AD(2007)011, Opinie privind Proiectul de lege asupra Parchetului General și Proiectul de lege asupra Consiliului Procurorilor din „fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei”, §56) și „În conformitate cu Articolul 95.1.e, mandatul unui judecător sau al unui procuror va înceta „dacă acesta a fost condamnat definitiv la închisoare”. Condamnarea penală nu trebuie să rezulte neapărat în pedeapsa cu închisoarea, însă condamnarea, în majoritatea cazurilor, trebuie să conducă la demiterea din funcție” (CDL-AD(2014)008, Opinie asupra proiectului de lege privind Consiliul Suprem Judiciar și al Procurorilor din Bosnia și Herțegovina, ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)008-e)) §122).

¹⁴⁵ În cel de-al patrulea Raport de evaluare, GRECO a recomandat ca sancțiunile să fie „disuasive și proporționale” (pentru Armenia (alin. 233.xviii), Bosnia și Herțegovina (alin. 157.xiv)) sau „adevate” (pentru Azerbaidjan (alin. 128.xvii)).

¹⁴⁶ În cazul *Luksch v. Austria* (dec.), nr. 37075/97, 21 noiembrie 2000, în care perioada de suspendare impusă pentru un contabil fusese modificată de Comisia de Apel de la „până la un an” la „un an”.

¹⁴⁷ „Sancțiunile disciplinare sunt „în vigoare” timp de un an de la aplicarea lor, timp în care procurorul nu poate fi promovat într-o poziție superioară și nu poate beneficia de bonificații (Articolul 42.5). Se sugerează să se reanalizeze această prevedere. Pe de o parte, un avertisment sau o mustrare nu are o limită de timp specifică. Pe de altă parte, pare inflexibil să se excludă promovarea etc. pentru o anumită perioadă de timp, indiferent de circumstanțele individuale”; Opinie comună, Moldova, §§117, 118 și 120.

¹⁴⁸ Astfel, s-a remarcat în cadrul unei propuneri legislative că: „Trebuie de asemenea să se specifice în alineatul 3 motivele pentru care procurorul șef al parchetului respectiv poate solicita istoricul sancțiunilor disciplinare impuse asupra unui procuror care vor înceta prematur deoarece o astfel de discreție poate submina eficiența procesului disciplinar”; Opinie comună, Ucraina, § 138.

¹⁴⁹ Astfel, în cazul *Oleksandr Volkov v. Ucraina*, nr. 21722/11, 9 ianuarie 2013, CtEDO a reținut că: „166. Demiterea reclamantului din funcția de judecător a afectat multe dintre relațiile sale cu alte persoane, inclusiv relații de natură profesională. În mod similar, ea a avut un impact asupra „cercului personal” deoarece pierderea funcției trebuie să fi avut implicații tangibile asupra bunăstării materiale a reclamantului și a familiei sale. În plus, motivul pentru demiterea reclamantului, respectiv încălcarea jurământului, sugerează că a fost afectată reputația sa profesională. 167. Rezultă că demiterea reclamantului a reprezentat o interferență asupra dreptului său la respectarea vieții private în sensul Articolului din Convenție” și că: „186. ... interferența asupra dreptului reclamantului la respectarea vieții private nu a fost legală: interferența nu a fost compatibilă cu legislația națională și, în plus, legislația națională aplicabilă nu a întrunit cerințele de predictibilitate și asigurarea unei protecții adecvate împotriva caracterului arbitrar. 187. Astfel, a existat o încălcare a Articolului 8 din Convenție”.



5 LEGISLAȚIA ȘI PRACTICA ACTUALĂ

5.1 Introducere

132. Examinarea legislației și practicii actuale privind răspunderea disciplinară a procurorilor din Republica Moldova vizează în primul rând cadrul legal existent. Apoi se va analiza modul în care acestea funcționează în practică, luând în calcul discuțiile purtate cu actorii principali în funcționarea sistemului disciplinar, analiza cazurilor și datele statistice limitate disponibile. Examinarea se va încheia cu identificarea deficiențelor în ceea ce privește respectarea standardelor europene și internaționale în general, și a Recomandării GRECO xviii în particular, din punct de vedere juridic sau practic.

5.2 Cadrul legal

5.2.1 Introducere

133. Sistemul răspunderii disciplinare privind procurorii este reglementat în mod specific de Legea cu privire la Procuratură („Legea Procuraturii”) și Regulamentele adoptate de Procuratura Generală a Republicii Moldova („PG”), precum și de Consiliul Superior al Procurorilor („CSP”). În orice caz, așa cum prevede articolul 4 din Legea Procuraturii, activitatea Procuraturii este reglementată de Constituția Republicii Moldova („Constituția”) și de tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte.
134. Faptele care reprezintă o abatere disciplinară, precum și procedura pentru stabilirea acestora, precum și sancțiunile care pot fi aplicate sunt prevăzute în Secțiunea 2 din Capitolul VII din Legea Procuraturii. Aceste prevederi trebuie interpretate în conjuncție cu Legea nr. 325 din 23 decembrie 2013 privind evaluarea integrității instituționale (cu modificările ulterioare), Legea nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declarațiile de avere și interese personale (cu modificările ulterioare), Legea integrității nr. 82 din 25 mai 2017, Codul de etică al procurorilor adoptat de Adunarea Generală a Procurorilor („Codul de etică”), Regulamentul privind conținutul și procedura de depunere a sesizării cu privire la abaterea disciplinară comisă de procuror („Regulamentul de sesizare”).
135. Prevederile referitoare la CSP, Colegiul de Disciplină și Etică („Colegiul”)¹⁵⁰ și Inspekția Procurorilor („Inspekția”) – care au responsabilități în cadrul procedurii de urmat în cazurile disciplinare – sunt stabilite în Capitolul XI din Legea Procuraturii. Aceste prevederi au fost completate de Regulamentul Aparatului Consiliului Superior al Procurorilor (cu modificările și completările ulterioare)¹⁵¹ și de Regulamentul privind organizarea și activitatea Colegiului de Disciplină și Etică („Regulamentul Colegiului”) – ambele adoptate de CSP, precum și Regulamentul cu privire la organizarea, competența și modul de funcționare a Inspekției Procurorilor adoptat de PG („Regulamentul Inspekției”).
136. Procedura disciplinară se aplică nu doar procurorilor în funcție, inclusiv Procurorului General, ci și celor care și-au încetat raporturile de serviciu.¹⁵² Cu toate acestea, nu pot fi impuse sancțiuni asupra persoanelor care și-au încetat mandatul de procurori. Însă, cererea de demisie nu va fi analizată, iar decizia de demisie pronunțată va fi suspendată în cazul procedurilor disciplinare în curs sau al depunerii unei sesizări.¹⁵³
137. În general, un procuror poate fi tras la răspundere disciplinară în termen de 1 an de la data comiterii abaterii disciplinare.¹⁵⁴ Cu toate acestea, în cazul comiterii unei abaterii disciplinare în

¹⁵⁰ Acesta reprezintă unul dintre cele trei Colegii subordonate CSP în baza Articolului 82 al Legii Procuraturii. Celelalte două sunt Colegiul pentru selecția și cariera procurorilor și Colegiul de evaluare a performanțelor procurorilor.

¹⁵¹ Acestea vizează doar asistența operațională pentru CSP și nu are o relevanță specifică în instrumentarea cazurilor disciplinare.

¹⁵² Articolele 36(1) și 58(6) din Legea Procuraturii.

¹⁵³ Articolul 40(5) și (6) din Legea Procuraturii.

¹⁵⁴ Articolul 40(1) din Legea Procuraturii.



activitatea procesuală, termenul de tragere la răspundere disciplinară este de 3 ani de la data comiterii abaterii respective.¹⁵⁵

138. Această din urmă formulare reprezintă o modificare a propunerii inițiale analizate de Comisia de la Veneția, în cadrul unei opinii asupra unui proiect de lege care urma să devină Legea Procuraturii, care enumerase anumite abateri disciplinare pentru care răspunderea disciplinară putea fi extinsă.¹⁵⁶
139. Cu toate acestea, conceptul de „activitatea procesuală” nu este doar vag, ci și modificarea nu răspunde solicitării Comisiei de la Veneția conform căreia trebuia să se pună accentul pe motivarea măsurilor disciplinare care nu se iau înainte de termenul de un an, mai degrabă decât pe natura abaterilor disciplinare. Se indică că:

Aceste motivări pot include tănuirea deliberată sau cazurile în care faptele sunt scoase la lumină doar în cadrul procedurilor judiciare (în special în cele în care se stabilește eroarea judiciară) la o dată ulterioară. Doar aceste din urmă considerații pot justifica o abatere de la termenul de prescripție.¹⁵⁷

5.2.2 Temeiuri

140. Articolul 38 din Legea Procuraturii prevede șapte tipuri de abateri disciplinare, respectiv,
- a) îndeplinirea necorespunzătoare a obligațiilor de serviciu;
 - b) neaplicarea sau aplicarea necorespunzătoare a legislației, dacă acest lucru nu este justificat de schimbarea practicii de aplicare a normelor stabilite în sistemul de drept;
 - c) imixtiunea ilegală în activitatea unui alt procuror sau intervențiile de orice natură pe lângă autorități, instituții sau funcționari pentru soluționarea oricărei chestiuni;
 - d) împiedicarea intenționată, prin orice mijloace, a activității Inspecției procurorilor;
 - e) încălcarea gravă a legii;
 - f) atitudinea nedemnă, manifestări sau mod de viață care aduc atingere onoarei, integrității, probității profesionale, prestigiului Procuraturii sau care încalcă Codul de etică al procurorilor;
 - g) încălcarea obligației prevăzute la art. 7 alin. (2) litera a) din Legea nr. 325/2013 privind evaluarea integrității instituționale.
141. Deși Comisia de la Veneția a considerat că circumstanțele în care procurorii pot fi sancționați erau formulate, în general, în mod clar și neechivoc, Comisia și-a exprimat îngrijorarea cu privire la caracterul vag al unora dintre acestea.¹⁵⁸ În special, acestea au vizat formularea abaterilor de la punctele b) și c) de mai sus. În forma adoptată, aceste două abateri au fost modificate puțin. Cu toate acestea, ele rămân incerte cu privire la abaterile acoperite.
142. De asemenea, există neclarități privind sensul sintagmelor „îndeplinire necorespunzătoare” de la punctul a) și „gravă” de la punctul e), precum și „atitudinea nedemnă, manifestări sau mod de viață care aduc atingere onoarei, integrității, probității profesionale, prestigiului Procuraturii” de la punctul f), în special, datorită faptului că acesta pare a fi diferit de cerințele principiului profesionalismului de la punctul 6.5 al Codului de etică.
143. După cum s-a văzut, CtEDO recunoaște că nu este neapărat posibil sau rezonabil să se aștepte ca toate circumstanțele distincte acoperite de un termen să fie specificate în legislația relevantă și că incertitudinile pot fi eliminate de un organism care se bazează pe jurisprudență și de maniera în care utilizarea termenului este explicată de organismul care îl aplică.¹⁵⁹
144. Astfel, se poate reduce într-o oarecare măsură incertitudinea sau ambiguitatea din definirea abaterilor disciplinare din articolul 38, atât prin explicarea constatărilor în cazuri particulare, cât și prin publicarea acestora.

¹⁵⁵ Articolul 40(2) din Legea Procuraturii.

¹⁵⁶ Opinie comună, Moldova alin. 115.

¹⁵⁷ *Ibid.*, la alin. 116.

¹⁵⁸ *Ibid.*, la alin. 118-119.

¹⁵⁹ A se vedea alin. 63 de mai sus.



145. **Cu toate acestea, ar putea fi explicat într-o manieră mai detaliată sensul termenului de „obligații de serviciu” și al „gravității” abaterii disciplinare, precum și al termenului „legislație” în acest context.**
146. În plus, aplicarea abaterilor din articolul 38 trebuie să fie interpretată întotdeauna în sensul garantării drepturilor și libertăților din Constituție și CEDO. De exemplu, dreptul la respectarea vieții private și la libertatea de exprimare din articolele 28 și 32 din Constituție și respectiv articolele 8 și 10 din CEDO pot fi deosebit de relevante pentru aplicarea temeiurilor de la litera f).¹⁶⁰

5.2.3 Organismul disciplinar

147. Inspecția reprezintă organismul responsabil pentru verificarea sesizărilor privind faptele ce pot reprezenta abateri disciplinare, care va conduce la (a) încetarea procedurilor de tragere la răspundere disciplinară a procurorului vizat, dacă nu este identificat niciun temei de tragere la răspundere disciplinară sau (b) transmiterea materialelor către Colegiul de Disciplină și Etică, dacă sunt identificate un temei de tragere la răspundere disciplinară.¹⁶¹
148. Inspecția reprezintă o subdiviziune a PG¹⁶² și este constituită din 6 Inspectori, inclusiv un Inspector-Şef¹⁶³.
149. Inspectorii din cadrul Inspecției sunt autorizați să înainteze o sesizare privind faptele care pot reprezenta o abatere disciplinară în urma verificărilor, în urma controalelor efectuate conform atribuțiilor lor.¹⁶⁴ Nu există un termen de prescripție formal privind efectuarea de către un inspector a unei verificări asupra unei sesizări înaintate de acesta.
150. EEG și-a exprimat îngrijorarea că „dependența statutară și bugetară a Inspecției față de Procurorul General poate conduce la o auto-cenzură în cazurile sensibile”.¹⁶⁵
151. În plus, Comisia de la Veneția a considerat că a existat o inconsecvență în acest sistem deoarece funcțiile conferite Inspecției păreau a se suprapune cu cele ale Colegiilor din cadrul CSP, „cel puțin în ceea ce privește chestiuni de ordin individual” și că acest lucru ar trebui să fie luat în considerare în vederea remedierii.¹⁶⁶
152. Una dintre cerințele pentru o investigare eficientă a presupuselor încălcări ale CEDO este aceea că investigația trebuie să fie independentă de puterea executivă, ceea ce implică nu doar absența unei subordonări ierarhice sau instituționale, ci și independența în termeni practici.¹⁶⁷

¹⁶⁰ În plus față de aceste temeiuri, există un temei separat privind tragerea la răspundere disciplinară a răspundere disciplinară în raport cu obligația procurorilor, similară cu cea a tuturor funcționarilor publici, de a respecta un anumit regim legal privind constatarea bunurilor ilicite, conflictelor de interese, incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor. Acest regim este prevăzut în Legea nr. 325 din 23 decembrie 2013 privind evaluarea integrității instituționale, Legea nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declarațiile de avere și interese personale (cu modificările ulterioare), Legea integrității nr. 82 din 25 mai 2017. Responsabilitatea pentru investigarea eventualelor neconformități cu acest regim este încredințată Autorității Naționale de Integritate. Aceasta operează prin inspectorii de integritate, care elaborează acte de constatare în cazul identificării unei încălcări a acestui regim. Acest act de constatare poate fi contestat în instanță de către persoana supusă controlului. Dacă actul de constatare privind încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese rămâne definitiv, Autoritatea Națională de Integritate trebuie să notifice - în termen de 5 zile - autoritatea responsabilă pentru numirea în funcție a persoanei respective - pentru ca aceasta să poată institui proceduri disciplinare sau să dispună încetarea mandatului ori a raporturilor de muncă sau de serviciu ale persoanei respective. Sistemul de procuratură are un singur rol în cadrul acestei proceduri disciplinare unice, dacă se constată în mod irevocabil că un procuror a încălcat regimul conflictelor de interese, incompatibilităților și interdicțiilor (restricții și limitări): demiterea prin ordinul Procurorului General.

¹⁶¹ Articolele 46 și (49) din Legea Procuraturii.

¹⁶² Articolul 52 din Legea Procuraturii.

¹⁶³ Alineatul 3.1 din Regulamentul cu privire la organizarea, competența și modul de funcționare a Inspecției Procurorilor.

¹⁶⁴ Articolele 43(1)(d) și 52(6) din Legea Procuraturii. Atribuțiile includ verificarea activității de organizare a procurorilor și procuraturilor și elaborarea informațiilor pentru evaluarea activității și promovarea procurorilor.

¹⁶⁵ RE, alin. 186.

¹⁶⁶ Opinie comună, Moldova alin. 125.

¹⁶⁷ A se vedea, de ex., *El-Masri v. „fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei”* [GC], nr. 39630/09, 13 decembrie 2012, la alin. 183 și *Mocanu și alții v. România* [GC], nr. 10865/09, 17 septembrie 2014, la alin. 320.



153. **Astfel, există posibilitatea ca o investigație preliminară asupra faptelor pretinse într-o sesizare cu privire la un procuror să fie neconforme cu obligațiile procedurale reieșite din drepturile prevăzute, de exemplu, în articolele 2, 3, 5 și 8 din CEDO.**
154. Decizia Inspectorului de a înceta procedura disciplinară poate fi contestată de către autorul sesizării la Colegiu.¹⁶⁸
155. Atunci când materialele rezultate din verificarea unei sesizări sunt transmise Colegiului, acesta devine responsabil pentru luarea unei decizii în cauza disciplinară respectivă.¹⁶⁹
156. Dacă persoana care a depus sesizarea sau cea împotriva căreia a fost depusă sesizarea este membru al Colegiului, aceasta nu are dreptul să participe la examinarea cauzei disciplinare.¹⁷⁰
157. De asemenea, în Regulamentul Colegiului există o prevedere conform căreia un membru al Colegiului „nu poate participa la examinarea unui subiect din agenda ședinței, dacă există circumstanțe care exclud participarea sa la examinarea subiectului în cauză sau care ar trezi îndoieli privind obiectivitatea sa”, precum și ca un membru al Colegiului să poată fi recuzat de procurorul implicat sau de persoana care a depus sesizarea.¹⁷¹ În aceste din urmă cazuri, hotărârea cu privire la recuzare, precum și cea cu privire la abținere, se adoptă cu votul majorității membrilor Colegiului prezenți la ședință, fără participarea membrului a cărui recuzare se solicită.¹⁷² Această prevedere poate fi considerată conformă cu cerința de imparțialitate din articolul 6(1) al CEDO.
158. Colegiul reprezintă un organism subordonat CSP.¹⁷³ Cu toate acestea, el are o structură complet separată, fiind constituit din cinci procurori aleși de Adunarea Generală a Procurorilor („Adunarea Generală”) și doi membri aleși de CSP prin concurs public din rândul reprezentanților societății civile.¹⁷⁴
159. CSP are competența să examineze contestațiile împotriva hotărârilor Colegiului.¹⁷⁵ Consiliul Superior al Procurorilor este constituit din 15 membri:¹⁷⁶ șase membri în virtutea funcției lor;¹⁷⁷ cinci procurori aleși de Adunarea Generală;¹⁷⁸ și patru reprezentanți ai societății civile¹⁷⁹. Membrii săi sunt autorizați în mod expres să înainteze sesizări ale faptelor care pot reprezenta o abatere disciplinară.¹⁸⁰
160. Echipa EEG a remarcat că:
- unui membru CSP nu i se interzice să fie implicat în mai multe etape ale procedurilor disciplinare împotriva unui procuror, prin inițierea procedurii pentru măsuri disciplinare, contestând o decizie a Colegiului de Disciplină și Etică și votând în cadrul unei contestări în calitate de membru CSP.
161. Acest lucru este corect prin faptul că un membru poate depune o sesizare, poate contesta încetarea procedurilor disciplinare în calitate de autor al sesizării și absența unui termen de prescripție pentru apelurile decise de CSP.

¹⁶⁸ Articolul 49(4) din Legea Procuraturii.

¹⁶⁹ Articolele 50 și (51) din Legea Procuraturii.

¹⁷⁰ Articolul 50(8) din Legea Procuraturii.

¹⁷¹ Până la începerea examinării cauzei, părțile au dreptul să depună cereri de recuzare a membrilor Colegiului; alineatul 58 din Regulamentul Colegiului.

¹⁷² Alineatele 17-19 din Regulamentul Colegiului.

¹⁷³ Articolul 82 din Legea Procuraturii.

¹⁷⁴ Articolul 83(1) - (3) din Legea Procuraturii. Articolul 83(4) împiedică membrii CSP și membrii unui alt Colegiu să facă parte din Colegiul de Disciplină și Etică.

¹⁷⁵ Articolul 70(1) (f) din Legea Procuraturii.

¹⁷⁶ Articolul 69(1) din Legea Procuraturii.

¹⁷⁷ Procurorul General, procurorul-șef al Procuraturii UTA Găgăuzia, președintele Consiliului Superior al Magistraturii, Ministrul Justiției, președintele Uniunii Avocaților și Avocatul Poporului.

¹⁷⁸ Un membru din rândul procurorilor Procuraturii Generale și patru membri din rândul procurorilor de la procuraturile teritoriale și de la cele specializate.

¹⁷⁹ Aleși prin concurs; unul de către Președintele Republicii, unul de către Parlament, unul de către Guvern și unul de către Academia de Științe a Moldovei.

¹⁸⁰ Articolul 43(1) (b) din Legea Procuraturii.



162. Cu toate acestea, în Legea Procuraturii există o prevedere conform căreia un membru „nu poate participa la examinarea unui subiect din agenda ședinței, dacă există circumstanțe care exclud participarea sa la examinarea subiectului în cauză sau care ar trezi îndoieli privind obiectivitatea sa”.¹⁸¹
163. Nerespectarea de către un membru a obligației de declarare a abținerii, dacă aceasta a condus la participarea în soluționarea unei contestații împotriva unei decizii a Colegiului, va fi aproape sigur considerată de CtEDO ca fiind neconformă cu cerința de imparțialitate din articolul 6(1) din CEDO, întrucât este de așteptat ca toate incertitudinile procurorului care a făcut subiectul procedurilor respective să întrunească criteriul de justificare obiectivă.
164. Cu toate acestea, nu există prevederi în Legea Procuraturii sau în Regulamentul Colegiului – care reglementează și contestațiile – care permit unui astfel de procuror să obiecteze împotriva nerecuzării unui membru CSP. Acest lucru este în evidentă contradicție cu prevederile privind recuzarea membrilor Colegiului discutate mai sus.¹⁸²
- 165. Acest aspect evidențiază îngrijorările din RE privind implicarea membrilor CSP în mai multe etape ale procedurilor disciplinare împotriva unui procuror.**
166. În Legea Procuraturii există o prevedere conform căreia o contestație împotriva unei hotărâri a CSP poate fi examinată direct de Curtea Supremă de Justiție, care va fi alcătuită din același complet de cinci judecători care examinează contestațiile împotriva deciziilor Consiliului Superior al Magistraturii.¹⁸³
167. Cu toate acestea, Codul Administrativ adoptat în anul 2018 prevede că soluționarea acțiunilor în contencios administrativ împotriva hotărârilor CSP revine Curții de Apel Chișinău, cererile de recurs formulate împotriva hotărârilor acesteia urmând să fie soluționate de Curtea Supremă de Justiție.¹⁸⁴ Adoptarea acestei prevederi a avut loc fără amendarea corespunzătoare a Legii Procuraturii. Cu toate acestea, prevederea inclusă în Codul Administrativ este cea care este utilizată în prezent, oferind astfel două nivele de control judiciar asupra hotărârilor privind abaterile disciplinare ale procurorilor.
168. În plus, se prevede posibilitatea de a contesta în instanța de judecată ordinul Procurorului General privind eliberarea din funcție ca urmare a hotărârii de sancționare aplicată de Colegiu.¹⁸⁵

5.2.4 Procedură

169. Legea Procuraturii prevede că procedura disciplinară trebuie să se bazeze pe cinci principii adecvate, respectiv: legalitate; respectarea independenței decizionale a procurorului; echitate; proporționalitatea sancțiunii cu abaterea disciplinară comisă; și transparență.¹⁸⁶
170. Pe lângă eventualele contestații, această procedură – așa cum s-a subliniat deja – implică patru etape: depunerea unei sesizări privind faptele care pot reprezenta o abatere disciplinară; verificarea sesizării de către Inspecție; examinarea cazului de către Colegiu (dacă Inspecția constată motive pentru răspundere disciplinară); și adoptarea unei hotărâri.
171. Un procuror poate fi suspendat din funcție atunci când examinarea unei abateri disciplinare este desfășurată în paralel cu o urmărire penală, întrucât doar aceasta din urmă poate autoriza o astfel de măsură.¹⁸⁷ Această suspendare nu implică anularea garanției sociale și astfel este puțin

¹⁸¹ Articolul 78(1).

¹⁸² A se vedea alin. 157 de mai sus. A se vedea, de asemenea, alin. 188 de mai jos pentru o altă situație în care poate apărea o problemă de conformitate cu cerința de imparțialitate.

¹⁸³ Articolul 79.

¹⁸⁴ Articolul 191.

¹⁸⁵ Articolele 39(6) și 58(4) din Legea Procuraturii.

¹⁸⁶ Articolul 37 din Legea Procuraturii.

¹⁸⁷ Efectul combinat al Articolelor 33(4), 40(4), 51(2) și 55 din Legea Procuraturii.



probabil să afecteze drepturile prevăzute în CEDO, în special având în vedere faptul că hotărârea de suspendare poate fi contestată în instanță.¹⁸⁸

172. Posibilitatea de înaintare a unei sesizări în baza Legii Procuraturii este suficient de permisivă întrucât, în timp ce este accesibilă persoanelor din sistemul de procuratură (respectiv membrii CSP, Colegiul de Evaluare a Performanțelor) și bazată pe fapte care au devenit cunoscute acestora în cadrul exercitării drepturilor sau executării obligațiilor lor, sesizarea poate fi transmisă de orice persoană interesată, dar poate avea la bază și informații difuzate de mass-media.¹⁸⁹ Regulamentul de sesizare contribuie la această listă, menționând că Procurorul General și procurorii-șefi pot depune sesizări.¹⁹⁰ Nu există teme juridic pentru această completare, deși ea nu reprezintă o problemă deoarece aceștia sunt acoperiți de noțiunea de „persoane interesate”. De asemenea, această noțiune poate acoperi și procurorii de toate nivelele.
173. În conformitate cu Regulamentul de sesizare, sesizările pot fi transmise electronic și nu doar în scris, cum se prevede în Legea Procuraturii.¹⁹¹ Regulamentul prevede de asemenea că, adițional interdicției privind sesizările anonime din Legea Procuraturii,¹⁹² că sesizările nu pot cere „tragerea la răspundere a tuturor procurorilor organelor procuraturii”, nu pot folosi limbaj licențios sau ofensator și nu pot fi ilizibile.¹⁹³ În plus, ele nu pot conține „informații insuficiente și neconcludente”,¹⁹⁴ care prevăd elemente suplimentare prevederii din Legea Procuraturii conform căreia „sesizarea în care sunt invocate fapte ce nu fac referință la abateri disciplinare” este considerată „vădit neîntemeiată”¹⁹⁵.
174. Aceste completări¹⁹⁶ se bazează în mod evident pe prevederile Legii Procuraturii conform căroră procedura pentru depunerea și conținutul sesizărilor va fi reglementată prin regulamentul aprobat de CSP.¹⁹⁷ Cu toate acestea, deși posibilitatea de depunere a sesizărilor electronice sporește capacitatea de atenționare asupra posibilelor abateri disciplinare, cele privind conținutul sesizărilor par a fi contradictorii prevederilor din Legea Procuraturii și ar putea avea ca rezultat faptul că nu se va încerca să se efectueze etapa de verificare, în care se prevede că
- se stabilesc faptele imputate procurorului și consecințele acestora, circumstanțele în care acestea au fost comise, precum și orice alte informații concludente din care să se poată deduce existența sau inexistența elementelor constitutive ale abaterii disciplinare.¹⁹⁸
175. Cu toate acestea, acest risc poate fi limitat de cerința ca Inspectorul căruia i-a fost repartizată sesizarea pentru „verificare preliminară” să o restituie autorului în termen de cinci zile lucrătoare de la data repartizării „indicând asupra neajunsurilor stabilite și asupra dreptului de a depune o nouă sesizare”.¹⁹⁹ Astfel, opțiunea de corectare a acestor neajunsuri în locul reluării întregului proces se poate dovedi mai puțin birocratică.
176. Etapa de verificare trebuie realizată de Inspectorul căruia i-a fost repartizată sesizarea²⁰⁰ și care în acest scop deține competențe adecvate de investigare.²⁰¹ În același timp, procurorul împotriva

¹⁸⁸ Articolul 55(3) și respectiv (6) din Legea Procuraturii.

¹⁸⁹ Articolul 43(1) și (2) din Legea Procuraturii.

¹⁹⁰ Alineatul 2.1. Nu există o completare similară în alineatul 7.1 din Regulamentul cu privire la Inspekția Procurorilor sau în alineatul 42 din Regulamentul Colegiului.

¹⁹¹ Alineatul 3 din Regulament și Articolul 44(1) din Lege.

¹⁹² Articolul 44(2) din Lege și alineatul 4.1(a) din Regulament.

¹⁹³ Alineatul 4.1 (b)-(d).

¹⁹⁴ Alineatul 4.1 (c).

¹⁹⁵ Articolul 44(3).

¹⁹⁶ Care nu sunt găsite în Regulamentul cu privire la Inspekția Procurorilor.

¹⁹⁷ Articolul 44(2).

¹⁹⁸ Articolul 46(1) din Legea Procuraturii.

¹⁹⁹ Articolul 45(2).

²⁰⁰ Puterea de numire cade implicit în atribuțiile Inspectorului-șef în paragraful 6.2 din Regulamentul cu privire la Inspekția Procurorilor, fără a fi menționată în mod expres în acesta.

²⁰¹ Astfel, inspectorul are dreptul: a) să solicite copii de pe documentele relevante, inclusiv din dosarele la examinarea cărora se afirmă că au fost comise faptele descrise în sesizare; b) să solicite alte informații necesare de la conducătorul procurorului vizat în sesizare, precum și de la alte autorități publice, persoane cu funcții de răspundere sau persoane private; c) să solicite, în caz de necesitate, de la persoana care a depus sesizarea explicații verbale și scrise, precum și alte informații suplimentare legate de faptele invocate în sesizare; d) să întreprindă alte măsuri necesare pentru verificarea sesizării”; Articolul 46(3). Există prerogative mai extinse – în special



căruia a fost înregistrată o sesizare („procurorul vizat”) are drepturi de apărare comparabile cu cele din articolul 6(1) din CEDO,²⁰² precum și obligația de a nu afecta derularea etapei de verificare.²⁰³ În Regulamentul cu privire la Inspekția Procurorilor, procurorul vizat are, de asemenea, dreptul de a contesta acțiunea Inspekției care realizează verificarea la Inspectorul-Şef sau la Procurorul General și de a fi solicitat, la cererea Inspectorului, să se prezinte personal pentru a oferi explicațiile de rigoare.²⁰⁴

177. După finalizarea etapei de verificare, Inspectorul trebuie să emită o decizie motivată privind (a) încetarea procedurii disciplinare, dacă nu identifică niciun temei de tragere la răspundere disciplinară sau (b) transmiterea materialelor la Colegiul de Disciplină și Etică, dacă identifică un temei de tragere la răspundere disciplinară.²⁰⁵
178. În acest din urmă caz, decizia Inspectorului, împreună cu raportul întocmit de acesta în baza verificării și dosarul cauzei disciplinare, se prezintă la Colegiul de Disciplină și Etică în termen de 3 zile lucrătoare.²⁰⁶ De asemenea, Inspectorul trebuie să informeze autorul sesizării, însă nu se prevede niciun termen limită în acest scop și nu se detaliază informațiile care trebuie comunicate autorilor.²⁰⁷
179. De asemenea, trebuie să existe un model de raport privind rezultatele verificării sesizării cu privire la fapta ce poate constitui abatere disciplinară, aprobat de CSP la propunerea Colegiului.²⁰⁸
180. Procedura pentru aceste contestații este reglementată doar de Regulamentul Colegiului²⁰⁹ în timp ce pentru examinarea unei cauze disciplinare de către Colegiu, este reglementată atât de Legea Procuraturii cât și de Regulamentul Colegiului.²¹⁰
181. Cel puțin cinci dintre cei șapte membri ai Colegiului trebuie să participe la ședințele sale pentru a se considera un cvorum.
182. În mod normal, ședințele Colegiului vor fi publice, însă acesta poate decide, din oficiu sau la solicitarea procurorului vizat, să examineze cazul în ședință închisă în interesul ordinii publice sau al securității naționale, pentru a asigura principiul confidențialității în timpul urmăririi penale sau pentru a proteja viața privată a participanților în timpul procedurilor.
183. În cazul contestațiilor împotriva încetării procedurilor disciplinare de către un Inspector, Colegiul va audia atât persoana care a depus contestația cât și Inspectorul, care pot prezenta dovezi sau alte documente considerate relevante. De asemenea Colegiul va solicita Inspekției să pună la dispoziție materialele pentru verificarea sesizărilor privind abaterile disciplinare.
184. După analizarea contestației, Colegiul poate: să respingă contestația formulată și să mențină decizia luată, sau să admită contestația și apoi să examineze cazul pe fond cu o nouă decizie sau hotărâre pentru retransmiterea cazului către Inspekție pentru investigații suplimentare. Nu se poate depune o contestație împotriva deciziei de respingere sau de retransmitere.
185. În cazul examinării unui cauze disciplinare de către Inspekție, unul dintre membrii Colegiului va fi numit în funcția de raportor și astfel va fi responsabil pentru analizarea dosarului, pentru

cu privire la utilizarea măsurilor speciale de investigație și la propunerea suspendării din funcție a inspectorului vizat – în alineatul 8.2 din Regulamentul cu privire la Inspekția Procurorilor.

²⁰² Respectiv, are dreptul să „a) să cunoască conținutul sesizării; b) să prezinte explicații scrise și verbale; c) să prezinte probe care demonstrează sau infirmă anumite fapte invocate în sesizare sau care sunt relevante pentru examinarea sesizării; d) să fie asistat de un avocat sau de un reprezentant; e) să participe la examinarea cauzei disciplinare”; Articolul 48(1).

²⁰³ Respectiv, este obligat „a) să nu împiedice în niciun fel verificarea inițiată de inspector; b) să nu contacteze personal, nici prin reprezentant, cu autorul sesizării, decât în prezența inspectorului”; Articolul 48(2).

²⁰⁴ Alineatul 9.

²⁰⁵ Articolele 46 și 49 din Legea Procuraturii.

²⁰⁶ Articolul 49(2) din Legea Procuraturii.

²⁰⁷ *Ibid.*

²⁰⁸ Articolul 49(3) din Legea Procuraturii.

²⁰⁹ Alineatele 77¹ - 77⁷.

²¹⁰ Articolul 50 din Lege, care în paragraful 7 prevede adoptarea unui regulament de către CSP.



prezentarea cauzei în ședință, propunând o soluție prin prezentarea raportului și elaborarea proiectului hotărârii.

186. Raportul trebuie prezentat la începutul examinării cauzei și trebuie să cuprindă descrierea cauzei disciplinare, încadrarea faptei, cadrul normativ aplicabil, cazierul disciplinar al procurorului, propunerea cu privire la soluția definitivă pe cauza dată.²¹¹
187. **Cu toate acestea, dacă se solicită mai mult decât o revizuire neutră a acuzațiilor și a elementelor de probă prezentate, acest fapt poate conduce la asumarea de către raportor a unui rol de procuror, fapt care poate fi în contradicție cu participarea sa ulterioară în hotărârea luată de Colegiu.**
188. De asemenea, nu este foarte clar în ce etapă trebuie prezentată soluția, respectiv înaintea, în timpul sau după examinare? Doar ultima opțiune este conformă cu prevederile privind o audiere echitabilă, deoarece în caz contrar nu ar fi luate în calcul toate probele.
189. Raportorul sau un alt membru al colegiului poate solicita Inspecției să efectueze controale suplimentare sau să colecteze noi documente sau dovezi „în cazul în care informațiile din dosarul cauzei nu sunt complete sau suficiente”.²¹²
190. **Implementarea acestei proceduri poate conduce la acțiunea Colegiului în calitate de parte mai degrabă decât în calitate de factor de decizie și, prin urmare, poate fi incompatibilă cu cerința de imparțialitate pentru acest din urmă rol.**²¹³
191. Există o prevedere pentru procurorul vizat și persoana care a depus sesizarea să fie reprezentați sau asistați de un avocat sau de o altă persoană aleasă de ei în calitate de reprezentant.²¹⁴ Cu toate acestea, nu se indică dacă aceste costuri de reprezentare vor fi suportate din fonduri publice.
192. În plus, se prevede citarea procurorului vizat, a unui reprezentant al Inspecției (respectiv inspectorul care a realizat verificarea sau un alt inspector) și a persoanei care a depus sesizarea. Astfel, procurorul vizat și persoana care a depus sesizarea trebuie notificați cu cel puțin trei zile lucrătoare înainte de data audierii cu menționarea locului, datei și orei audierii. Aceștia trebuie să informeze imediat Colegiul în cazul imposibilității de participare din motive întemeiate.
193. Cu toate acestea, examinarea unei cauze disciplinar nu va fi împiedicată de absența nejustificată a procurorului vizat, a persoanei care a depus sesizarea sau a reprezentanților acestora. Nu există prevederi pentru stabilirea temeiului absenței, inclusiv dacă va exista o suspendare a procedurii atunci când temeiurile în cauză nu au fost notificate înainte de începerea procedurilor de examinare, astfel încât să se poată stabili dacă sesizarea a fost primită în mod corespunzător, cât și dacă există motive întemeiate pentru absență.
194. Deși există prevederi în etapa de verificare care stabilesc că, procurorul vizat trebuie să cunoască conținutul sesizării, nu există o cerință similară pentru comunicarea raportului Inspectorului și a dosarului.
195. **În măsura în care aceste informații nu sunt comunicate, acest lucru ar putea afecta în mod evident capacitatea procurorului vizat de a cunoaște cazul împotriva sa și de a-și pregăti apărarea.**
196. Atunci când procurorul vizat și/sau reprezentantul său iau parte la examinare, audierea explicațiilor lor este obligatorie.
197. Procurorul vizat are de asemenea dreptul de a formula „cereri/demersuri” și de a oferi explicații și de asemenea are dreptul de a refuza să mărturisească împotriva sa.

²¹¹ Alineatul 49 din Regulamentul Colegiului.

²¹² Alineatul 48 din Regulamentul Colegiului.

²¹³ Cf. situațiilor din *Karelin v. Rusia*, nr. 926/08, 20 septembrie 2016 și *Wettstein v. Elveția*, nr. 33958/96, 21 decembrie 2000.

²¹⁴ Articolul 50(2).



198. Se recunoaște faptul că „poate fi solicitată” audierea martorilor sau a altor persoane relevante pentru examinare.²¹⁵ Acest lucru este prevăzut ca un factor decizional pentru Colegiul de Disciplină și Etică.
199. Cu toate acestea, deși se presupune că cerința de audiere a unui martor sau a unei alte persoane este posibilă în contextul capacității de formulare a „cererilor/demersurilor”, **nu se prevede dacă procurorul vizat are dreptul de interogare și contra-interogare a persoanelor audiate.**
200. Deși există dispoziții care prevăd că martorii și alte persoane care au fost audiate se înlătură din sala de judecată în cazul audierii informațiilor care pot afecta principiul confidențialității urmăririi penale și a vieții private, nu există prevederi privind procesul de luare a acestei decizii. Această înlăturare este diferită de decizia de organizare a unei ședințe închise și trebuie reglementată similar acesteia din urmă.
201. **Nu există reguli exprese care să reglementeze admisibilitatea probelor invocate în cadrul examinării și nici prevederi privind prezumția de nevinovăție sau un privilegiu împotriva auto-incriminării.**
202. Primul poate beneficia de aplicarea principiului echității care trebuie să guverneze procedura disciplinară,²¹⁶ al doilea este garantat de Constituție²¹⁷ iar al treilea poate necesita cel mult aplicarea jurisprudenței CtEDO²¹⁸.
203. Având în vedere prevederile privind calitatea unui membru al Colegiului de a acționa în calitate de raportor și în absența unui rol activ prevăzut pentru un Inspector, este evident faptul că acesta din urmă – în ciuda rolului său în investigație – nu se ridică la nivelul rolului de procuror disciplinar.
204. La finalizarea examinării, Colegiul se retrage pentru a delibera asupra adoptării unei hotărâri în cazul respectiv.
205. În conformitate cu Legea Procuraturii și cu Regulamentul Colegiului, acesta poate adopta una dintre cele patru hotărâri posibile: constatarea abaterii disciplinare și aplicarea unei sancțiuni disciplinare; constatarea abaterii disciplinare și sistarea procedurii disciplinare, în cazul în care au expirat termenele de tragere la răspundere disciplinară; constatarea abaterii disciplinare și sistarea procedurii disciplinare, în cazul în care procurorul și-a încetat raporturile de serviciu înainte de emiterea hotărârii cu privire la cauza disciplinară; și încetarea procedurii disciplinare, în cazul în care nu a fost comisă o abatere disciplinară.²¹⁹
206. **A doua opțiune pare a fi neconformă cu prevederile răspunderii disciplinare din articolul 40.**
207. Aceasta deoarece termenele de prescripție prevăzute în prezentul articol împiedică tragerea la răspundere a unui procuror și acest lucru trebuie, de principiu, să împiedice nu doar aplicarea unei sancțiuni, ci și constatarea abaterii.
208. A treia opțiune reflectă faptul că niciuna dintre sancțiunile prevăzute în Legea Procuraturii nu acoperă situația persoanelor care nu mai dețin funcția de procurori.
209. Hotărârea Colegiului trebuie să fie motivată, iar cerințele detaliate în acest scop sunt prezentate în Regulamentul Colegiului.²²⁰
210. Toate hotărârile trebuie pronunțate public de Președintele Colegiului și apoi publicate pe site-ul web al CSP în termen de trei zile de la pronunțare.

²¹⁵ Articolul 50(5) din Legea Procuraturii și alineatul 54 din Regulamentul Colegiului.

²¹⁶ Articolul 37 (c) din Legea Procuraturii

²¹⁷ Articolul 21.

²¹⁸ A se vedea alin. 106 -107 de mai sus.

²¹⁹ Articolul 51(1) și respectiv alineatul 68.

²²⁰ În alineatele 73-76.



211. Deși Legea Procuraturii prevede posibilitatea de contestare la CSP a hotărârilor Colegiului,²²¹ nu există detalii privind procedura de urmat în afara prevederii privind recuzarea, discutată mai sus²²².
212. În plus, prevederea Regulamentului Colegiului privind procedura de contestare²²³ este oarecum surprinzătoare.
213. Astfel, după obținerea dreptului de contestație și după prevederea unei cerințe adecvate privind convocarea audierii,²²⁴ se prevede că „după examinarea contestațiilor” CSP poate menține hotărârea Colegiului fără modificări sau poate admite contestația și poate adopta o nouă hotărâre pe cauza respectivă. Cu toate acestea, doar atunci când contestația este admisă, prevederile privind procedura de examinare și conținutul hotărârii Colegiului pe cauza disciplinară se vor aplica și pentru CSP.²²⁵
214. În consecință, nu se specifică dacă există o audiere pentru stabilirea admisibilității unei contestații sau dacă aceasta poate fi stabilită exclusiv pe baza documentelor scrise. Absența unei audieri pentru ceea ce reprezintă, în fapt, o absență justificată de la o contestație nu este incompatibilă cu articolul 6(1) din CEDO. Cu toate acestea, acest lucru poate fi aplicabil doar în cazul în care problema contestată include doar aspecte de drept, și nu de fapt.²²⁶ Nu este evident faptul că acest lucru va caracteriza majoritatea contestațiilor depuse împotriva hotărârilor Colegiului.
215. De asemenea, ar trebui să se clarifice dacă decizia este bazată exclusiv pe depunerea contestației de către persoana care o înaintează. Cu siguranță, dacă în decizia de respingere a unei contestații sunt luate în considerare documentele depuse de alte părți, refuzarea dreptului persoanei contestate de a le comenta este în contradicție cu principiul procesului echitabil.²²⁷
216. **Astfel există un risc semnificativ ca hotărârile luate de CSP asupra contestațiilor să nu îndeplinească cerințele procedurale importante în temeiul articolul 6(1) din CEDO.**
217. Trebuie respectate câteva termene limită în cadrul procesului de examinare a cazurilor disciplinare în fața Inspectorului, a Colegiului și a CSP.
218. Astfel, trebuie transmisă o notificare către Inspecție în termen de trei zile de la primirea de către Secretariatul CSP²²⁸, caz în care verificarea trebuie efectuată în termen de treizeci de zile de la data recepționării²²⁹, cu posibilitatea unei perioade de prelungire de cel mult zece zile de către Inspector dacă există motive întemeiate în acest scop²³⁰. Cu toate acestea, termenul pentru verificare este de doar zece zile atunci când procurorul vizat a depus o cerere de demisie, când a fost emis un ordin de eliberare din funcție sau când cazul implică acțiunile sau inacțiunile sale care afectează drepturile și interesele legitime ale unei alte persoane.²³¹
219. Există un termen de zece zile lucrătoare pentru contestarea deciziei unui inspector privind încetarea procedurilor disciplinare, însă nu și un termen pentru examinarea și luarea unei hotărâri privind această contestație. Cu toate acestea, Colegiul are obligația „în general” să adopte o decizie pe o cauză disciplinară în termen de două luni de la primirea materialelor de la Inspecție,²³² nu există o prevedere specifică privind prelungirea timpului necesar în acest scop.

²²¹ Articolul 70(1) (f).

²²² A se vedea alin. 164.

²²³ În alineatele 78-82.

²²⁴ Respectiv, hotărârile Colegiului pot fi contestate de persoana care depune sesizarea, de Inspecție și de procurorul vizat, iar data, ora și locul examinării contestației trebuie să fie comunicate cu cel puțin trei zile lucrătoare înainte persoanei care a depus sesizarea și procurorului vizat.

²²⁵ Alineatul 81.

²²⁶ A se vedea, de ex., *Miller v. Suedia*, nr. 55853/00, 8 februarie 2005.

²²⁷ A se vedea, de ex., *APEH Üldözötteinek Szövetsége și alții v. Ungaria*, nr. 32367/96, 5 octombrie 2000.

²²⁸ Articolul 45(1) din Legea Procuraturii.

²²⁹ Articolul 47(1) din Legea Procuraturii.

²³⁰ Articolul 47(2).

²³¹ Articolele 33(4), 40(4) și (5) și 47(3) din Legea Procuraturii.

²³² Articolul 50(6) din Legea Procuraturii.



220. Contestațiile înaintate către CSP împotriva hotărârilor Colegiului pe cauze disciplinare trebuie transmise în termen de cinci zile lucrătoare de la data pronunțării acestora și un termen de zece zile lucrătoare pentru contestarea unei hotărâri CSP la Curtea Supremă de Justiție.²³³
221. Există o cerință normativă pentru CSP de a examina contestațiile împotriva hotărârilor Colegiului în termen de o lună de la înregistrarea acestora.²³⁴ De asemenea, CSP este supus cerinței normative ca procedura disciplinară să fie derulată „de regulă” în termen de șase luni de la depunerea sesizării,²³⁵ cu excepția termenului de treizeci de zile aplicabil atunci când procurorul vizat a depus o cerere de demisie, când a fost emis un ordin de demitere sau când cazul implică acțiunile sau inacțiunile sale care afectează drepturile și interesele legitime ale unei alte persoane.²³⁶
222. Aceste termene sunt destul de limitate, însă, dacă sunt respectate, ele trebuie să asigure că perioadele pentru etapele în care Inspectorul, Colegiul și CSP sunt implicate nu depășesc cerințele de timp rezonabile din articolul 6(1) din CEDO.
223. **Prevederea a trei nivele de contestare a hotărârii luate de Colegiu pare excesivă, și poate conduce la o prelungire neîntemeiată a procesului disciplinar.**

5.2.5 Sancțiuni

224. Legea Procuraturii prevede cinci sancțiuni posibile care pot fi aplicate în urma constatării unei abateri disciplinare, în ordine crescătoare a gravității, respectiv: avertisment; muștrare, reducerea salariului; retrogradare din funcție; și eliberarea din funcția de procuror.²³⁷
225. Necesitatea de respectare a proporționalității în aplicarea sancțiunilor disciplinare este subliniată în: declarația principiilor procedurii disciplinare;²³⁸ o cerință suplimentară privind proporționalitatea;²³⁹ și specificația că acestea trebuie aplicate „în funcție de gravitatea abaterilor comise”²⁴⁰.
226. În plus, există o cerință specifică pentru prezentarea motivelor pentru sancțiunea aplicată.²⁴¹
227. Stabilirea sancțiunii aplicate într-un anumit caz cade în mod normal în responsabilitatea Colegiului, iar în cazul unei contestații, a CSP.²⁴²
228. Cu toate acestea, Legea Procuraturii prevede că eliberarea din funcția pe baza deciziei de sancționare trebuie luată prin ordinul Procurorului General²⁴³ iar Regulamentul Colegiului face referire la această sancțiune – și la cea de retrogradare – ca o „propunere” ce trebuie transmisă către Procurorul General²⁴⁴. Acest lucru ar putea sugera că Procurorul General este considerat a fi discreționar cu privire la implementarea acestor sancțiuni, mai degrabă decât acest lucru reprezentând o simplă formalitate.
229. **În măsura în care există o posibilitate discreționară reală pentru Procurorul General, există riscul ca neimplementarea „propunerii” să conducă la neexecutarea acțiunilor adecvate împotriva procurorului vizat. Acest lucru ar fi nejustificat, în special, în cazul în care abaterea disciplinară a implicat o încălcare a drepturilor și libertăților în temeiul CEDO.**

²³³ Respectiv alineatele 78 și 82 din Regulamentul Colegiului.

²³⁴ Alineatul 79 din Regulamentul Colegiului.

²³⁵ Articolul 40(3) din Legea Procuraturii.

²³⁶ Articolele 33(4) și 40(4) și (5) din Legea Procuraturii.

²³⁷ Articolul 39(1) din Legea Procuraturii.

²³⁸ Articolul 37(1) (d) din Legea Procuraturii.

²³⁹ Articolul 41(2) din Legea Procuraturii.

²⁴⁰ Articolul 39(1) din Legea Procuraturii.

²⁴¹ Alineatul 74 (h).

²⁴² Articolul 51(1)(a) și alineatele 68(a) și 81 din Regulamentul Colegiului.

²⁴³ Articolul 39(6).

²⁴⁴ Alineatul 76.



230. Așa cum s-a reținut deja, nu pot fi impuse sancțiuni atunci când se constată o abatere disciplinară dar procurorul vizat și-a încetat atribuțiile înainte de emiterea deciziei, fapt ce reprezintă o consecință a neaplicabilității niciuneia dintre sancțiunile disponibile asupra persoanelor care nu mai dețin funcția de procuror, deși împotriva acestora pot fi introduse proceduri disciplinare.
231. **Cu toate acestea, nu există, în principiu, niciun motiv pentru care sancțiunile nu ar trebui să fie aplicate persoanelor care nu mai ocupă funcția de procuror, dar care au comis abateri disciplinare în această calitate.**
232. Acest fapt este cu atât mai adecvat în cazul abaterilor grave, cu cât, în aceste cazuri, măsura nu ar trebui să fie privită disproporționat față de anularea unora dintre, sau a tuturor, asigurărilor sociale dobândite de procuror în baza activității sale.²⁴⁵ Acest lucru ar necesita, desigur, completarea listei de sancțiuni prevăzute în Legea Procuraturii.
233. „Termenul de acțiune” al sancțiunii disciplinare este de un an de la data aplicării și, în această perioadă, procurorul vizat nu poate fi promovat într-o funcție superioară sau nu poate beneficia de măsuri de încurajare.²⁴⁶ Comisia de la Veneția a sugerat că aceste prevederi să fie reexaminat, deoarece, în general, nu exista un avertisment sau o mustrare „în vigoare” pentru o perioadă de timp specifică, ci pur și simplu este înregistrată în cazierul unei persoane, și deoarece aceasta părea să fie inflexibilă cu privire la interdicția de promovare, etc. pentru o anumită perioadă de timp indiferent de circumstanțele individuale. Este necesară specificarea unui „termen de acțiune”, deoarece acesta instituie circumstanțe agravante pentru alte abateri disciplinare comise pe perioada sa, conform prevederilor din articolul 41(4). Cu toate acestea, astfel de abateri nu pot fi comise atunci, iar un procuror își poate continua activitatea, cu distincție excepțională.
234. **Astfel, interdicția absolută de promovare și de primire a beneficiilor în această perioadă nu pare a fi adecvată.**

5.3 Practică

5.3.1 Introducere

235. Această secțiune analizează practica recentă în domeniul procedurilor disciplinare.
236. Mai întâi, este descrisă percepția generală a procurorilor privind mecanismul curent al răspunderii disciplinare.
237. Apoi se va analiza modalitatea prin care se raportează activitatea organismelor implicate în procedurile disciplinare .
238. Ulterior, vor fi prezentate comparativ datele statistice care au fost publicate în rapoartele pentru perioada 2017-2019 pentru CSP²⁴⁷ și pentru Colegiu²⁴⁸ și raportul Procuraturii Generale pentru anul 2019 pentru activitatea Inspecției²⁴⁹.
239. Se va analiza, apoi, procesul decizional al Inspecției și al Colegiului și CSP, precum și câteva cazuri decise de Autoritatea Națională de Integritate privind procurorii pentru încălcarea standardelor care reglementează conflictele de interese, incompatibilitățile și restricțiile.²⁵⁰

5.3.2 Percepțiile procurorilor

240. Cele două tabele de mai jos nu indică un nivel ridicat de încredere în mecanismul de răspundere disciplinară a procurorilor.²⁵¹ Primul tabel prezintă percepția generală, iar al doilea prezintă factorii care au condus la această percepție.

²⁴⁵ De ex., așa cum a apărut în situația analizată în cazul *Philippou v. Cipru*, nr. 71148/10, 14 iunie 2016.

²⁴⁶ Articolul 41(3) și (5) din Legea Procuraturii.

²⁴⁷ Raportul public privind activitatea Procuraturii pentru [2017](#), [2018](#) și [2019](#).

²⁴⁸ Raportul public privind activitatea Colegiului de Disciplină și Etică pentru [2017](#), [2018](#) și [2019](#).

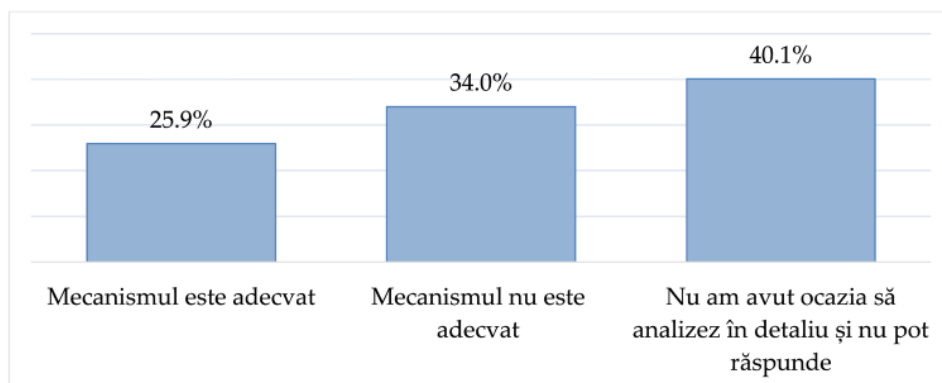
²⁴⁹ Raportul public privind activitatea Procuraturii [2019](#).

²⁵⁰ [Aici](#).

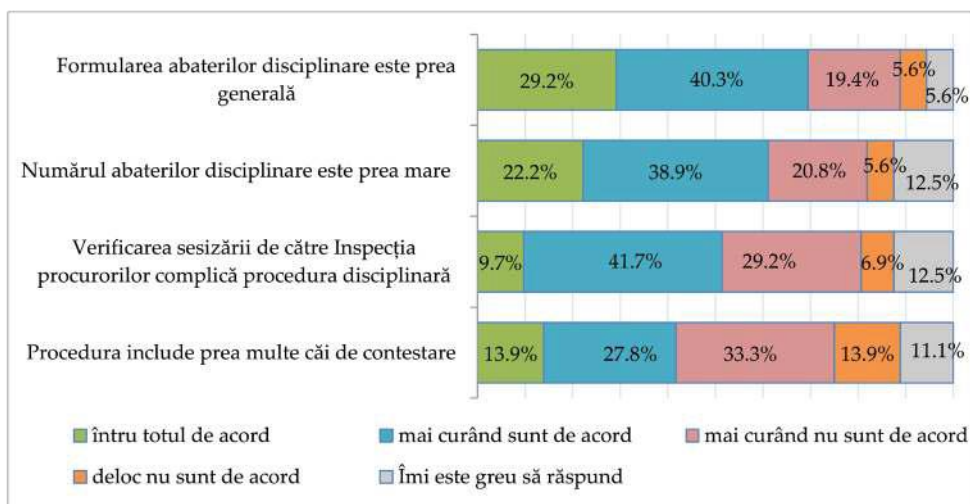
²⁵¹ Centrul de Resurse Juridice din Moldova, *Percepția judecătorilor, procurorilor și avocaților privind reforma în justiție și combaterea corupției* (2020), întrebările 56 și 56.1.



Graficul 1: Percepția generală a procurorilor



Graficul 2: Factorii care au condus la această percepție



5.3.3 Rapoarte disciplinare

241. Procurorul General, Inspekția, Colegiul și CSP au obligația să depună rapoarte de activitate care trebuie să includă desfășurarea procedurilor disciplinare.
242. Astfel, Procurorul General trebuie să prezinte anual, în fața Parlamentului, un raport de activitate al Procuraturii pentru anul precedent.²⁵² Acesta trebuie să includă Inspekția, ca organism subordonat. Deși Inspekția trebuie să elaboreze un raport anual de activitate,²⁵³ acesta nu este pus la dispoziția publicului.
243. De asemenea, Colegiul are obligația, în baza Regulamentului Colegiului, să transmită un raport anual către CSP, care va fi publicat pe site-ul web oficial al acestuia din urmă.²⁵⁴ În consecință, aceste rapoarte anuale vor fi avizate prin decizii adoptate în sesiunile plenare ale CSP.
244. În cele din urmă, Președintele CSP trebuie să prezinte Adunării Generale a Procurorilor raportul anual de activitate al Consiliului Superior al Procurorilor,²⁵⁵ care va include activitatea Colegiului.
245. Toate aceste rapoarte oficiale au potențialul de a reprezenta mai mult decât o centralizare anuală a datelor statistice și o descriere a diverselor activități.

²⁵² Articolul 11(3) din Legea Procuraturii; până la data de 31 martie a anului respectiv.

²⁵³ Articolul 52(6) (e) din Legea Procuraturii și alineatul 1 din Regulamentul Inspekției.

²⁵⁴ Alineatele 21(g) și 23; până la data de 20 ianuarie a anului respectiv.

²⁵⁵ Articolul 72) (d) din Legea Procuraturii.

246. În particular, rapoartele respective ar putea reprezenta principalul mijloc de informare nu doar pentru procurori, ci și pentru public, cu privire la abaterile disciplinare și la statutul procurorilor. Rapoartele pot reprezenta instrumente importante pentru promovarea transparenței și, prin urmare, pot contribui la sporirea încrederii publicului în sistemul de justiție și, în special, în autoritatea morală și integritatea procurorilor.
247. De asemenea, acestea pot include mai mult decât o simplă înregistrare a activităților derulate în perioada de raportare și pot analiza legătura dintre activitățile derulate și obiectivele stabilite, monitorizând astfel progresele reale înregistrate.
248. În mod cert, rapoartele care au fost examinate pentru perioada 2017-2019 îndeplinesc cerința privind transparența, înregistrând date statistice privind activitatea procuraturii în contextul problemelor disciplinare într-o manieră ușor de înțeles și de urmărit pentru public. În plus, au existat articole în mass media referitoare la rapoartele de activitate ale Colegiului.²⁵⁶
249. Cu toate acestea, nu există o analiză a activităților organismelor implicate din perspectiva rezultatelor – negative sau pozitive – privind obiectivele instituționale, și nici analize ale factorilor care au condus la comiterea de abateri disciplinare de către procurori.
250. Acest lucru reflectă absența, din perspectivă instituțională, a unor scopuri semnificative privind obiectivele activității disciplinare și a unei atenții mărite față de identificarea vulnerabilităților care pot conduce la comiterea de abateri disciplinare de către procurori.
251. Rapoartele Procuraturii Generale includ anumite obiective privind integritatea procurorilor și identificarea eventualelor încălcări ale legii din perspectivă disciplinară.²⁵⁷ Însă, acestea au mai degrabă un caracter general și nu sunt integrate în mod coerent într-un sistem în care obiectivele ar fi însoțite de o analiză a cauzelor care au condus la comiterea abaterilor disciplinare, împreună cu elaborarea unor măsuri preventive specifice.
252. Deși au fost identificate anumite deficiențe sau impedimente instituționale, acestea nu au fost analizate în mod corespunzător și nu au fost propuse soluții. Astfel, raportul Colegiului pentru anul 2017²⁵⁸ a indicat anumite deficiențe însă acestea nu au fost analizate de CSP, nici în decizia de aprobare a raportului²⁵⁹ și nici în propriul raport anual pentru 2017.
253. Printre atribuțiile importante ale Inspecției se numără, în conformitate cu Regulamentul cu privire la Inspecția Procurorilor: îmbunătățirea calității actului de justiție, eficiența activității Procuraturii, și performanța organizatorică a procuraturilor și procurorilor; identificarea vulnerabilităților; și propunerea unor soluții optime și a unor măsuri aplicabile pentru eliminarea factorilor de risc instituționali și a disfuncționalităților în activitatea organelor Procuraturii.²⁶⁰ Cu toate acestea, niciunul dintre aceste aspecte nu au fost abordate în rapoartele Inspecției care au fost analizate de experți.
254. **În absența unei analize calitative, este dificil pentru organismele care își asumă responsabilitatea pentru disciplină să se asigure că aduc o contribuție eficientă la consolidarea integrității procurorilor.**

²⁵⁶ [Aici](#) și [aici](#).

²⁵⁷ A se vedea, de ex., [Raportul public privind activitatea Procuraturii pentru anul 2017](#) (p. 104, care identifică cauzele imputabile procurorilor de adoptare a sentințelor de achitare și a celor de încetare a proceselor penale pe motive de reabilitare și sesizarea Inspecției procurorilor în vederea derulării unor anchete de serviciu), [Raportul public privind activitatea Procuraturii pentru anul 2018](#) (p. 163, care identifică cazurilor imputabile procurorilor de încălcare a drepturilor omului în cadrul procesului penal și sesizarea Inspecției procurorilor în vederea derulării unor cercetări cu privire la acestea) și [Raportul public privind activitatea Procuraturii 2019](#) (p. 171, care asigură climat de integritate instituțională în Procuratură, în conformitate cu standardele stabilite în domeniul de legislație).

²⁵⁸ [Raportul public privind activitatea Colegiului de Disciplină și Etică pentru anul 2017](#), pag. 4.

²⁵⁹ [Hotărârea nr.12-24/18 cu privire la raportul anual de activitate al Colegiului de Disciplină și Etică al procurorilor pentru anul 2017](#) privind raportul anual de activitate al Colegiului de Disciplină și Etică al procurorilor pentru anul 2017.

²⁶⁰ Alineatul 1(4)(a) și (b).



5.3.4 Date statistice

255. Datele disponibile se referă la numărul de verificări disciplinare efectuate de către Inspecție, aspectele disciplinare verificate, sursa sesizării, rezultatele acțiunii disciplinare și sancțiunile aplicate.²⁶¹

a. Numărul de verificări

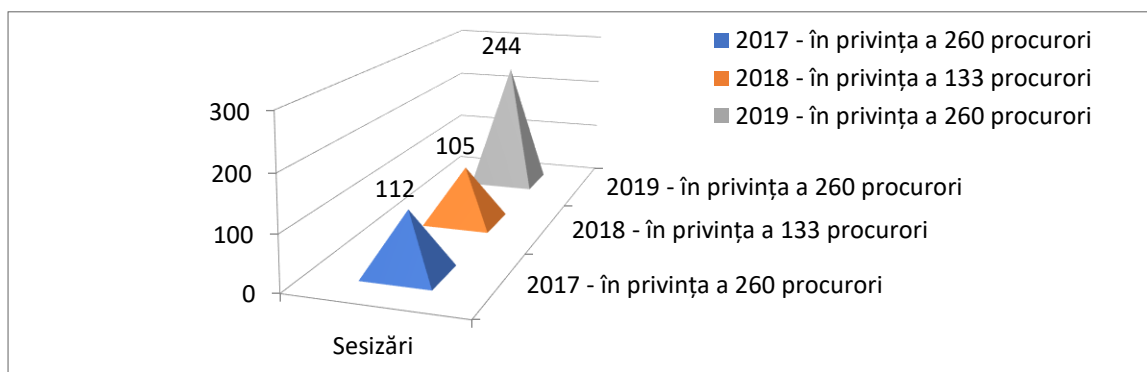
256. În primii doi ani analizați (2017 și 2018), numărul de reclamații și procurori verificați a fost de circa 100, însă acest număr a crescut semnificativ în anul 2019.

257. Astfel, au existat 112 reclamații privind 115 procurori în anul 2017, 105 reclamații privind 133 procurori în anul 2018 și 244 reclamații privind 260 procurori în anul 2019.

258. Această din urmă creștere a condus în mod inevitabil la o creștere a tuturor celorlalte date statistice prezentate mai jos.

259. În raportul pentru 2019, această creștere a fost explicată în principal de un număr mai mare de sesizări transmise de către șefii structurilor ierarhice ale Procuraturii și de cetățeni și avocați.²⁶²

Graficul 3 – Sesizări în privința procurorilor 2017 - 2019:



b. Aspecte verificate

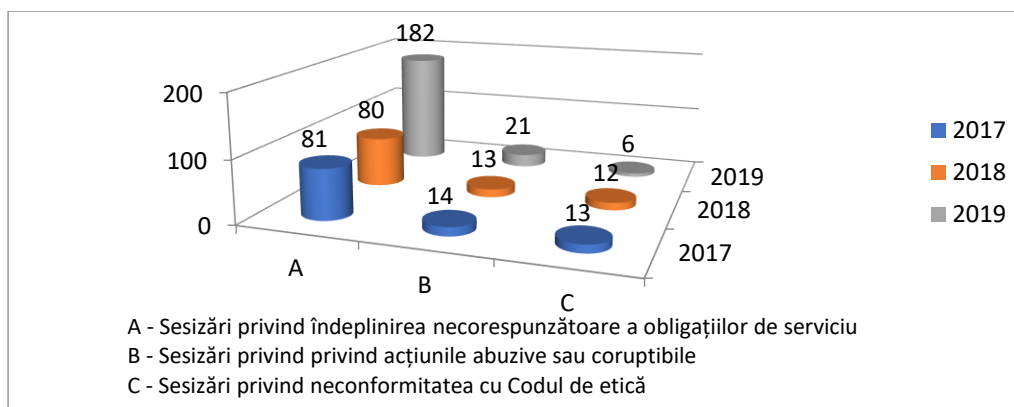
260. Majoritatea sesizărilor din perioada analizată au vizat îndeplinirea necorespunzătoare a obligațiilor de serviciu privind exercitarea procedurilor de urmărire penală și reprezentarea învinuirii în instanță. În particular, ele au vizat investigațiile incomplete, superficiale și unilaterale a circumstanțelor cazurilor, încălcarea termenului rezonabil al urmăririi penale, controlul insuficient din partea procurorului conducător de unitate de procuratură, hotărâri ilegale și neîntemeiate, necontestarea hotărârilor ilegale pronunțate de instanțele de judecată și neprezentarea procurorului în ședințele de judecată. Au existat 81 de astfel de sesizări în 2017, 80 în 2018 și 182 în 2019 – marcat cu litera „A” în graficul 4 de mai jos.

261. Au existat câteva sesizări privind acțiunile abuzive sau coruptibile (14 în anul 2017, 13 în anul 2018 și 21 în anul 2019) și neconformitatea cu Codul de etică (13 în anul 2017, 12 în anul 2018 și 6 în anul 2019) – marcat cu litera „B” și „C” în graficul 4 de mai jos.

Graficul 4: Sesizări privind îndeplinirea necorespunzătoare

²⁶¹ În plus față de cazurile discutate mai jos, a existat un caz în care Inspecția a decis încetarea procedurilor disciplinare pentru un procuror învinuit de încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese întrucât Autoritatea Națională de Integritate a inițiat măsurile de control specifice prevăzute de Legea nr. 132/2016. Deși inspectorii de integritate au constatat că un procuror încălcase regimul conflictelor de interese prin analizarea și respingerea plângerilor înaintate de o persoană fizică împotriva unui notar, care angajase soția acestuia în funcția de contabil, instanța judecătorească din Chișinău a decis anularea actului de constatare emis de Autoritate iar contestațiile acestuia din urmă au fost respinse de Curtea de Apel Chișinău (27 mai 2020) și de Curtea Supremă de Justiție (30 septembrie 2020).

²⁶² Raportul public privind activitatea Procuraturii 2019, la p. 16 - 17.

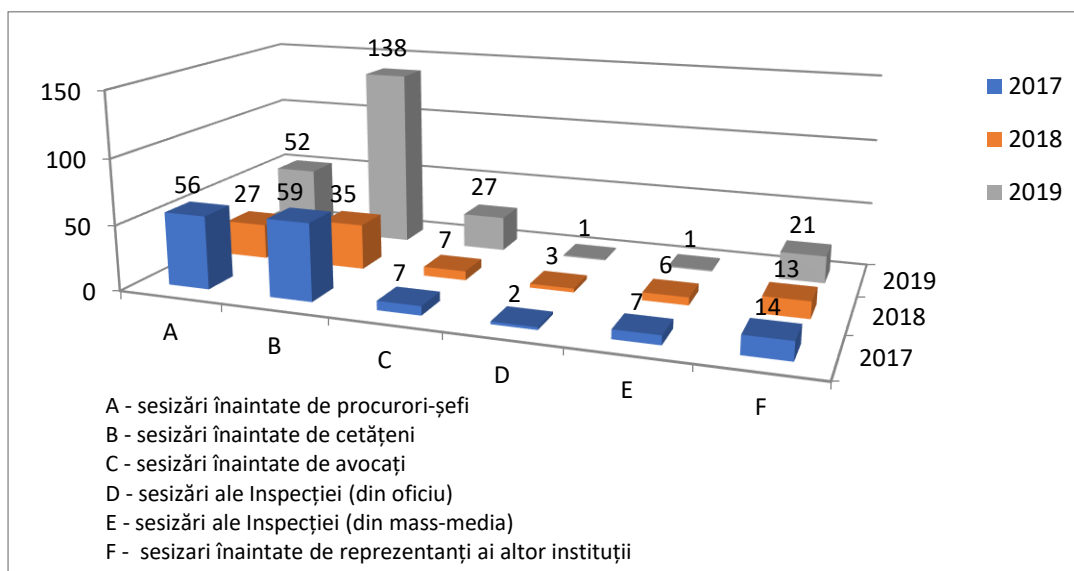


c. Sursa sesizărilor

262. Sesizările au venit din partea:

- procurori-șefi ai subdiviziunilor PG și a procuraturilor teritoriale și specializate (56 în anul 2017, 27 în anul 2018 și 52 în anul 2019) – marcat cu litera „A” în graficul 5 de mai jos;
- cetățeni (59 în anul 2017, 35 în anul 2018 și 138 în anul 2019) – marcat cu litera „B” în graficul 5 de mai jos;
- avocați (7 în anii 2017 și 2018 și 27 în anul 2019) – marcat cu litera „C” în graficul 5 de mai jos;
- Inspecție, din oficiu (2 în anul 2017, 3 în anul 2018 și 1 în anul 2019) – marcat cu litera „D” în graficul 5 de mai jos;
- Inspecție, din materiale difuzate de mass media (7 în anul 2017, 6 în anul 2018 și 1 în anul 2019) – marcat cu litera „E” în graficul 5 de mai jos; și
- reprezentanți ai altor instituții (14 în anul 2017, 13 în anul 2018 și 21 în anul 2019) – marcat cu litera „F” în graficul 5 de mai jos

Graficul 5 – Sursele sesizărilor transmise Inspecției:



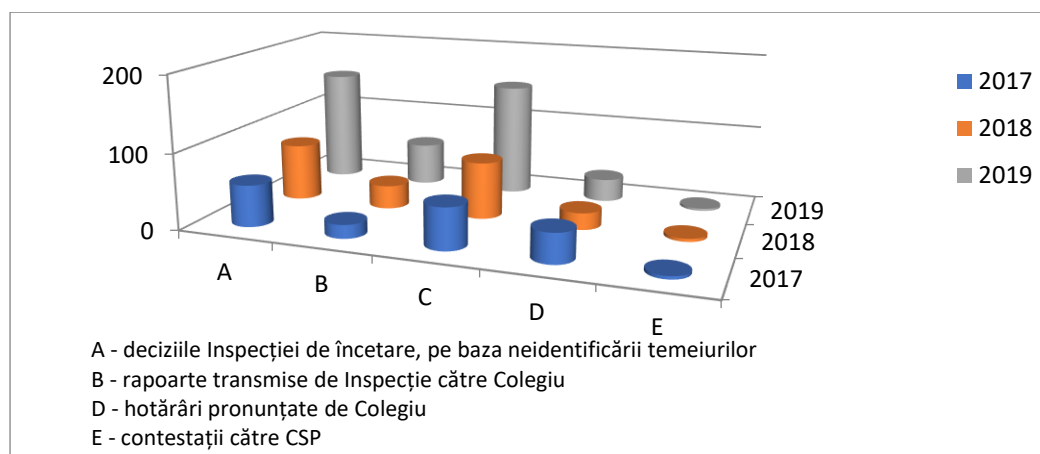
d. Rezultate disciplinare

263. Dinamica procesului disciplinar poate fi observată în rezultatele diferitelor sale etape în perioada examinată:



- deciziile Inspecției de încetare a procedurii, pe baza neidentificării temeiurilor de tragere la răspundere disciplinară (55 în anul 2017, 75 în anul 2018 și 149 în anul 2019) – marcat cu litera „A” în graficul 6 de mai jos;
- cazurile transmise de Inspecție către Colegiul Disciplinar (45 în anul 2017, 31 în anul 2018 (dintre care 26 au fost respinse, 1 admis și retransmis către Inspecție și 4 în curs de examinare) și 56 în anul 2019 (dintre care 46 au fost respinse, 2 au fost admise și retransmise Inspecției și 8 în curs de examinare) – marcat cu litera „B” în graficul 6 de mai jos;
- decizii după examinarea de către Colegiu (39 în anul 2017 (dintre care abateri disciplinare au fost constatate în 30 de cazuri iar 9 au fost încetate pentru lipsa de temeii), 22 în anul 2018 (din care abateri disciplinare au fost constatate în 16 cazuri iar 6 au fost încetate pentru lipsa de temeii) și 30 în anul 2019 (dintre care abateri disciplinare au fost constatate în 24 de cazuri iar 6 au fost încetate pentru lipsa de temeii)) – marcat cu litera „D” în graficul 6 de mai jos; și
- contestații formulate la CSP (4 în anul 2017 (dintre care 2 contestații din partea Inspecției au fost respinse și 2 au fost admise), 9 în anul 2018 (dintre care 2 contestații din partea Inspecției au fost respinse și alte 2 au fost respinse, 4 contestații din partea procurorilor sancționați fiind respinse și 1 admisă) și 3 în anul 2019 (2 respinse și 1 admisă) – marcat cu litera „E” în graficul 6 de mai jos.

Graficul 6 – Rezultatele pe cauzele disciplinare în perioada 2017 - 2019:



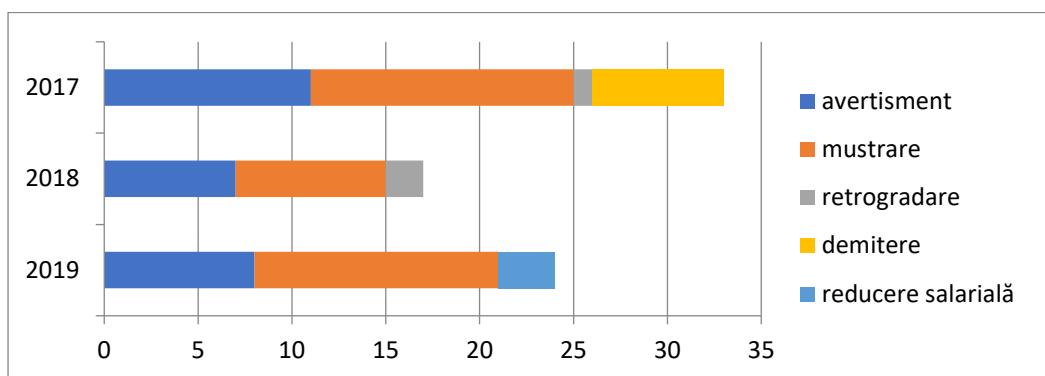
e. Sancțiuni

264. Au fost aplicate următoarele sancțiuni:

- 2017 – 11 avertismente, 14 muștrări, 1 retrogradare și 7 demiteri;
- 2018 – 7 avertismente, 8 muștrări și 2 demiteri; și
- 2019 – 8 avertismente, 13 muștrări și 3 reduceri salariale.



Graficul 7 – Sancțiuni aplicate în perioada 2017 - 2019:



5.3.5 Procesul decizional al Inspecției

265. Această sub-secțiune vizează natura sesizărilor primite de Inspecție, maniera în care acestea sunt procesate și creșterea volumului de muncă, precum și percepția procurorilor asupra activității Inspecției.
266. Așa cum se poate vedea din statistică, majoritatea cazurilor examinate de Inspecție au vizat cercetările incomplete, superficiale și unilaterale a circumstanțelor unui caz, încălcarea termenelor rezonabile pentru urmărire penală, controlul insuficient din partea procurorului conducător, hotărâri ilegale și nefondate, necontestarea hotărârilor judecătorești ilegale și neprezentarea procurorului în ședințele de judecată.
267. În același timp, există foarte puține sesizări din oficiu, bazate pe rapoartele din mass media sau rezultate din verificarea de către Inspecție a activității organizaționale a procurorilor și procuraturilor. Acestea din urmă au fost evidențiate în RE pe baza faptului „că au existat numeroase cazuri de abateri disciplinare ale procurorilor raportate în mass media”.²⁶³ Nu s-a putut stabili dacă acesta a fost rezultatul unei abordări a Inspecției care nu a fost proactivă și lipsită de transparență, așa cum au sugerat câțiva dintre interlocutorii echipei EEG, însă acest lucru pare surprinzător. În plus, nu s-a sugerat că problemele invocate în mass media sunt preluate în sesizările provenite din alte surse.
268. În mod similar, numărul de sesizări din oficiu rezultate din activitățile de verificare ale Inspecției pare a fi extrem de redus, în special datorită importanței deosebite ce trebuie acordate încălcării eticii și a conduitei profesionale și multitudinea problemelor sesizate de procurorul-șef și de procurori. Desigur, poate exista o explicație pentru acest lucru, inclusiv preferința de utilizare a sesizărilor depuse de alte persoane și luarea în considerare a faptului că PG este organismul care „conduce, controlează, organizează și coordonează activitatea procuraturilor specializate și a celor teritoriale”.²⁶⁴ Cu toate acestea, așa cum s-a reținut mai sus, nu există niciun aspect menționat în rapoartele anuale ale Procurorului General.
269. Numărul limitat al ambelor tipuri de sesizări din oficiu necesită o examinare suplimentară, care poate fi întreprinsă în conformitate cu autoritatea Colegiului de a adopta recomandări privind prevenirea abaterilor disciplinare în cadrul Procuraturii și responsabilitatea mai generală a CSP privind Codul de etică.²⁶⁵
270. **Ar fi oportun ca atât Colegiul cât și CSP să realizeze această examinare astfel încât să se poată efectua orice revizuire a practicilor operaționale ale Inspecției.**
271. Deși toate sesizările privind faptele care pot constitui o abatere disciplinară sunt transmise Secretariatului CSP și, după înregistrare, sunt transmise Inspecției în termen de 3 zile lucrătoare

²⁶³ A se vedea alin. 11 de mai sus.

²⁶⁴ Articolul 8(3) (a) din Legea Procuraturii.

²⁶⁵ Articolele 89(b) și 70(o) din Legea Procuraturii.

de la recepționare,²⁶⁶ în practică acestea sunt transmise către Procurorul General care le transmite apoi Inspecției pe baza unei decizii interne.

272. **Nu există dovezi că acest lucru conduce la examinarea sesizărilor sau la furnizarea oricăror instrucțiuni pentru verificarea acestora. Cu toate acestea, niciuna dintre posibilități nu este împiedicată de această prevedere, care este destinată doar să consolideze subordonarea Inspecției față de Procurorul General.**
273. Din analiza deciziilor pronunțate de inspecții în anii 2018 și 2019, este evident faptul că probele care trebuie analizate de inspecții – respectiv, explicațiile contestatarilor și ale procurorilor acuzați, precum și documentele procedurale relevante – necesită timp și atenție profesională pentru a stabili dacă o sesizare este întemeiată.
274. În plus, structura rapoartelor care demonstrează deciziile de trimitere a cazurilor către Colegiu este complexă și similară în toate reglementările jurisdicționale, implicând următoarele elemente:
- o parte introductivă (care include numele inspectorului, autorul sesizării, respectarea condițiilor de formă și conținut ale sesizării, data și numele inspectorului căruia i-a fost atribuită sesizarea, perioada în care a avut loc verificarea și informații privind posibila prelungire a perioadei de verificare);
 - o parte descriptivă:
 - sumarul sesizării, descrierea acuzației disciplinare stabilite de un inspector pentru fiecare faptă, probatoriul (explicațiile autorului sesizării, ale martorilor, ale specialiștilor, reglementările legislative/normative/departamentale a căror încălcare este pretinsă și alte documente și decizii relevante),
 - cadrul legal disciplinar,
 - poziția procurorului față de acuzația disciplinară, inclusiv rezultatul verificării dovezilor invocate în apărarea sa și justificarea refuzului inspectorului de acceptare a dovezilor solicitate de acesta,
 - toate circumstanțele agravante sau atenuante care pot influența individualizarea pedepsei,
 - informații relevante care descriu personalitatea și cariera procurorului supus procedurii disciplinare,
 - indicații privind reprezentarea sau nereprezentarea procurorului acuzat în fața Inspecției și
 - mențiuni privind aducerea la cunoștința procurorului a materialelor din dosarul disciplinar, iar în cazul în care aceste informații nu au fost aduse la cunoștință, motivul pentru aceasta;
 - dispozitivul raportului (decizia de transmitere a materialelor către Colegiu, mențiunea de notificare a deciziei către reclamant și procuror și semnătura inspectorului care a realizat verificarea).²⁶⁷
275. Deciziile de încetare a procedurii disciplinare datorită neidentificării temeiurilor pentru răspundere disciplinară au avut, în general, același conținut ca și rapoartele transmise Colegiului.
276. Cu toate acestea, s-a aflat, în timpul întrevederilor, că inspecțiile nu transmit neapărat Colegiului toate cazurile legate de întârzieri în instrumentarea procedurilor. Se înțelege că aceștia iau în calcul volumul de muncă al procurorilor vizați și le transmit acestora un avertisment informal, astfel încât aceștia să poată solicita superiorilor lor reatribuirea cazurilor sau să își poată planifica mai bine activitatea.
277. **Aceasta poate reprezenta o soluție adecvată pentru câteva cazuri, însă ridică întrebări legate de instituirea procedurilor disciplinare. Soluționarea informală în cadrul procuraturii poate reprezenta o soluție mai rapidă și mai puțin costisitoare.**

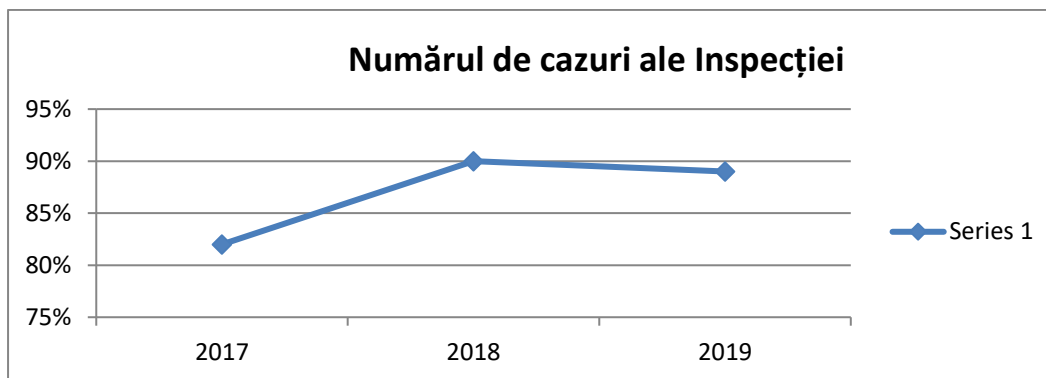
²⁶⁶ Articolul 45(1) din Legea PPS.

²⁶⁷ Respectând astfel [Decizia CSP nr. 12 245/16 din 27 octombrie 2016](#).



278. Din analiza cazurilor și deciziilor luate de inspectori pentru perioada 2018 - 2019 se poate concluziona că, marea majoritate a cazurilor au fost complexe, atât din punct de vedere al subiectului sesizării, cât și al activităților implicate în soluționarea fiecărui caz în parte.
279. Dintre cazurile transmise de Inspecție către Colegiu, procentul cazurilor admise de Colegiu este unul bun pentru Inspecție, respectiv 82% în anul 2017 (inclusiv după contestațiile depuse la CSP împotriva hotărârilor Colegiului), 90% în anul 2018 și 89% în anul 2019.

Graficul 8 – Numărul de cazuri al Inspecției



280. Luând în considerare activitatea celor șase inspectori ai Inspecției²⁶⁸ în ceea ce privește cazurile instrumentate în perioada 2017-2019, numărul de cazuri pentru primii doi ani – fără a lua în calcul responsabilitățile administrative și de coordonare ale inspectorului-șef – a fost de aproximativ 20 pentru fiecare inspector²⁶⁹, însă a fost dublu în anul 2019²⁷⁰.
281. Desigur, creșterea numărului de sesizări poate fi un semn bun, sugerând că se depun eforturi mai mari pentru a asigura conformitatea cu standardele etice. Cu toate acestea, în cazul în care numărul de sesizări rămâne la nivelul din anul 2019 sau crește, va fi important să se asigure că o creștere a volumului de muncă pentru inspectori nu conduce la reducerea calității sau eficienței procesului decizional, cu consecințe negative nu doar pentru controlul disciplinar, ci și pentru sistemul de procuratură în ansamblul său.
282. Răspunsul procurorilor privind activitatea Inspecției în procedura disciplinară – prezentat în tabelul de mai jos – pare a fi mai degrabă neuniform și nu sugerează un vot de încredere pentru situația curentă.²⁷¹

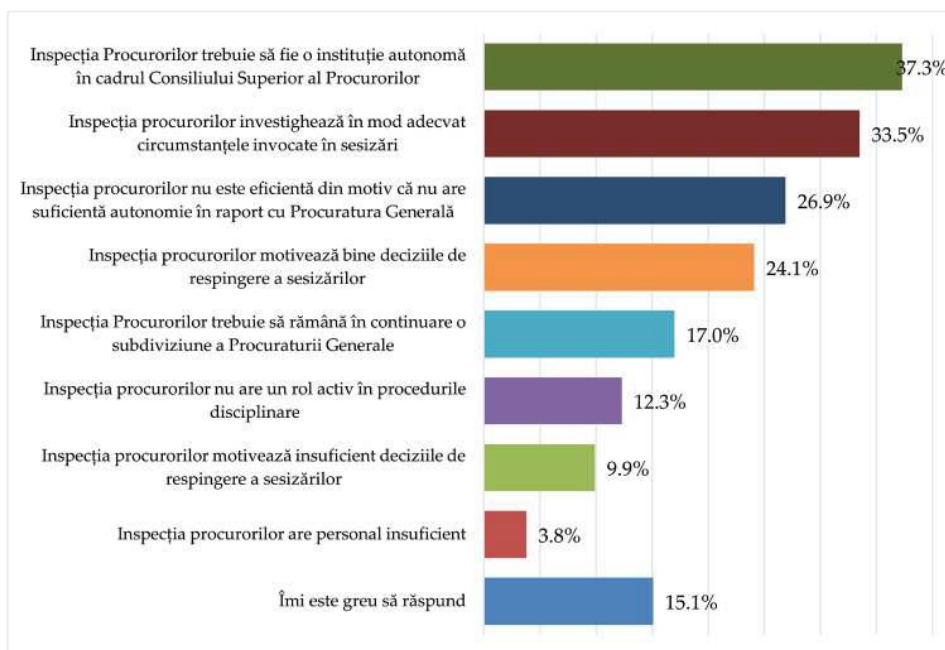
²⁶⁸ La momentul interviului, existau doar cinci inspectori în funcție.

²⁶⁹ Pe baza a 112 sesizări în anul 2017 și 105 în anul 2018.

²⁷⁰ Pe baza a 244 sesizări.

²⁷¹ Centrul de Resurse Juridice din Moldova, *Percepția judecătorilor, procurorilor și avocaților privind reforma în justiție și combaterea corupției* (2020), întrebarea 58.

Graficul 9: Opinia procurorilor privind activitatea Inspecției



5.3.6 Procesul decizional al Colegiului și al CSP

283. Prezenta sub-secțiune analizează diverse aspecte care decurg din hotărârile luate de Colegiu și de CSP în anul 2018. Aceasta este bazată pe analiza câtorva astfel de hotărâri puse la dispoziția experților. Cu toate acestea, se recunoaște faptul că imaginea obținută în baza acestei analize este doar informativă, și nu comprehensivă. Aspectele analizate au vizat participarea la procesul decizional, motivare, temeiuri pentru tragere la răspundere, sancțiuni, contestații și proceduri împotriva foștilor procurori.
284. În două dintre cazurile analizate, procurorul responsabil pentru sesizări a fost membru în Colegiul care le-a analizat.²⁷² Acest fapt contravine interdicției explicite din Legea Procuraturii²⁷³ și sugerează că acest lucru nu este controlat în mod corespunzător. Una dintre cauze poate fi aceea că procurorii vizați nu au ridicat obiecții privind această participare.
285. **Cu toate acestea, recuzarea unui membru al Colegiului care depune o sesizare trebuie să fie automată. Prin urmare, ar trebui să se revizuiască prevederile privind componența Colegiului pentru a se asigura această măsură.**
286. Multe dintre hotărârile Colegiului care au fost revizuite, altele decât cele din ultima parte a anului 2018, au fost motivate doar pe scurt. În particular, acestea nu au conținut elementele principale ale răspunderii disciplinare: aspectul obiectiv al faptei (respectiv, elementele constitutive ale unei anumite abateri disciplinare), gravitatea consecințelor provocate și argumentele care au condus la sancțiunea impusă, incluzând eventualele circumstanțe agravante. Într-adevăr, în anumite cazuri, în care procurorul vizat nu era la prima abatere disciplinară, sancțiunile decise au fost cele mai indulgente, fără a se explica motivele.
287. Această abordare nu respectă cerința de a pune la dispoziția tuturor persoanelor implicate informațiile necesare pentru a stabili dacă o hotărârea este bine întemeiată. Hotărârile motivate necorespunzător riscă să fie anulate prin contestații sau prin control judiciar. La un nivel mai profund, acestea nu demonstrează rigurozitatea necesară în procesul decizional și conduc la dezvoltarea unei jurisprudențe coerente, care să îi ghideze atât pe cei care se pronunță, cât și pe cei care doresc să respecte standardele relevante.

²⁷² Hotărârea nr. 13/-15 /18 mai 25, 2018 și Hotărârea nr. 13/- 14/18 din 29 iunie 2018, nepublicate.

²⁷³ Articolul 50(8).

288. În contrast, hotărârile asupra contestațiilor luate de CSP au fost motivate în mod coerent, conținând toate elementele necesare pentru ca o persoană interesată să obțină suficiente informații privind temeiurile factice și juridice care au condus la luarea hotărârii respective. Astfel, în plus față de descrierea hotărârilor date de către Colegiu, aceste decizii au prezentat elementele factice ale acuzației disciplinare, dovezile, inclusiv probele care au fost luate în calcul de CSP, opinia procurorului vizat (inclusiv prezența/absența sa de la audieri), consecințele abaterii disciplinare, forma culpabilității procurorului în comiterea acesteia și toate condițiile care pot agrava sau atenua sancțiunea aplicată.
289. Hotărârile Colegiului și ale CSP vin în sprijinul îngrijorărilor deja exprimate privind caracterul vag al prezentării temeiurilor pentru răspundere disciplinară.²⁷⁴
290. Astfel, anumite abateri au fost considerate „încălcări grave ale legislației” „când ar fi putut fi tratate drept o îndeplinire necorespunzătoare a obligațiilor de serviciu”.²⁷⁵ De exemplu, pierderea legitimației de serviciu²⁷⁶ pare să fie plasată pe același nivel de gravitate cu o faptă disciplinară a unui procuror care a condus la decesul unui acuzat²⁷⁷. În consecință, persoanele care stabilesc răspunderea disciplinară sunt confruntate cu o lipsă de claritate privind sarcinile de serviciu ale procurorilor și faptele care reprezintă încălcarea legislației, precum și diferența dintre ele.
291. Există, de asemenea, o problemă în clarificarea înțelesului prevederii “încălcarea obligației prevăzute la art. 7 alin. (2) litera a) din Legea nr. 325/2013 privind evaluarea integrității instituționale”,²⁷⁸ în care se prevede că “Agenții publici au obligația: a) să nu admită manifestări de corupție”. Se limitează acest lucru la interdicția de a fi corupt sau se extinde asupra interzicerii actelor de corupție de care procurorul are cunoștință și cum este corelat cu prevederile privind corupția din Codul de etică?²⁷⁹ Este acest lucru cu adevărat diferit de cerințele privind principiul integrității din alineatul 6.3 din Codul de etică sau de obligațiile din articolul 6(3)(i) din Legea Procuraturii?²⁸⁰
292. În câteva cazuri, Colegiul – ale cărui hotărâri au fost susținute în contestație de către CSP – a decis demiterea procurorului pentru abateri disciplinare pe baza comiterii unor fapte grave.²⁸¹ Cu toate acestea, în cadrul unor alte proceduri, care implicau abateri aparent grave, a fost aplicată sancțiunea mult mai indulgentă de mustrare, în ciuda faptului că aceasta nu era prima abatere disciplinară a procurorului vizat și că erau disponibile opțiuni mai severe precum reducerea salariului sau retrogradare.²⁸²
293. Adicional, se pare că sancțiuni sunt aplicate pentru aspecte minore, precum pierderea legitimației²⁸³ și întârzierea la locul de muncă²⁸⁴, în ciuda faptului că acest lucru nu a fost cauzat din vina procurorului vizat sau că nu au existat consecințe grave sau un tip de conduită necorespunzătoare din punct de vedere disciplinar.
294. Analiza eșantionului de hotărâri sugerează o anumită inconsecvență în abordarea stabilirii sancțiunilor impuse, întrucât acestea pot să nu fie disuasive în toate cazurile și eventual

²⁷⁴ A se vedea alin. 142 -144 de mai sus.

²⁷⁵ Respectiv Articolul 38(e) și (a) din Legea Procuraturii.

²⁷⁶ Hotărârea nr. 12-130/18 din 6 septembrie 2018 a CSP (nepublicată).

²⁷⁷ Hotărârea nr. 12-8/18 din 19 ianuarie 2018 a CSP (nepublicată).

²⁷⁸ Articolul 38 (g) din Legea Procuraturii.

²⁷⁹ În special alineatele 6.3.2 și 6.3.6, care prevăd că procurorul „fiind conștient de riscurile corupției, să nu admită comportament coruptibil în activitatea sa, să nu pretindă și să nu accepte cadouri, favoruri, beneficii sau alte remunerații ilicite pentru îndeplinirea sau, după caz, neîndeplinirea atribuțiilor funcționale sau în virtutea funcției deținute” și „să nu ofere temei de a se considera drept o persoană pretabilă comiterii unor acte de corupție sau abuzuri”.

²⁸⁰ Aceasta din urmă obligă procurorii să „declare actele de corupție, actele conexe actelor de corupție și faptele de comportament corupțional care i-au devenit cunoscute”.

²⁸¹ De ex.: Hotărârea nr. 12-8/18 din 19 ianuarie 2018 a CSP (nepublicată). Acest caz a vizat constatarea unei încălcări a Articolului 38(1)(a) din Legea Procuraturii în care s-a considerat că nu era necesară aplicarea măsurii de arest preventiv dacă procurorul nu a luat în calcul faptul că suspectul prezenta semne evidente de instabilitate mentală.

²⁸² De ex.: Hotărârea nr. 13-18/18 din 27 iulie 2018 a Colegiului (nepublicată). Acest caz a vizat constatarea unei încălcări a Articolului 38(1)(a) și (f) privind întâlnirea cu un cetățean în afara procedurilor de urmărire penală instrumentate de procurorul vizat, care a implicat discuții care erau contradictorii eticii profesionale.

²⁸³ De ex.: Hotărârea nr. 12-130/18 din 6 septembrie 2018 a CSP (nepublicată).

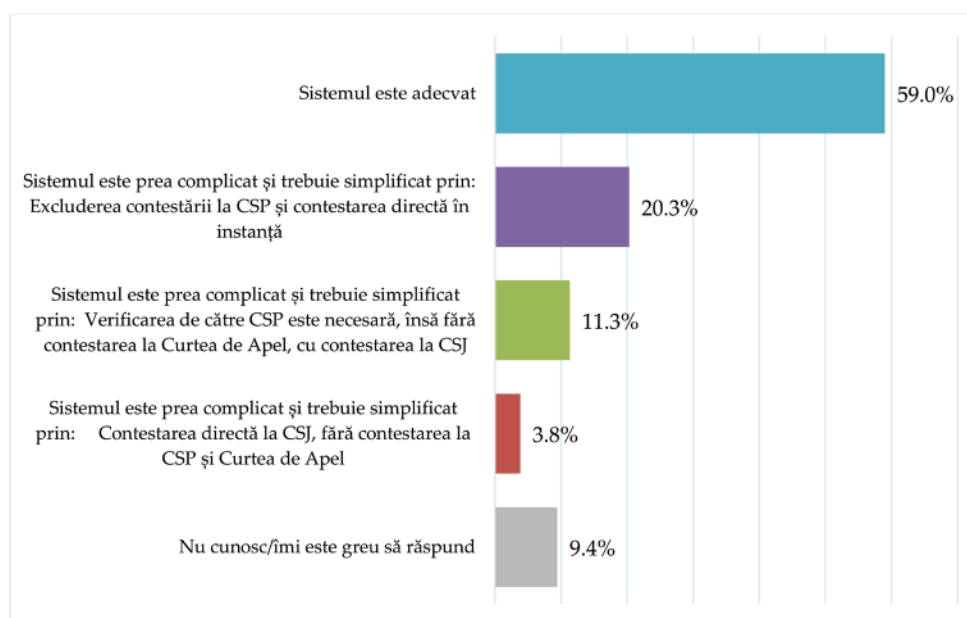
²⁸⁴ De ex.: Hotărârea nr. 12-129/18 din 6 septembrie 2018 a CSP (nepublicată).



neproporționale cu abaterea implicată. În plus, în ceea ce privește abaterile mai puțin grave, se pare că recurgerea la proceduri disciplinare nu este întotdeauna adecvată, în special atunci când pot fi folosite alte măsuri (ca de exemplu un avertisment informal sau reținerea din salariu pentru absența de la locul de muncă).

295. Nu s-a putut stabili numărul hotărârilor Colegiului din eșantionul de cazuri, care au fost ulterior contestate la CSP, deoarece nu toate aceste hotărâri au fost însoțite de hotărârea CSP.
296. Două contestații din hotărârile CSP au fost respinse pe motive procedurale.²⁸⁵ Iar Curtea de Apel Chișinău a admis contestația unui procuror, hotărând anularea sancțiunii impuse de Colegiu și încetarea investigației disciplinare.²⁸⁶ Un al patrulea caz este în prezent reaudit de către Curtea de Apel Chișinău după ce decizia sa a fost remisă de Curtea Supremă de Justiție după admiterea contestației procurorului.²⁸⁷
297. Nu par să existe întârzieri nejustificate în instrumentarea acestor contestații.
298. Majoritatea procurorilor consideră că sistemul curent de soluționare a contestațiilor este adecvat.²⁸⁸

Graficul 10: Atitudinea față de sistemul de soluționare a contestațiilor



299. Cu toate acestea, fără a aduce atingere soluționării pozitive a unei treimi din cazurile contestate, rămâne discutabilă existența a patru nivele decizionale în cazurile disciplinare.
300. În prezent, hotărârile Colegiului nu sunt publicate, în pofida obligației legale în acest sens²⁸⁹ și a cerinței mai generale de transparență aplicabilă Procuraturii²⁹⁰.
301. Nerespectarea acestei cerințe este explicată în special de îngrijorările legate de confidențialitatea procedurilor penale. Cu toate acestea, este puțin probabilă necesitatea ca detaliile legate de aceste

²⁸⁵ Procurorul Vinițchi Pavel v. Consiliul Superior al Procurorilor, prin [încheierea din 12 noiembrie 2018 a Curtii Supreme și procurorul Pitel Anatolie v. Consiliul Superior al Procurorilor](#), prin [încheierea Curții Supreme din 25 iulie 2018](#).

²⁸⁶ [Hotărârea din 30 septembrie 2019](#) a Curții de Apel Chișinău pronunțată în cazul procurorului Axentiev Alexei v. Consiliul Superior al Procurorilor.

²⁸⁷ Cazul procurorului Filimon Ivan v. Consiliul Superior al Procurorilor, Curtea Supremă de Justiție, prin [Decizia din 17 iunie 2020](#).

²⁸⁸ Centrul de Resurse Juridice din Moldova, *Percepția judecătorilor, procurorilor și avocaților privind reforma în justiție și combaterea corupției* (2020), întrebarea 60.

²⁸⁹ Articolul 51(4) din Legea Procuraturii prevede că „Hotărârile Colegiului de disciplină și etică, în termen de 3 zile lucrătoare de la data la care au fost pronunțate, se publică pe pagina web oficială a Consiliului Superior al Procurorilor”.

²⁹⁰ Articolul 3(2) din Legea Procuraturii prevede că „(...) activitatea Procuraturii este transparentă și presupune garantarea accesului societății și al mijloacelor de informare în masă la informațiile despre această instituție, cu excepțiile prevăzute de lege și cu asigurarea respectării regimului datelor cu caracter personal”.



proceduri să fie divulgate atunci când acestea includ natura abaterii disciplinare și sancțiunea impusă. În multe cazuri, divulgarea numelui procurorului sancționat ar reprezenta o interferență disproporționată a dreptului de respectare a vieții private însă - chiar și în cele mai grave cazuri în care acest lucru ar fi justificat și așa cum a recomandat GRECO²⁹¹ - nu ar trebuie să existe niciun impediment pentru o prezentare scurtă și nespecifică a circumstanțelor implicate.

302. **Transparența în ceea ce privește rezultatul procedurilor disciplinare ar contribui atât la consolidarea încrederii publicului în Procuratură, cât și la înțelegerea de procurori a cerințelor din standardele aplicabile lor.**

303. Colegiul a constatat abateri disciplinare în procedurile introduse împotriva foștilor procurori, conform prevederilor din Legea Procuraturii.²⁹²

304. Însă, acestea sunt finalizate fără impunerea de sancțiuni deoarece, așa cum s-a arătat deja, niciuna dintre ele nu este relevantă pentru situația persoanelor care nu mai activează în serviciul de procuratură.²⁹³ Cel mult, constatarea unei abateri poate fi înregistrată în carnetul de muncă a unui fost procuror.

305. **Acesta ar putea fi un răspuns insuficient la o abatere gravă a procurorului implicat.**

5.4 Concluzii

306. GRECO a recomandat „luarea de măsuri suplimentare pentru consolidarea obiectivității, eficienței și transparenței cadrului legal și funcțional pentru răspunderea disciplinară a procurorilor”.

307. Aceste măsuri au vizat, în special, subordonarea Inspecției față de PG și nu de CSP, posibilitatea membrilor CSP să ia parte în procesul decizional disciplinar și transparența procesului disciplinar.

308. Din cele aflate din analiza legislației și practicii curente, nu sunt aspecte care să sugereze că necesitatea acestor măsuri ar trebui să fie în mod obligatoriu de implementat sau că acestea contravin standardelor europene și internaționale.

309. În plus, este foarte binevenit faptul că transferul Inspecției către CSP este prevăzut în proiectul Planul de acțiune ca fiind unul dintre pașii necesari pentru implementarea Obiectivului 1.1 al Strategiei.

310. Cu toate acestea, este clar faptul că ar fi necesare nu doar acțiuni pentru abordarea celorlalte două puncte menționate de GRECO, ci există și alte aspecte care necesită atenție în vederea alinierii procedurilor disciplinare pentru procurori cu standarde europene și internaționale, precum și pentru promovarea eficienței acestora.

311. În primul rând, în scopul eliminării riscului de imparțialitate în derularea procedurilor disciplinare, trebuie să se revizuiască sistemul pentru a se asigura că procurorul responsabil pentru o sesizare nu este un membru al Colegiului care examinează sesizarea respectivă.

312. De asemenea, în măsura în care contestațiile înaintate CSP sunt admise, reglementările care asigură imparțialitatea trebuie să fie aceleași ca și pentru Colegiu.

313. Este recomandabil să nu existe posibilitatea ca membrii Colegiului să solicite Inspecției să efectueze controale suplimentare sau să colecteze noi documente sau probe, iar prezentarea cazului împotriva unui procuror ar trebui să cadă în responsabilitatea unui inspector și nu a unui membru al Colegiului care acționează în calitate de raportor.

314. În al doilea rând, definiția abaterilor disciplinare din articolul 38 din Legea Procuraturii ar putea fi îmbunătățită specificând în mai mare detaliu sensul termenului de „obligații de serviciu” și al

²⁹¹ A se vedea alin. 11 de mai sus.

²⁹² Articolul 36(1).

²⁹³ Se înțelege că au existat proceduri împotriva a 5 foști procurori în anul 2020.



„gravității” abaterii disciplinare, precum și al termenului „legislație” în acest context și al „manifestărilor de corupție”.

315. În al treilea rând, numărul limitat al ambelor tipuri de sesizări din oficiu necesită o analiză suplimentară în scopul revizuirii practicilor de lucru ale Inspecției.
316. În al patrulea rând, soluționarea informală de către Inspecție a unor aspecte care fac în prezent subiectul procedurilor disciplinare nu pare a fi adecvată. Ar fi preferabil să existe o cerință generală ca orice procuror superior să urmărească soluționarea problemei disciplinare în cadrul unității respective înainte de depunerea unei sesizări. Aspectele mai puțin grave ar putea fi soluționate prin prevederea posibilității de depunere a unui avertisment scris la dosarul unui procuror, sub rezerva dreptului de contestație în cazul unui dezacord privind temeiul acesteia.
317. În al cincilea rând, ar fi necesar să se ia în considerare simplificarea structurii procesului disciplinar, în special în scopul transferării Inspecției în subordinea CSP, consolidând astfel independența acestui organism. O opțiune ar putea fi reprezentată de interzicerea contestațiilor din partea Colegiului către CSP și de transmitere a acestora către instanțele judecătorești.
318. În al șaselea rând, ar fi recomandabil să se ofere membrilor Colegiului îndrumări pentru motivarea hotărârilor lor.
319. În al șaptelea rând, sistemul care reglementează sancțiunile necesită atenție. În principiu, nu există niciun motiv pentru care sancțiunile nu trebuie să fie aplicate asupra persoanelor care nu mai ocupă funcția de procuror dar care au comis abateri disciplinare în această calitate. Acest fapt este deosebit de adecvat în cazul abaterilor grave și, în aceste cazuri, nu trebuie să fie disproporționat față de anularea unora dintre, sau a tuturor, asigurărilor sociale dobândite de procuror în baza activității sale. Desigur, pentru acest lucru este necesară completarea listei de sancțiuni prevăzute în Legea Procuraturii.
320. Interdicția absolută de promovare și de primire a beneficiilor în „termenul de acțiune” de un an pentru o sancțiune disciplinară ar trebui modificată.
321. De asemenea, este recomandabilă o analiză a abordării procesului de aplicare a sancțiunilor în scopul identificării factorilor relevanți pentru aplicarea acestora și pentru a asigura consecvența și proporționalitatea procesului decizional.
322. În al optulea rând, posibilitatea de constatare a unei abateri, dar de încetare a procedurilor în cazul în care termenul de tragere la răspundere a expirat, este în contradicție cu termenele prevăzute la articolul 40 din Legea Procuraturii, întrucât acestea ar trebui să excludă nu doar aplicarea unei sancțiuni, ci și constatarea că s-a comis o abatere.
323. În al nouălea rând, există lacune în maniera de reglementare a derulării procedurilor disciplinare care se recomandă a fi remediate. Acestea se referă la: informațiile ce trebuie comunicate de autorul sesizării adițional la decizie; normele care reglementează admisibilitatea probelor în procedurile disciplinare; prevederea prezumției de nevinovăție sau a unui privilegiu împotriva auto-incriminării; dreptul procurorului vizat de interogare și contra-interogare a persoanelor audiate; dacă există o audiere în scopul admiterii unei contestații sau dacă aceasta trebuie tratată exclusiv în scris; și notificarea autorului unei sesizări atunci când procedurile disciplinare sunt încheiate.
324. În final, există necesitatea ca hotărârile din cadrul procedurilor disciplinare să fie publicate imediat și sistematic. În plus, raportarea privind inițierea și rezultatul procedurilor disciplinare este recomandabil să reprezinte mai mult decât o informație statistică și să urmărească să analizeze atât natura cât și motivele care stau la baza abaterii disciplinare constatate, precum și sugestii privind măsurile preventive care ar trebui luate.



6 CONSILIEREA ETICĂ

6.1 Introducere

325. Consilierea presupune furnizarea de asistență și orientare profesională pentru soluționarea pozitivă a problemelor specifice, în special prin asistență în clarificarea aspectelor relevante. Natura sa confidențială este considerată importantă deoarece persoanele care beneficiază de consiliere pot să nu fie dispuse să discute sau să divulge informații personale relevante. Însă această confidențialitate nu este absolută, deoarece pot fi divulgate informații care presupun un risc de vătămare a publicului sau a persoanei care face subiectul consilierii.
326. Deși a fost utilizată inițial - și este utilizată în continuare pe scară largă - în scopul soluționării problemelor personale și psihologice, beneficiile posibilității de discutare a problemelor în mediul de lucru fără nicio formă de prejudecată negativă sunt tot mai recunoscute. Acest lucru este valabil, în special, atunci când problemele privesc respectarea standardelor de etică care, prin însăși natura lor, trebuie interpretate în aplicarea în situații concrete.
327. În ultimii ani, anumite sisteme juridice au început să se bazeze pe experiența de utilizare a unor forme de astfel de consiliere în alte sectoare ale serviciilor publice în scopul îmbunătățirii conformității cu standardele de etică.
328. În cea de-a patra Rundă de evaluare, GRECO a atras în mod sistematic atenția asupra neutilizării acesteia pentru consolidarea integrității serviciilor de procuratură. În particular, așa cum s-a remarcat mai sus, s-a recomandat ca în cadrul serviciilor de procuratură, consilierea în materie de etică să fie pusă la dispoziția tuturor procurorilor din Republica Moldova.²⁹⁴
329. În mod similar, Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni a afirmat în Opinia sa nr. 13 (2018) „Independența, responsabilitatea și etica procurorilor” că:
- Deoarece problemele etice cu care se confruntă procurorii sunt din ce în ce mai variate, complexe și evoluează în timp, Statele Membre ar trebui să pună la dispoziție mecanisme și resurse (organisme independente specifice, experți în cadrul consiliilor judiciare sau consiliilor procurorilor etc.), pentru a-i asista pe procurori să răspundă la întrebările pe care și le pun (de exemplu, luarea unei decizii de recuzare sau nu dintr-un caz ca urmare a unui potențial conflict de interese sau a oricăror cunoștințe ori prejudecăți pe care le-ar putea avea, a posibilității de a avea activități suplimentare, cum ar fi arbitrajul etc.).²⁹⁵
330. Cu toate acestea, noutatea relativă a acestui instrument îngreunează sarcina de identificare a practicilor care s-au dovedit funcționale pentru anumite sisteme de urmărire penală, care au avut rezultate bune în practică și care pot fi considerate recomandabile serviciilor de procuratură, în particular pentru Republica Moldova.
331. Această secțiune a documentului analizează mai întâi utilizarea consilierii în materie de etică în cadrul administrației publice din Statele Unite și Germania. În continuare, se analizează considerațiile GRECO privind anumite elemente ale consilierii etice în câteva State Membre ale Consiliului Europei în cadrul celei de-a patra Runde de evaluare. Aceasta se încheie prin identificarea caracteristicilor consilierii etice care par a fi deosebit de semnificative.

6.2 Utilizarea în cadrul administrației publice

332. Atât în Statele Unite, cât și în Germania, au fost introduse prevederi legislative privind utilizarea consilierii în ceea ce privește standardele de etică de către persoanele care lucrează în cadrul agențiilor și departamentelor federale.

²⁹⁴ Recomandări similare au fost făcute pentru sistemele de urmărire penală din alte State Membre ale Consiliului Europei.

²⁹⁵ <https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-2e-independence-accountability-and-ethics-of-pros/1680907e9d>, la alin. 64.



333. În Statele Unite, aceasta a reprezentat o consecință a înființării – în temeiul Legii privind Etica în Guvern din 1978²⁹⁶ – a Oficiului de Etică Guvernamentală și a funcției de Responsabil Public pentru Etică (*Designated Agency Ethics Official* - „DAEO”) în toate organismele executive.
334. Acest lucru a fost realizat pentru promovarea unei culturi etice în rândul angajaților din sectorul public și a încrederii publicului în integritatea acestor funcționari publici și a agențiilor publice în care aceștia lucrează.
335. De exemplu, misiunea DAEO în cadrul Ministerului de Interne este descrisă ca urmărind
constituirea acestei culturi etice prin furnizarea de asistență, consiliere și educație etică pentru angajații MI, precum și pentru administrarea procesului de raportare financiară. Oficiul de Etică nu reprezintă un organism de aplicare a legii sau de investigație. Misiunea noastră este prospectivă: sprijinirea angajaților să analizeze conflictele de interese potențiale înainte de a lua măsuri.²⁹⁷
336. Elementul esențial al programului de etică al Ministerului de Interne este considerat a fi furnizarea de consultanță și consiliere cu privire la numeroase probleme legate de etică, inclusiv cadouri și divertisment, deplasări, angajamente externe, angajamente post-guvernamentale, strângeri de fonduri, abuz în serviciu și deturnarea resurselor guvernamentale, și activități politice.
337. Cu toate acestea, Oficiul de Etică este însărcinat de asemenea cu colectarea, revizuirea și analiza rapoartelor financiare. Această analiză dorește să asigure publicul că integritatea Ministerului este ireproșabilă, asigurând astfel încrederea publicului în angajații și programele sale.
338. De asemenea, în prezentarea din cea de-a patra Rundă de evaluare, GRECO a menționat cerințele pentru raportare financiară publică și un sistem de consiliere și formare în materie de etică ca făcând parte dintr-un cadru holistic de integritate pentru Congresul Statelor Unite.²⁹⁸
339. Printre măsurile incluse în Directiva Guvernului Federal al Germaniei privind Prevenirea Corupției în Administrația Federală,²⁹⁹ se prevede numirea unor persoane de contact pentru agențiile federale pentru prevenirea corupției.³⁰⁰
340. O persoană de contact poate fi responsabilă pentru mai multe agenții, întrucât numirile se bazează pe responsabilitățile și dimensiunea agenției. Sarcinile atribuite unei persoane de contact includ:
- a) funcția de persoană de contact pentru personalul și conducerea agenției, dacă este necesar fără necesitatea parcurgerii canalelor oficiale, împreună cu persoane private;
 - b) consultanță pentru conducerea agenției;
 - c) informarea membrilor personalului (de ex. prin seminare și prezentări periodice);
 - d) asistență în formare;
 - e) monitorizarea și evaluarea indiciilor de corupție;
 - f) contribuirea la informarea publicului cu privire la sancțiunile de drept public și de drept penal (efect preventiv), respectând în același timp dreptul la viață privată al persoanelor implicate.
341. Persoanele de contact nu au dreptul să divulge informațiile obținute cu privire la circumstanțele personale ale membrilor personalului. Cu toate acestea, ele pot oferi astfel de informații

²⁹⁶ <https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2010-title5/pdf/USCODE-2010-title5-app-ethicsing.pdf>

²⁹⁷ <https://www.doi.gov/ethics/about>

²⁹⁸ *CORRUPTION PREVENTION Members of Parliament, Judges and Prosecutors CONCLUSIONS AND TRENDS*, 2017, p. 11.

²⁹⁹ https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/themen/moderne-verwaltung/Richtlinie_zur_Korruptionspraevention_in_der_Bundesverwaltung_englisch.pdf?blob=publicationFile&v=1. Această directivă se aplică autorităților federale supreme, autorităților administrației federale directe și indirecte, instanțelor federale și fondurilor speciale federale, precum și forțelor armate.

³⁰⁰ Punctul 5.



conducerii agenției sau conducerii personalului dacă există o suspiciune rezonabilă privind comiterea unei infracțiuni de corupție.

6.3 Runda a patra de evaluare

342. Câteva indicații privind utilizarea consilierii etice în contextul sistemelor de justiție și dificultățile implicate în implementarea sa pot fi observate în câteva dintre rapoartele de evaluare și conformitate pentru a patra Rundă de evaluare GRECO, în special pentru Austria, Croația, Germania și Lituania, cele pentru Croația oferind cele mai multe detalii.
343. Pentru Austria, echipa EEG a făcut referire în raportul de evaluare la un Codex Profesional care fusese adoptat de o organizație profesională - Asociația Procurorilor din Austria - despre care se presupune că se aplică doar membrilor săi și nu tuturor procurorilor din țară.³⁰¹ Cu toate acestea, EEG a fost preocupată cu privire la măsura în care procurorii cunoșteau despre Codex și a considerat că acesta trebuia completat cu informații și exemple suplimentare pentru a fi de mai mare ajutor pentru procurori în activitatea de zi cu zi.
344. Astfel, GRECO a recomandat următoarele: (i) toți procurorii trebuie să se supună unui cod de conduită, însoțit sau completat de îndrumări adecvate și (ii) trebuie înființat un sistem pentru furnizarea de consiliere etică și pentru sprijinirea implementării codului în activitatea de zi cu zi.
345. În raportul de conformitate ulterior, GRECO a salutat faptul că noile reguli de conduită și normele de implementare erau în curs de elaborare, aplicabile tuturor procurorilor.³⁰² De asemenea, a fost menționat ca pași viitori în direcția corectă, că va fi creat un site web ce are ca rol conștientizarea de către procurori a respectării normelor de etică și că trebuie numiți ofițeri cu astfel de atribuții, responsabili pentru elaborarea unei politici și pentru furnizarea de consultanță în materie de etică. A fost recunoscut faptul că trebuie să se reevalueze aceste reforme după avansarea procesului și după ce existau mai multe informații specifice, inclusiv conținutul și domeniul de aplicare al regulilor de conduită și funcțiile ofițerilor menționați anterior. Cu toate acestea, GRECO a concluzionat că această recomandare fusese parțial implementată.
346. În ceea ce privește Germania, GRECO a recomandat în raportul de evaluare că - suplimentar față de elaborarea unui compendiu al normelor existente de conduită etică/profesională³⁰³ - să se adopte măsuri practice pentru implementarea regulilor, inclusiv formare specializată și consiliere în materie de etică pentru toți procurorii.³⁰⁴
347. Raportul de conformitate ulterior a reținut că acest compendiu fusese elaborat, distribuit și pus la dispoziția practicienilor în domeniul dreptului și publicului larg.³⁰⁵ În plus, s-a reținut că acest compendiu a inclus exemple practice, norme și comentarii și a servit drept bază pentru formare în domeniul conduitei etice și profesionale și pentru consiliere de către persoanele de contact privind prevenirea corupției. Nu au existat informații privind eficiența consilierii, însă GRECO a concluzionat că această recomandare fusese implementată în mod satisfăcător.
348. În cazul Lituaniei, EEG a reținut în raportul de evaluare că Procurorul General numise trei specialiști principali, în colaborare cu personalul și cu departamentul juridic al Procuraturii Generale, să ofere informații și consultanță pentru procurori cu privire la declarațiile de avere. S-a raportat că această consultanță a avut loc în mod confidențial, prin telefon sau e-mail și că procurorii au putut contacta de asemenea Președintele Comisiei de Etică pentru probleme legate de etică.³⁰⁶ Cu toate acestea, deși a fost binevenită, s-a observat că nu a existat o politică specifică de informare asupra aspectelor etice. S-a recomandat ca codul de etică să fie completat astfel încât să ofere recomandări practice prin note explicative și/sau exemple practice privind conflictele de

³⁰¹<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806f2b42>, la alin. 161.

³⁰²<https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680966744>, la alin. 68.

³⁰³ Trebuie completat cu note explicative și/sau exemple practice specifice pentru procurori, inclusiv recomandări privind conflictele de interes și problemele asociate.

³⁰⁴<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c639b>, la alin. 226.

³⁰⁵<https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/168072fd68>, la alin. 48.

³⁰⁶<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7660>, la alin. 234-235.



interese și problemele etice și să se ia măsuri suplimentare pentru îmbunătățirea cunoștințelor procurorilor asupra acestor aspecte, în special prin stimularea discuțiilor instituționale.

349. Al doilea raport de conformitate a făcut referire la un raport al autorităților conform căruia Comisia de Etică a Procurorilor fusese însărcinată să ofere consultanță pe probleme etice, la cerere.³⁰⁷ În acest raport s-a reținut că Comisia examinează cererile de consultanță în ședințele sale, oferă răspunsuri în scris procurorului respectiv și asigură publicarea cazurilor anonimizate pe site-ul web al procuraturii (cu excepția cazurilor care sunt analizate de Comisie cu ușile închise, din care se publică doar o parte operativă din concluziile Comisiei). Acest progres, împreună cu un program extensiv de formare a procurorilor, a determinat GRECO să concluzioneze că această recomandare fusese implementată în mod satisfăcător.
350. În Raportul de evaluare privind Croația, EEG a prezentat observații privind sistemul existent de consiliere pentru judecători pe probleme de etică, integritate și prevenirea conflictelor de interese și privind abordarea interpretării principiilor de etică pentru procurori, ambele având o relevanță de necontestat pentru asigurarea de consiliere în materie de etică pentru procurori.
351. În ceea ce privește prima observație, EEG a formulat trei concluzii importante:
- Trebuie să existe o schimbare de mentalitate și de concentrare asupra perspectivei preventive a noțiunii de conflict de interese, în loc să se analizeze această problemă doar din perspectiva dreptului penal și a sancțiunilor de natură penală;
 - Instituirea unui serviciu de consiliere instituționalizat ar contribui nu doar la îmbunătățirea consultanței pentru judecători [procurori] pe probleme legate de integritate, ci și la îmbunătățirea coerenței politicii de integritate a instanței/unității de procuratură și la dezvoltarea celor mai bune practici în această profesie; și
 - Elaborarea de recomandări suplimentare în acest domeniu de interes public poate asigura o mai mare claritate a standardelor etice și poate contribui la interpretarea valorilor în situații concrete precum și în dimensiunea lor aspirațională.³⁰⁸
352. Adicional, EEG a reținut că sistemul existent a fost rareori folosit în practică și, întrucât disponibilitatea consilierii în materie de etică va fi eficientă doar dacă este utilizată efectiv, nu a fost surprinzător că a concluzionat că „prezentul sistem de consultanță pentru etică trebuie să fie îmbunătățit semnificativ pentru a-și demonstra funcționalitatea în practică”.³⁰⁹
353. Responsabilitatea pentru supravegherea asumării și interpretării codului de etică al procurorilor a fost atribuită Comitetului de Etică. Acesta este desemnat de Organismul Colegial Extins al Procuraturii și este alcătuit din președinte și doi membri. Comitetul are un rol dublu, de a răspunde la solicitările procurorilor de interpretare a principiilor etice aplicabile asupra lor și de emiteră de opinii/recomandări privind plângerile împotriva conduitelor care sunt considerate de autorul plângerii ca fiind contrare codului.
354. Conform raportului de evaluare:
- Comitetul primește o gamă largă de întrebări din partea procurorilor, de ex. privind conduita în afara sălii de judecată sau a biroului procuraturii față de o parte dintr-un dosar, privind potențialele restricții pe care trebuie să le aplice în contactele lor sociale, privind eventualele afilieri la cluburi și asociații etc., fapt care dovedește nevoia de îndrumări în acest domeniu, în special cu privire la potențialele incompatibilități și situații de conflict de interese. Abordarea Comitetului de Etică este una informală, opiniile sale nu sunt obligatorii, iar abaterile de la regulile de etică nu sunt analizate de acest Comitet. Dacă abaterea de la Codul de etică este suficient de gravă, ea va fi considerată o abatere disciplinară iar sancționarea sa va cădea în responsabilitatea Consiliului Procurorilor. Comitetul de Etică are doar un rol consultativ.³¹⁰
355. Cu toate acestea, EEG a constatat că Comitetul de Etică a fost:

³⁰⁷ <https://rm.coe.int/grecorc4-2019-18-fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-resp/168096d994>, la alin. 52.

³⁰⁸ <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c2e17>, la alin. 106.

³⁰⁹ *Ibid.*

³¹⁰ *Ibid.*, la alin. 158.



prudent în emiterea de opinii privind probleme etice foarte concrete, preferând să se limiteze la descrierea principiilor; Comitetul nu înregistrează solicitările primite și nici răspunsurile oferite și nu oferă orientări generale procurorilor privind interpretarea practică a principiilor prevăzute în Cod.³¹¹

356. În consecință, s-a considerat că:
- serviciile de consiliere disponibile în prezent procurorilor pot fi îmbunătățite, iar îndrumările generale privind situațiile tipice concrete ale potențialelor incompatibilități și situațiile de conflicte de interese pot fi oferite nu doar procurorului solicitant, ci tuturor procurorilor.³¹²
357. În ceea ce privește acest ultim punct, s-a reținut că Comitetul de Etică urmărea să își facă deciziile și orientările generale pentru profesia de procuror mai ușor accesibile on-line, și de asemenea să îmbunătățească interacțiunea cu Academia Judiciară. Acest fapt subliniază valoarea potențială a consolidării consilierii acordate în cazuri specifice pentru a oferi îndrumări mai generale, respectând în același timp cerințele de confidențialitate.
358. În raportul de conformitate ulterior s-a menționat că, în urma unui proces de analiză internă asupra cazurilor disciplinare de abateri de la etică, cauzelor și rezultatelor acestora, Comitetul de Etică elaborase și diseminase Norme pentru interpretarea principiilor etice și deontologice fundamentale din Codul de etică pentru procurori.³¹³
359. GRECO a remarcat cu satisfacție acest rol mai proactiv din partea Comitetului de Etică și de asemenea a menționat că
- elaborarea de îndrumări pe baza experienței dobândite până în prezent și furnizarea de valori inspiraționale pentru profesie, precum și formalizarea unui program de perfecționare continuă în materie de integritate pentru procurori, pot reprezenta cele mai valoroase măsuri pentru procurorii care se confruntă cu probleme etice în activitatea de zi cu zi.³¹⁴

6.4 Câteva concluzii

360. Accentul pus în prezent pe necesitatea de consiliere etică trebuie privit în contextul preocupărilor GRECO, conform cărora, codurile de conduită ar trebui să fie documente practice care să contribuie la orientarea procurorilor, judecătorilor și a altor persoane în activitatea de zi cu zi. Acest lucru este important pentru a evita ca acestea să devină o simplă „colecție de principii care adună praf pe un raft”.³¹⁵
361. Rolul principal al unui sistem de consiliere etică în cadrul serviciului de procuratură este de a oferi îndrumare și asistență pentru procurori și alte persoane din domeniu privind conformitatea cu standardele de etică. Însă această îndrumare și asistență trebuie să se bazeze pe furnizarea de îndrumări mai generale, precum și pe formare, pentru toate persoanele care activează în cadrul procuraturii.
362. Scopul unui sistem de consiliere etică include trei elemente: să contribuie la aplicarea standardelor generale de etică în situații concrete; să contribuie la dezvoltarea unei culturi etice de însușire a acestor standarde; și să prevină riscul de încălcare a acestora.
363. Un astfel de sistem poate fi considerat ca având mai multe beneficii – atât din perspectiva serviciului de procuratură cât și al fiecărui procuror – care vor decurge din îndeplinirea acestor obiective.
364. Astfel, în cadrul procuraturii, consilierea etică poate conduce la sporirea încrederii și la stimularea dialogului și a spiritului de echipă, dezvoltarea unei culturi organizaționale și

³¹¹ *Ibid.*

³¹² *Ibid.*

³¹³ <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c2e19>, la alin. 40.

³¹⁴ *Ibid.*, la alin. 41.

³¹⁵ Așa cum s-a observat în intervenția Dlui Marin Mrčela, Președinte al GRECO, cu ocazia inaugurării anului judiciar al Curții Europene a Drepturilor Omului, 26 ianuarie 2018; <https://rm.coe.int/intervention-by-marin-mrcela-president-of-greco-on-the-occasion-of-the/1680780a28>.



asigurarea unui mediu de lucru optim în care integritatea profesiei de procuror este respectată. Aceasta poate, de asemenea, să stimuleze o mai bună cooperare între conducerea procuraturilor și procurori. În plus, poate conduce la o interpretare și aplicare mai consecvente ale standardelor etice și, astfel, la un proces decizional mai adecvat. De asemenea, o abordare preventivă a conformității cu standardele etice va permite un management al resurselor mai eficient. Rezultatul general va fi o îmbunătățire a calității serviciilor de procuratură și o mai mare încredere a publicului în serviciile de procuratură.

365. În ceea ce privește procurorii, consilierea etică îi va ajuta să identifice și să soluționeze încă din stadiile incipiente toate incertitudinile pe care le pot avea cu privire la cerințele standardelor de etică. În plus, aceștia vor cunoaște mai bine obiectivele acestor standarde și potențialele consecințe ale nerespectării lor. În final, aceasta va ajuta procurorii să acționeze în conformitate cu standardele de etică și, astfel, să aibă o conduită corespunzătoare față de toate persoanele cu care interacționează în derularea îndatoririlor profesionale.
366. Sistemul de consiliere etică poate fi înființat în diverse forme, inclusiv prin: constituirea unui comitet special în cadrul serviciului de procuratură sau subordonat organismului de autoadministrare; desemnarea de procurori experimentați în cadrul procuraturilor; și numirea de experți din afara serviciului de procuratură. Un astfel de sistem ar putea fi înființat, de asemenea, de o asociație profesională, însă acest fapt poate însemna că autoritatea sa se extinde doar asupra procurorilor care fac parte din aceasta.
367. În scopul încurajării procurorilor și a altor angajați din cadrul serviciului de procuratură să utilizeze sistemul de consiliere etică, ar trebui să se menționeze că asistența va fi oferită în mod confidențial, fără legătură cu procedura disciplinară, subiect doar al obligației de a preveni provocarea de daune grave asupra publicului sau a unei persoane.
368. Respectarea confidențialității nu ar trebui să împiedice publicarea cazurilor anonimizate și utilizarea acestora în procesul de formare în contextul eforturilor de consolidare a respectării standardelor etice.
369. De asemenea, ar trebui recunoscut faptul că persoanele care oferă consiliere etică se pot baza și pe experiența lor pentru identificarea riscurilor și vulnerabilităților generale în cadrul procuraturii în ceea ce privește corupția, precum și pentru a sugera măsuri care să împiedice exploatarea acestora și pentru a propune clarificarea standardelor etice.

7 METODE DE CONFORMARE

7.1 Sistemul disciplinar

370. Modificarea principală a mecanismului disciplinar propusă de GRECO și susținută de prezentul document privește subordonarea Inspecției în cadrul CSP, mai degrabă decât subordonată Procuraturii Generale, excluderea posibilității ca membrii CSP să ia parte în procesul decizional disciplinar și asigurarea transparenței procesului disciplinar. Cu toate acestea, documentul recomandă alte câteva modificări privind temeiul de tragere la răspundere disciplinare a procurorilor, derularea procedurilor și analiza acestor proceduri și a rezultatelor lor.
371. În anumite cazuri, implementarea recomandărilor ar necesita doar amendamente ale Legii Procuraturii.
372. Acest fapt este destinat, în special, recomandărilor privind: interdicția automată de promovare și de primire a beneficiilor timp de un an de la data inițierii sancțiunii disciplinare; normele care reglementează admisibilitatea probelor în procedurile disciplinare; prevederea prezumției de nevinovăție sau a unui privilegiu împotriva auto-incriminării; și dreptul procurorului vizat de interogare și contra-interogare a persoanelor audiate în cadrul procedurii.
373. Prima dintre aceste recomandări ar putea fi implementată prin includerea, la sfârșitul articolului 41(5) a unei prevederi precum „cu excepția unor circumstanțe excepționale și atât timp cât acest lucru nu poate fi considerat ca o subminare a sancțiunii aplicate”.



374. Celelalte recomandări privind admisibilitatea probelor, prezumția de nevinovăție și interogarea și contra-interogarea martorilor ar putea fi abordate prin introducerea unor prevederi specifice care să stabilească cerințe adecvate în ceea ce privește aceste aspecte la articolul 50 din Legea Procuraturii și Secțiunea VI din Regulamentul Colegiului.
375. În mod similar, implementarea recomandărilor privind definirea abaterilor disciplinare din articolul 38 ar necesita doar adăugarea „în temeiul articolului 6(3)” la sfârșitul paragrafului (a) și ștergerea paragrafelor (e), (f) și (g).
376. Implementarea recomandării privind eliminarea posibilității de constatare a abaterii însă cu încetarea procedurilor în cazul în care termenul de tragere la răspundere a expirat, necesită doar amendarea textului articolului 51(1)(b) și a alineatului 68(b) din Regulamentul Colegiului astfel: „încetarea procedurilor disciplinare fără constatarea abaterii disciplinare, atunci când termenele de introducere a acțiunilor disciplinare au expirat”. Acest lucru nu va afecta aplicabilitatea continuă a unui termen limită de tragere la răspundere.
377. Majoritatea celorlalte recomandări ar putea necesita amendamente legislative mai complexe, altele necesitând analize suplimentare înainte de luarea măsurilor.
378. Cea mai semnificativă modificare vizează, în mod evident, transferul Inspecției în subordinea CSP, care ar necesita mult mai mult decât amendamente la articolul 52(1), (3) și (5) din Legea Procuraturii, prevederi care fac referire specifică la Procuratura Generală și Procurorul General.
379. Deși transferul Inspecției din subordinea Procuraturii Generale ar spori, în principiu, obiectivitatea acestui organism în cadrul procesului disciplinar, subordonarea față de CSP poate fi pusă în discuție, având în vedere rolul Consiliului în cadrul acestui proces. Prin urmare, este necesar să se analizeze care sunt măsurile necesare pentru evitarea riscurilor posibile.
380. Alte aspecte care se recomandă a fi abordate sunt: dacă toate funcțiile Inspecției ar trebui transferate în subordinea CSP; în cazul unui transfer, ar fi adecvate careva schimbări ale rolului inspectorilor în procesul disciplinar; ar putea exista dificultăți practice pentru inspectorii însărcinați cu procesul de verificare dacă sunt în subordinea CSP și nu a PG; ar trebui să existe modificări ale cerințelor pentru numirea în calitate de inspector; și care ar fi mecanismele de asistență administrativă necesare în urma transferului?
381. Posibilitatea ca autonomia Inspecției să fie amenințată la fel de mult de subordonarea sa față de CSP ca față de PG ar putea fi exclusă total prin înființarea acesteia ca un organism complet separat de ambele organisme. Cu toate acestea, acest lucru nu pare a fi unul practic, dată fiind dimensiunea și volumul de muncă relativ mici ale Inspecției și costurile suplimentare care ar putea fi implicate de instituirea sa în acest mod.³¹⁶
382. O amenințare posibilă la adresa autonomiei Inspecției ar putea fi atenuată prin înființarea acesteia ca sub-diviziune separată în cadrul CSP. Cu toate acestea, acest lucru nu schimbă nevoia ca cineva să aibă responsabilități similare *vis-à-vis* de Inspecție așa cum are în prezent PG, în special în ceea ce privește adoptarea unui regulament care să reglementeze activitățile sale, numirea inspectorilor, exercitarea controlului disciplinar asupra lor și primirea de rapoarte de activitate.
383. Pare oarecum inutil transferul Inspecției în subordinea CSP dacă acesta din urmă nu își asumă aceste responsabilități.
384. În plus, există deja o situație comparabilă în Regulamentului privind organizarea, competența și modul de funcționare a Inspecției Judiciare stabilit de Consiliul Superior al Magistraturii,³¹⁷ care are de asemenea un rol în procedurile disciplinare legate de judecători.

³¹⁶ Așa cum apare în jurisdicții mai mari; de ex. Bulgaria are trei Inspectorate la Consiliul Judiciar Suprem și Franța are Inspectoratul General al Serviciilor Judiciare.

³¹⁷ În Hotărârea nr. 506/24 din 13 noiembrie 2018.



385. Acest regulament prevede că „Inspekția judiciară este un organ specializat, independent”³¹⁸ însă nu există prevederi pentru garantarea acestei independențe, iar asigurarea tehnică și materială a activității sale este prevăzută de „Consiliul Superior al Magistraturii prin Secretariatul Consiliului”³¹⁹.
386. Se pare că autonomia Inspekției Judiciare nu a fost pusă la îndoială de această reglementare în cazul Inspekției Judiciare și că este posibil să nu apară îngrijorări din acest punct de vedere dacă o măsură similară ar fi adoptată pentru Inspekție în cadrul CSP.
387. Cu toate acestea, potențialul de conflict între responsabilitatea generală a CSP pentru Inspekție și rolurile lor respective din procesul disciplinar ar putea fi eliminat integral dacă CSP – comparativ cu Colegiul său – nu ar fi avut funcție în examinarea contestațiilor pe cazurile disciplinare și aceasta ar fi fost lăsată complet instanțelor. O astfel de abordare ar fi în conformitate cu sugestia ca contestațiile să fie în întregime la latitudinea sistemului instanțelor judecătorești ca mijloc de simplificare a procesului disciplinar.
388. Atribuțiile curente ale Inspekției sunt reglementate de articolul 52(6) din Legea Procuraturii și alineatul 6.1 din Regulamentul cu privire la Inspekția Procurorilor, acesta în urmă fiind mai detaliat decât primul.³²⁰ Majoritatea acestora vizează funcția de verificare în procesul disciplinar,³²¹ cele care pot fi văzute ca având legătură cu această funcție³²² și cele care pot fi văzute ca având legătură cu rolul CSP în garantarea independenței procurorilor³²³. Astfel, aceste funcții ar trebui să continue să fie îndeplinite de Inspekție în cadrul CSP.
389. Cu toate acestea, cele privind aspectele de evaluare a performanței care nu sunt legate de aspectele disciplinare,³²⁴ verificarea și revizuirea privind personalul și solicitantii pentru angajare în cadrul PG și în alte funcții³²⁵ și alte indicații ale Procurorului General³²⁶ par a fi cele pentru care trebuie făcute modificări alternative, deoarece acestea nu sunt aspecte pentru care CSP are vreo responsabilitate.
390. Singura funcție nouă, care pare adecvată pentru a fi preluată de către Inspekție, nu este una care reprezintă cu adevărat o consecință a transferului său către CSP, ci apare din preocuparea de asigurare a imparțialității și eficienței.
391. În prezent, inspectorii înaintează deciziile lor de verificare către Colegiu, însă există un membru al Colegiului care acționează ca raportor și, prin urmare, este responsabil pentru studierea dosarului, prezentarea cauzei în ședință, propunând o soluție prin prezentarea raportului și elaborarea proiectului hotărârii. Așa cum s-a arătat, raportul elaborat de raportor reprezintă mai

³¹⁸ Alineatul 1.1.

³¹⁹ Alineatul 11.1.

³²⁰ „6.1. Inspekția procurorilor are următoarele competențe: a) efectuează verificarea activității organizatorice a procurorilor și procuraturilor; b) examinează sesizările cu privire la faptele ce pot constitui abateri disciplinare în acțiunile procurorilor; c) ține evidența statistică a tuturor sesizărilor și a rezultatelor verificării acestora; d) pregătește informații pentru evaluarea performanțelor procurorului și promovarea acestuia în alte funcții; e) pregătește raportul anual cu privire la activitatea sa; f) ține evidența cazurilor influenței necorespunzătoare denunțate de procurori și funcționarii publici ai procuraturii în conformitate cu Regulamentul cu privire la evidența cazurilor de influență necorespunzătoare; g) ține evidența și asigură examinarea avertizărilor despre posibilele ilegalități comise în cadrul organelor Procuraturii, primite în condițiile Regulamentului privind avertizorii de integritate și asigură aplicarea măsurilor de protecție a angajaților care au depus avertizări; h) efectuează verificarea titularilor și candidaților la funcții publice și tehnice în organele Procuraturii, în conformitate cu regulamentele interne; i) examinează petițiile, informațiile, sesizările asupra încălcărilor admise de către funcționarii publici, funcționarii publici cu statut special și personalul tehnic; j) inițiază verificarea titularilor și candidaților la funcții publice de către organul de verificare în conformitate cu Legea nr.271 din 18.12.2008 privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice; k) gestionează și duce evidența apelurilor și adresărilor la linia specializată anticorupție în conformitate cu prevederile Legii nr. 252 din 25.10.2013 pentru aprobarea Regulamentului de funcționare a sistemului liniilor telefonice anticorupție; l) efectuează controale, planificate sau inopinate, cu privire la examinarea unor cazuri/sesizări concrete sau a unor domenii de activitate distincte (controale ordinare) sau cu privire la examinarea întregii activități a unei procuraturi (controale complexe); m) exercită și alte indicații ale Procurorului General în conformitate cu legislația în vigoare și actele departamentale, în limitele competenței.”

³²¹ Respectiv, punctele (a), (b), (c) și (e).

³²² Respectiv, punctele (g), (k) și (l).

³²³ Respectiv, punctul (f).

³²⁴ Respectiv, punctul (d).

³²⁵ Respectiv, punctele (h), (i) și (j).

³²⁶ Respectiv, punctul (m).



mult decât o analiză neutră a acuzațiilor și a dovezilor adunate, acest fapt poate conduce la asumarea de către raportor a unui rol de procuror, ceea ce poate fi în contradicție cu participarea sa ulterioară în hotărârea luată de Colegiu. În plus, analiza relevantă ar fi trebuit să fi fost făcută deja în decizia inspectorului și pare inefficient ca acesta să nu fie responsabil de prezentarea cazului în fața Colegiului, toți membrii săi executând doar funcții decizionale.

392. Aceasta este o abordare care poate fi văzută în alte câteva sisteme.
393. De exemplu, în Bosnia-Herțegovina, există funcția de Procuror Disciplinar care este responsabil pentru prezentarea acuzațiilor de abatere profesională a procurorilor (și a judecătorilor) în fața Consiliului Superior al Judecătorilor și Procurorilor și care pledează pentru impunerea unor sancțiuni disciplinare adecvate. Acesta nu are un rol de investigație, însă execută un rol similar cu cel de verificare prin aceea că analizează rapoartele de investigație elaborate în ceea ce privește procurorii și identifică cazurile care pot fi înaintate Comisiilor Disciplinare. Procurorul Disciplinar elaborează cazurile și le prezintă în scris și verbal.
394. Adoptarea unui rol similar pentru inspectori în urma transferului Inspecției la CSP ar putea îmbunătăți eficiența procesului disciplinar și obiectivitatea acestuia.
395. Implementarea sa nu ar necesita amendarea Legii Procuraturii, însă ar trebui amendate alineatele 47-49 din Regulamentul Colegiului și prevederile corespunzătoare din Regulamentul Inspecției, care ar trebui adoptate de CSP. Acesta din urmă nu va fi diferit în mod semnificativ față de prezentul Regulament cu privire la Inspecția Procurorilor, deși ar fi oportun ca Inspectorul-șef să informeze CSP mai degrabă decât pe Procurorul General cu privire la tentativele de influență necorespunzătoare asupra sa sau a inspectorilor din subordine.³²⁷
396. Imparțialitatea Colegiului ar fi consolidată de faptul că membrii săi care audiază cazul nu mai pot solicita Inspecției să efectueze verificări suplimentare sau să colecteze noi documente sau probe „în cazul în care informațiile din dosarul cauzei nu sunt complete sau suficiente”.³²⁸
397. O preocupare privind transferul, ridicată în cadrul interviurilor, a vizat capacitatea inspectorilor de a avea acces la dosarele acuzației, aceștia nefăcând parte din structura PG. Acest acces este, fără îndoială, necesar pentru verificarea adecvată a cel puțin câtorva aspecte conținute în sesizări, în special cele în care instrumentarea adecvată a unui dosar este pusă sub semnul întrebării.
398. Cu toate acestea, acest lucru nu pare a fi o problemă care să nu poată fi rezolvată cu ușurință. Inspectorii existenți nu sunt procurori – chiar dacă toți cei curenți sunt foști procurori – și nu fac subiectul obligației de confidențialitate din articolul 6(3)(k) din Legea Procuraturii. Însă, ei fac subiectul unei obligații comparabile de nedivulgare din Regulamentul cu privire la Inspecția Procurorilor.³²⁹ În plus, o cerință pentru a permite accesul unui Inspector la materialele de anchetă penală, atunci când acest lucru este necesar în scopul verificării și derulării procedurilor disciplinare, nu ar fi neconformă cu prevederile din Codul de Procedură Penală care le acordă accesul „în interesul altor persoane”³³⁰.
399. Astfel, aceasta este o problemă care ar putea fi soluționată în mod corespunzător printr-o prevedere legislativă care autorizează accesul Inspectorilor la materialele urmăririi penale dacă acest lucru este necesar pentru îndeplinirea funcțiilor lor.
400. Cerințele curente pentru numirea în calitate de inspector nu limitează candidații la foști procurori, ci prevăd doar că trebuie să îndeplinească următoarele condiții: „a) deține diplomă de licențiat în drept sau echivalentul acesteia; b) are o vechime în specialitatea juridică de cel puțin

³²⁷ În prezent acesta este ultimul punct din alineatul 6.2.

³²⁸ Alineatul 48 din Regulamentul Colegiului.

³²⁹ “Inspectorul... nu poate ... să divulge informația care i-a devenit cunoscută pe parcursul exercitării funcției”; alineatul 4.4.

³³⁰ “Materialele urmăririi penale nu pot fi date publicității decât cu autorizația persoanei care efectuează urmărirea penală și numai în măsura în care ea consideră că aceasta este posibil, cu respectarea prezumției de nevinovăție, și ca să nu fie afectate interesele altor persoane și ale desfășurării urmăririi penale în condițiile Legii nr. 133 din 8 iulie 2011 privind protecția datelor cu caracter personal”; Articolul 212(1).



7 ani; c) nu i-a fost, anterior, constatată vinovăția pentru săvârșirea unei infracțiuni; d) se bucură de o reputație ireproșabilă în condițiile stabilite la art.20 alin.(2) din prezenta lege”.³³¹

401. Aceste condiții nu sunt irelevante, însă par a fi insuficiente. Cu siguranță, activitatea în domeniul juridic nu înseamnă că o persoană este familiarizată cu funcționarea sistemului justiției penale și a sistemului de urmărire penală și a sistemului de procuratură, care sunt în mod evident necesare pentru soluționarea sesizărilor și a aspectelor corelate. De asemenea, în vederea recomandării ca inspectorul să prezinte cazul în fața Colegiului, este necesar ca persoana desemnată să dețină aptitudini de redactare și de prezentare pentru a executa această responsabilitate.
402. Nu pare a fi o necesitate de a limita numirile la foști procurori deoarece persoanele care au lucrat ca avocați ar trebuie, de asemenea, să fie capabili de a îndeplini funcția respectivă.
403. Astfel, ar fi oportun să se elaboreze cerințele pentru numire într-o manieră care ține cont de cele menționate în paragrafele precedente. Acestea ar putea fi puse în vigoare după expirarea mandatelor inspectorilor prezenți.
404. În prezent, finanțarea inspectorilor și asistența administrativă acordată acestora este asigurată din bugetul PG. În cazul transferului Inspecției către CSP, va exista nevoia unei sume echivalente de finanțare și asistență care să fie oferită de CSP, care ar necesita suplimentarea corespunzătoare a bugetului său anual.
405. Transferul Inspecției și amendamentele legislative privind răspunderea și procedurile disciplinare ar putea fi însoțite în mod util de o altă măsură care ar putea asigura că carențele mai puțin grave din partea procurorilor sunt tratate într-un mod mai simplu.
406. După cum s-a observat, există deja un element de soluționare informală, de către inspectorii, a unor abateri disciplinare, în procesul verificării sesizărilor. Cu toate acestea, tipul cazurilor implicate – în special cele privind întârzierea din cauza volumului de muncă – nu ar trebui, în mod normal, să intre în procesul disciplinar. Mai degrabă acestea sunt, în multe cazuri, cele care ar putea fi soluționate prin managementul eficient al diverselor procuraturi.
407. Acest lucru poate fi facilitat prin adoptarea a două măsuri corelate. În primul rând, prin introducerea unei cerințe în Legea Procuraturii ca un procuror superior să urmărească soluționarea unei eventuale probleme disciplinare din unitatea respectivă înainte de depunerea unei sesizări dacă acesta nu consideră că se impune o sancțiune mai gravă decât un avertisment. În al doilea rând, în astfel de cazuri, Legea Procuraturii ar putea fi modificată pentru a autoriza procurorul superior să emită un avertisment scris către procurorul vizat, care ulterior să fie înscris în dosarul profesional al acestuia, sub rezerva dreptului de contestație în cazul unui dezacord privind temeiul acesteia.
408. Recomandarea referitoare la posibilitatea aplicării de sancțiuni împotriva foștilor procurori pentru care au fost impuse abateri disciplinare ar necesita introducerea în articolul 39 a unei sancțiuni sau a unor sancțiuni corespunzătoare pentru o persoană care nu mai activează în serviciul procuraturii.
409. Acestea ar trebui, probabil, să includă o reducere a pensiei plătită, permanent sau pe o perioadă determinată. Cu toate acestea, ar trebui să existe o consultare cu Adunarea Generală a Procurorilor înainte de a stabili normativ unele sancțiuni aplicabile foștilor procurori.
410. Dacă se decide să nu se elimine rolul CSP în soluționarea contestațiilor împotriva hotărârilor Colegiului, ar fi necesar amendarea Legii Procuraturii și/sau a Regulamentului Colegiului astfel încât să permită unui procuror să obiecteze împotriva ne-recuzării unui membru CSP, așa cum este deja posibil pentru un membru al Colegiului care audiază un caz.³³²

³³¹ Articolul 52(2) din Legea Procuraturii.

³³² Alineatul 58 din Regulamentul Colegiului.



411. Există două aspecte pentru care pare a fi necesară o analiză suplimentară asupra practicii existente pentru a stabili dacă, și în caz afirmativ, ce măsuri trebuie luate pentru a consolida desfășurarea procedurilor disciplinare.
412. Primul, se referă la numărul limitat al sesizărilor din oficiu, ceea ce ar necesita interviuri cu inspecții pentru a stabili, în particular, dacă aceștia nu au văzut problemele în mass media sau în derularea activității procurorilor care trebuie să facă subiectul unei sesizări sau dacă există vreo problemă care face sesizarea din oficiu neadecvată. În lumina acestei informații, poate exista necesitatea de a oferi inspecțiilor îndrumări sau o altă formă de asistență în utilizarea acestei competențe.
413. Al doilea aspect privește abordarea aplicării sancțiunilor. Așa cum a sugerat o analiză a eșantionului de hotărâri, acesta poate să nu fie complet consecvent și proporțional. Întrucât sistemul curent este în vigoare de mai mulți ani, acum ar fi oportun să se revizuiască abordarea care a fost urmată, nu doar pentru a stabili dacă această impresie este justificată, însă și pentru elaborarea unor criterii pentru a stabili dacă aplicarea unei sancțiuni în locul alteia este justificată, pentru a orienta procesul decizional ulterior.
414. În final, există trei aspecte practice importante care necesită atenție, respectiv, motivarea hotărârilor de către Colegiu, publicarea acestora și îmbunătățirea raportării asupra instrumentării procedurilor disciplinare.
415. Hotărârile disciplinare trebuie motivate în mod clar cu privire la stabilirea faptelor, a standardelor încălcate și la sancțiunile aplicate. Acest lucru este important pentru a demonstra persoanei care a înaintat sesizarea, procurorului vizat și publicului în general că cazul respectiv a fost instrumentat în mod corespunzător. În plus, o hotărâre bine motivată va însemna că nevoia de contestație este redusă, însă permite de asemenea concentrarea adecvată asupra oricărui dosar.
416. Impresia dobândită din analiza hotărârilor Colegiului a fost că aceste obiective nu au fost realizate întotdeauna. În aceste condiții, ar fi util să se elaboreze îndrumări care să vină în ajutorul membrilor Colegiului. În acest sens, s-ar putea solicita, în mod util, asistență prin intermediul bunelor oficii ale CCPE.
417. Cu toate acestea, o hotărâre motivată nu este suficientă pentru a întruni cerințele de transparență. Într-adevăr, nepublicarea acestora până în prezent poate spori neîncrederea publicului cu privire la funcționarea procesului disciplinar.
418. Deși pot exista îngrijorări privind publicarea informațiilor care contravin obligației de confidențialitate în cadrul procedurilor penale, precum și dreptul la respectarea vieții private, aceste probleme pot fi luate în calcul în elaborarea hotărârilor indicând - pentru versiunea de publicat - numele care trebuie anonimizate și toate celelalte detalii care trebuie prezentate în mod restricționat.
419. Ar fi oportun ca această abordare să fie adoptată pentru toate hotărârile viitoare cât mai curând posibil. Cu toate acestea, hotărârile existente ar trebui, de asemenea, să beneficieze de un tratament similar în cursul a cel mult doi ani, astfel încât, în final, toate hotărârile să fie disponibile public.
420. Realizarea acestui obiectiv va conduce la îmbunătățirea transparenței, însă nu este suficient. Publicul trebuie să aibă, de asemenea, posibilitatea de a obține detaliile legate de instrumentarea procedurilor disciplinare și, așa cum s-a reținut deja, abordarea actuală a raportării nu se angajează într-o analiză reală.
421. În urma transferului Inspecției la CSP, publicarea rapoartelor va deveni responsabilitatea exclusivă a CSP. Elaborarea rapoartelor anuale va continua să fie efectuată de Inspecție. Cu toate acestea, ar fi mai util dacă acesta ar fi consolidat în raportul CSP privind toate aspectele disciplinare, astfel încât să se obțină o imagine mai detaliată. Un astfel de raport trebuie să conțină



mai multe detalii decât o simplă statistică și trebuie să identifice tipul problemelor care apar, precum și să analizeze eventualele măsuri preventive care sunt considerate necesare.

422. Implementarea recomandărilor de mai sus nu ar trebui să implice costuri financiare suplimentare, însă bugetul pentru Inspecție trebuie realocat de la PG la CSP.

7.2 Consiliere în materie de etică

423. Recomandarea GRECO de furnizare a serviciului de consiliere etică în cadrul serviciilor de procuratură pentru toți procurorii nu reprezintă doar o simplă reflectare a evoluțiilor din cadrul administrației publice. Astfel, așa cum s-a văzut mai sus – se bazează pe avantajele clare atât pentru serviciile de procuratură, cât și pentru procurori care urmăresc respectarea standardelor etice, printr-o abordare care se bazează în primul rând pe prevenire și nu pe sancționare.
424. Astfel, a fost încurajator să se constate că, membrii CSP cu care au discutat experții, au recunoscut că un sistem de consiliere etică poate contribui nu doar la conștientizarea de către procurori a necesității de respectare a eticii profesionale, însă în același timp este necesar pentru sistemul de procuratură din Republica Moldova. A fost și mai încurajator să se afle că în Codul de etică există deja o prevedere pentru numirea consilierilor în această funcție,³³³ deși această numire nu a avut încă loc.
425. În scopul îndeplinirii obiectivului acestei prevederi din Codul de Etică și pentru satisfacerea cerințelor din punctul (ii) din Recomandarea GRECO xvii, există câteva aspecte care trebuie abordate. Acestea privesc rolul independent al consilierilor propuși și al organismului care îi numește, mandatul/responsabilitățile lor, cerințele de eligibilitate, condițiile de numire și numărul de consilieri care ar trebui numiți în funcție.

7.2.1 Rolul independent/organismul de numire

426. Așa cum s-a prevăzut în RE,
- EEG dorește să sublinieze că atribuțiile privind furnizarea de consiliere etică în cazuri concrete ar trebui încredințate unor profesioniști specializați care dețin experiență specifică în acest domeniu și care *nu fac parte din organismele disciplinare*³³⁴
427. Ca procurorii să aibă încredere în sistemul de consiliere și astfel să fie pregătiți să solicite consiliere de la consultanții lor, este esențial să se stabilească într-o manieră care îl separă de organismele responsabile pentru procesul disciplinar.
428. Acest lucru pare să fi influențat amendamentul din 2019 introdus de Adunarea Generală a Procurorilor privind prevederea relevantă a Codului de Etică. Modificarea făcută atunci, a însemnat că consilierii de etică propuși nu vor lucra în subordinea PG, ci vor fi nominalizați de CSP. Desigur, în urma acestei schimbări, nu va mai exista o legătură între consilierul de etică și un element al procesului disciplinar, respectiv, Inspecția.
429. Cu toate acestea, CSP are de asemenea un rol în procesul disciplinar, atât prin Colegiu cât și prin rolul său de organism pentru soluționarea contestațiilor. În plus, legătura CSP cu procesul disciplinar va fi consolidată dacă, conform propunerii, rolul Inspecției în acest proces este transferat de la PG către acesta.
430. Un mod de eliminare a acestei legături aparente a consilierilor de etică cu procesul disciplinar ar putea fi – pe baza presupunerii că transferul propus al rolului Inspecției are loc – de a inversa modificarea din Codul de etică, astfel încât aceștia să fie numiți de PG.
431. Cu toate acestea, având în vedere principiul de subordonare ierarhică aplicat în Republica Moldova, este probabil ca nivelul de încredere în confidențialitatea procesului de consiliere să fie redus atunci când consilierii respectivi sunt numiți de PG. Acest fapt va fi valabil chiar dacă îngrijorările legate de eventualele încălcări ale confidențialității se dovedesc neîntemeiate în

³³³ Alineatul 11.

³³⁴ RE, la alin. 164 (subliniat).



practică. De asemenea, din motive similare, este incert dacă responsabilitatea pentru numire ar fi acordată procurorilor-șefi.

432. Numirea de către Adunarea Generală a Procurorilor ar împiedica, cu siguranță, orice posibilă legătură între consilierii de etică și procesul disciplinar. O astfel de abordare ar însemna, de asemenea, că procurorii vor fi implicați într-o oarecare măsură în numirea persoanelor care le vor oferi consiliere.
433. Cu toate acestea, acest lucru se poate dovedi mai puțin practic, chiar dacă constrângerile impuse de pandemie sunt eliminate. Aceasta deoarece Adunarea Generală a Procurorilor se întrunește o dată pe an, moment care poate să nu coincidă cu necesitatea de numire. În plus, natura parlamentară a procedurilor sale nu ar fi potrivită pentru sarcina de evaluare a candidaților cei mai potriviți pentru numire.
434. Cu toate acestea, numirea consilierului de etică de către CSP – care este menit să acționeze drept garant al independenței și imparțialității procurorilor³³⁵ – nu înseamnă neapărat că rolul acesta nu va fi distinct de cel al elementelor din cadrul CSP care sunt însărcinate cu probleme disciplinare.
435. Într-o oarecare măsură, independența consilierilor de etică poate fi asigurată prin transparența sarcinilor ce vor fi executate de aceștia, cerințele de numire și autonomia incontestabilă a acestora după numire, precum și existența protecției pentru consilieri, împotriva demiterii necorespunzătoare.
436. Acest lucru ar putea fi re consolidat în mod util prin eliminarea rolului de instanță de apel al CSP în cadrul procedurilor disciplinare, așa cum s-a sugerat deja.
437. Aceasta ar garanta o separare clară între consilierii de etică și procesul disciplinar, în timp ce aceștia mențin responsabilitatea numirii lor în CSP.

7.2.2 Mandat/responsabilități

438. Pentru consilierii de etică, sarcina principală care ar trebui stabilită pentru aceștia, este să ofere consiliere și asistență pentru procurori și alte persoane care activează în cadrul serviciului de procuratură, precum și pentru membrii CSP și ai personalului acestuia, în ceea ce privește cerințele în situațiile concrete ale standardelor etice aplicabile lor. Aceste servicii de consiliere și asistență trebuie furnizate la inițiativa procurorilor și a altor persoane implicate.
439. Consilierii de etică ar trebui să aibă obligația inechivocă de confidențialitate atât în ceea ce privește persoanele care solicită consiliere și asistență, cât și serviciile de consiliere și asistență oferite. Această obligație ar trebui să fie limitată doar de obligația de dezvăluire a unei probleme reale sau potențiale privind conformitatea cu standardele etice, atunci când există un risc evident de vătămare gravă a publicului sau a persoanei care solicită consiliere și asistență.
440. De asemenea, consilierii de etică pot fi responsabili pentru elaborarea unui raport anual cu rezultatele activității lor, care trebuie să includă o analiză a riscurilor privind integritatea procurorilor și a altor persoane implicate în serviciile procuraturii. Acesta trebuie să fie elaborat cu respectarea anonimității tuturor persoanelor care au solicitat consiliere și asistență și trebuie prezentat către CSP. De asemenea el trebuie publicat și astfel contribuie la îmbunătățirea cunoștințelor privind aplicarea standardelor etice în situații concrete.
441. De asemenea, ar fi oportun ca consilierii de etică să contribuie la cursurile de formare profesională organizate de Institutul Național al Justiției sau alte organisme, precum și la activități conexe (de exemplu mese rotunde și ateliere), la care sunt invitați procurorii, judecătorii și alți practicieni în domeniul juridic și care sunt axate pe aplicarea standardelor etice.
442. Adicional, consilierii de etică ar trebui să organizeze ședințe interne periodice pentru discutarea problemelor pe care le-au observat și a consilierii și asistenței oferite. Scopul acestor întruniri ar

³³⁵ Articolul 68(2) din Legea Procuraturii.



trebui să fie asigurarea unei abordări cât mai consecvente în interpretarea și aplicarea standardelor etice. Concluziile unor astfel de discuții ar putea lua forma unor note de orientare care ar putea fi publicate pe site-ul web al consilierilor de etică ca resursă ce poate fi consultată de procurori și de alte persoane implicate în serviciile de procuratură.

443. Codul de etică ar trebui să conțină o cerință privind tratarea cu respect a consilierilor de etică.

7.2.3 Cerințe pentru numire

444. Alineatul 11 din Codul de etică prevede

Acordarea consilierii etice în anumite cauze concrete, la cererea procurorului interesat, va fi asigurată de persoane desemnate de către CSP în calitate de consilieri de etică, aceștia fiind aleși din rândul foștilor membri ai organelor de autoadministrare din cadrul Procuraturii. La selecție se va ține cont de reputația procurorului și abilitățile de comunicare ale acestuia.

445. Acest lucru ar însemna că consilierii trebuie să fie foști membri ai Adunării Generale, ai CSP sau ai unui colegiu subordonat.³³⁶
446. Cu toate acestea, deși foștii membri ai Colegiului și anumiți membri ai CSP, prin rolul lor de instanță de apel, vor fi familiarizați într-o oarecare măsură cu cerințele standardelor etice în cazuri particulare, acest lucru nu va fi neapărat extensiv, dat fiind tipul limitat de cazuri care au fost analizate până în prezent în procedurile disciplinare. În plus, deși „reputația” poate reprezenta un indicator de integritate, nici acesta și nici „abilitățile de comunicare” nu oferă o garanție că aceste persoane dețin calitățile necesare pentru a ocupa funcția de consilieri de etică.
447. Calitățile necesare pentru un consilier sunt legate de: capacitatea de ascultare astfel încât să arate că problemele persoanei respective sunt recunoscute și înțelese; o abordare fără prejudecată negativă; o atitudine de încredere și recunoașterea importanței confidențialității; o atitudine răbdătoare și calmă; și aptitudini de soluționare a problemelor.
448. În plus, un consilier de etică va trebui să fie bine familiarizat cu standardele etice aplicabile, cu cerințele asociate dreptului penal și cu organizarea și funcționarea serviciilor de procuratură.
449. De asemenea, întrucât se așteaptă din partea consilierilor de etică să dobândească experiență din cazurile anterioare și să contribuie la activități de formare, aceștia trebuie să dețină aptitudini de comunicare corespunzătoare pentru aceste sarcini.
450. Cerințele privind cunoștințele tind să susțină o abordare de desemnare a consilierilor de etică din rândul persoanelor care au ocupat funcția de procurori și care au o experiență profesională semnificativă. Însă, acest lucru nu înseamnă că persoanele respective vor deține toate celelalte calități solicitate. Nici nu trebuie să se presupună că o persoană care vine din afara serviciilor de procuratură nu va deține sau nu își va însuși cunoștințele necesare. Astfel, ar fi neoportun să se restricționeze numirea consilierilor de etică din rândul persoanelor care au fost procurori.
451. În același timp, nu pare necesar să se limiteze grupul de potențiali candidați cu experiență în procuratură așa cum se prevede în alineatul 11 din Codul de etică. Cu siguranță, pot exista și alți procurori care vor avea la fel de multă experiență în soluționarea problemelor de etică cu cei specificați în prevederea în cauză. Astfel, ar fi oportun să se asigure că procurorii cu experiență managerială pot fi, de asemenea, considerați pentru numirea în funcția de consilier de etică.
452. Cu toate acestea, în măsura în care consilierii de etică sunt aleși din cei care au avut funcția de procurori, ei nu ar trebui să reia această funcție după o perioadă ca consilier de etică. Dacă aceasta ar rămâne o posibilitate, s-ar putea să existe o reticență față de aceștia pe baza temerilor că discuțiile cu ei pot fi folosite împotriva persoanelor care solicită consiliere și asistență într-o etapă ulterioară. Acest lucru indică preferința pentru procurorii numiți în funcția de consilieri de etică care își asumă acest rol spre finalul carierei în serviciile de procuratură.

³³⁶ Articolul 65(3) din Legea Procuraturii.



453. În plus, pentru a sublinia importanța integrității, nicio persoană numită în funcția de consilier de etică nu ar trebui să aibă sau să fi avut un dosar disciplinar privind o încălcare a integrității sau eticii profesionale.
454. Este posibil ca multe dintre, dacă nu chiar toate, persoanele care au fost considerate ca având calitățile necesare pentru numirea în funcție de consilier de etică să nu fi deținut niciodată această funcție. Prin urmare, ar fi oportun ca numirile să fie condiționate de finalizarea unui program de formare adecvat, odată ce oferirea unui astfel de training devine fezabilă. Deși INJ ar trebui, fără îndoială, să dețină un rol în furnizarea unei astfel de formări, poate fi mai eficient ca aceasta să fie organizată cu alte organisme publice care adoptă mecanisme de consiliere confidențială. Pe termen scurt, ar fi preferabil ca persoanele numite în funcția de consilier să fi avut cel puțin o întrevvedere cu o persoană care a deținut această funcție în alte țări.
455. Întrucât membrii CSP, responsabili pentru numirea consilierilor de etică, nu vor avea în mod neapărat experiența necesară pentru a decide dacă candidații pentru numire dețin toate calitățile în afară de cunoștințele pentru numire, ar fi preferabil ca aceștia să fie consiliați de persoane cu o experiență vastă în consiliere de etică. Se recunoaște faptul că acest lucru nu ar putea fi pus în practică imediat deoarece, în prezent, nu există astfel de persoane în Republica Moldova. Astfel, pe termen scurt, cerința privind această consiliere ar putea fi satisfăcută doar de persoane din afara țării, a căror implicare trebuie facilitată de autoritățile din acestea.

7.2.4 Condițiile de numire

456. În scopul păstrării independenței lor, numirea consilierului de etică ar trebui să fie pentru un singur mandat, deoarece, în caz contrar, conduita lor ar putea fi influențată de perspectiva renumirii în funcție. Acest lucru ar corespunde, de asemenea, sugestiei că procurorii numiți în această funcție trebuie să fie cei care se apropie de sfârșitul carierei lor.
457. Mandatul ar trebui limitat la cinci ani, fapt ce ar garanta că consilierul de etică nu va deveni prea dur sau superficial, permițându-i în același timp să se bazeze pe experiența dobândită și să sporească nivelul de încredere al procurorilor.
458. Consilierii de etică ar trebui remunerați la nivelul unui procuror superior, astfel încât să nu existe inhibiții legate de persoanele pe care le pot consilia.
459. În final, consilierii de etică ar trebui să poată fi demiși doar pentru abateri grave, care ar trebui să fie definite pentru a include toate încălcările nejustificate ale obligației de confidențialitate din sesiunile de consiliere.

7.2.5 Numărul consilierilor și locațiile de desfășurare a activității

460. Numărul și locația consilierilor de etică reprezintă aspecte interconectate. Întrucât trebuie să se asigure o accesibilitate ușoară, acest lucru nu poate fi obținut dacă ar avea sediul doar în Chișinău. Acest aspect indică necesitatea distribuirii acestora în funcție de locația procuraturilor teritoriale.
461. Cu toate acestea, la început este posibil să nu existe necesitatea unui consilier în fiecare procuratură teritorială, deoarece se poate preconiza că volumul de muncă al consilierilor de etică va crește odată cu popularitatea beneficiilor serviciilor de consiliere. Prin urmare, se poate recomanda ca un consilier să acopere două sau mai multe oficii, dacă timpul de deplasare între acestea nu este excesiv.
462. În același timp, oficiile consilierilor de etică nu trebuie să fie amplasate în oficiile procuraturilor, chiar dacă inițial acest aranjament poate părea cel mai practic. Aceasta deoarece trebuie să se asigure confidențialitatea actului de consiliere. Cu certitudine, este puțin probabil ca procurorii să se considere protejați dacă: pot fi văzuți intrând în biroul unui consilier de etică; a existat riscul ca alți procurori să intre în timp ce ei se aflau acolo; și a existat posibilitatea de acces neautorizat la dosarele unui consilier.



463. Astfel, oficiile consilierilor de etică nu ar trebui amplasate în cadrul sau în apropierea oficiilor procuraturilor. Nu ar trebui să fie imposibil ca un oficiu dintr-o altă instituție publică să fie alocat în acest sens.

7.2.6 Buget

464. Introducerea consilierii confidențiale nu este ceva care poate fi asigurat de bugetul existent al CSP.
465. În particular, vor exista cerințe suplimentare care trebuie satisfăcute privind salariile consilierilor, birourile și utilitățile aferente și o oarecare asistență administrativă.
466. Fără îndoială, valoarea fondurilor necesare va fi inițial redusă deoarece va dura un timp până la încheierea aranjamentelor propuse și până la stabilirea numărului exact de consilieri necesari.
467. Cu toate acestea, dacă nu se fac alocările bugetare necesare, este puțin probabil să se poată institui un sistem eficient de consiliere etică.
468. Pe termen lung, se poate aștepta ca existența unui astfel de sistem să conducă în final la îmbunătățirea conformității cu standardele etice și astfel să conducă la o reducere a costurilor financiare de exploatare a sistemului disciplinar.



8 CONCLUZII ȘI MONITORIZARE ULTERIOARĂ

469. Acest document susține Recomandările GRECO xvii and xviii privind stabilirea unor măsuri pentru consiliere în materie de etică și de modificare a mecanismului disciplinar. De asemenea, recomandă alte câteva modificări privind temeul de tragere la răspundere disciplinară a procurorilor, desfășurarea procedurilor și analiza acestor proceduri și a rezultatelor lor.
470. De asemenea, se sugerează ca contestațiile împotriva hotărârilor Colegiului pe cazurile disciplinare să nu mai fie soluționate de CSP, ci exclusiv de instanțe judecătorești. Acest lucru ar contribui la simplificarea sistemului și ar răspunde preocupărilor legate de autonomia Inspecției Procurorilor, vizate de recomandarea de a transfera Inspecția în cadrul CSP.
471. Împreună, implementarea tuturor acestor recomandări și a sugestiei sus-menționate ar trebui să conducă la îmbunătățirea conformității cu standardele etice aplicabile procurorilor și la un sistem disciplinar care este mai simplu, mai eficient și transparent, precum și mai capabil să inspire încredere, nu doar procurorilor, ci și publicului larg.
472. Pentru implementarea recomandărilor vor fi necesare câteva amendamente ale Legii cu privire la Procuratură și a regulamentelor și organizării administrative aferente. De asemenea, va fi necesară revizuirea alocării bugetare pentru Consiliul Superior al Procurorilor, atât pentru a acoperi transferul în subordinea sa a Inspecției cât și pentru instituirea mecanismelor pentru consiliere etică.
473. Introducerea mecanismelor pentru consiliere etică se recomandă a fi realizată treptat, astfel încât să se poată ține cont de evoluția volumului de muncă și de toate ajustările necesare în lumina experienței inițiale a acestei activități.
474. De asemenea, va fi necesară asistență internațională pentru implementarea acestor mecanisme, în special cu privire la numirea consilierilor și la pregătirea persoanelor numite.
475. Este foarte important ca obligațiile existente privind publicarea hotărârilor pe cazurile disciplinare să fie îndeplinite, astfel încât, acestea să fie imediat accesibile și ușor de înțeles. Acest lucru ar trebui să fie însoțit de îmbunătățirea analizei aferente raportului anual privind instrumentarea procedurilor disciplinare.
476. În final, ar fi necesare studii suplimentare privind utilizarea limitată a sesizărilor din oficiu și abordarea aplicării de sancțiuni astfel încât să se asigure, respectiv, o utilizare optimă a posibilității de inițiere a procedurilor disciplinare și a constatării abaterilor care sunt însoțite de sancțiuni adecvate și proporționale.



9 RECOMANDĂRI

9.1 Sistemul disciplinar

477. Se recomandă ca sistemul disciplinar să fie modificat prin:
- i. Trecerea Inspecției în subordinea CSP și stabilirea sa ca o sub-diviziune separată;
 - ii. Asigurarea că persoanele numite în funcția de inspector sunt familiarizate cu funcționarea sistemului justiției penale și a sistemului de urmărire penală și au aptitudini de redactare și de prezentare;
 - iii. Prevederea în Codul de Procedură Penală și/sau Legea Procuraturii a dreptului inspectorilor de a avea acces la materialele urmăririi penale dacă acest lucru este necesar pentru verificarea și derularea procedurilor disciplinare;
 - iv. Acordarea dreptului inspectorilor de a prezenta cazurile în fața Colegiului;
 - v. Introducerea unei cerințe ca un procuror superior să urmărească soluționarea unei eventuale probleme disciplinare din unitatea respectivă înainte de depunerea unei sesizări, dacă acesta nu consideră că se impune o sancțiune mai gravă decât un avertisment, și autorizarea procurorului superior să emită un avertisment scris către procurorul vizat, care ulterior să fie înscris în dosarul profesional al acestuia, sub rezerva dreptului de contestație în cazul unui dezacord privind temeiul acesteia;
 - vi. Revizuirea definiției abaterilor disciplinare din articolul 38 ar necesita doar adăugarea „în temeiul articolului 6(3)” la sfârșitul alineatului (a) și ștergerea paragrafelor (e), (f) și (g);
 - vii. Introducerea la sfârșitul articolului 41(5) din Legea Procuraturii a unei prevederi precum „cu excepția unor circumstanțe excepționale și atât timp cât acest lucru nu poate fi considerat ca o subminare a sancțiunii aplicate”;
 - viii. Introducerea unor prevederi privind admisibilitatea probelor, prezumția de nevinovăție și interogarea și contra-interogarea martorilor la articolul 50 din Legea Procuraturii și Secțiunea VI din Regulamentul Colegiului;
 - ix. Reformularea articolului 51(b) din Legea Procuraturii și a alineatului 68(b) din Regulamentul Colegiului astfel: „încetarea procedurilor disciplinare fără constatarea abaterii disciplinare, atunci când termenele de introducere a acțiunilor disciplinare au expirat” și introducerea în articolul 39 din Legea Procuraturii a unei sancțiuni sau a unor sancțiuni corespunzătoare pentru o persoană care nu mai activează în serviciul de procuratură; și
 - x. Excluderea alineatului 48 din Regulamentul Colegiului care autorizează membrii Colegiului să solicite Inspecției să efectueze verificări suplimentare sau să colecteze noi probe sau dovezi.
478. Se recomandă ca Colegiului să i se ofere instrucțiuni privind motivarea hotărârilor sale și ca acestea să fie publicate prompt pentru a fi imediat accesibile și ușor de înțeles. De asemenea, toate hotărârile existente ar trebui să fie publicate în termen de cel mult doi ani.
479. Rapoartele anuale ale Inspecției și CSP trebuie să fie consolidate astfel încât să se obțină o imagine mai detaliată. Un astfel de raport trebuie să conțină mai multe detalii decât o simplă statistică și trebuie să identifice tipul problemelor care apar, precum și să analizeze eventualele măsuri preventive care sunt considerate necesare.
480. Se recomandă să se analizeze numărul limitat al ambelor tipuri de sesizări din oficiu și al abordării modului de aplicare a sancțiunilor pentru a stabili măsurile necesare pentru îmbunătățirea desfășurării procedurilor disciplinare.
481. Se recomandă să se facă aranjamente alternative în cadrul PG pentru funcțiile curente ale Inspecției referitoare evaluării performanței care nu sunt legate de aspectele disciplinare, verificarea și revizuirea privind personalul și solicitanții pentru angajare în cadrul PG și în alte funcții și alte indicații ale Procurorului General.
482. Se recomandă ca bugetul pentru Inspecție să fie realocat de la PG la CSP.



483. Se sugerează, de asemenea, ca CSP să nu mai examineze contestațiile împotriva hotărârilor Colegiu, și acestea să fie soluționate exclusiv de instanțe judecătorești.

9.2 Consiliere etică

484. În scopul îndeplinirii obiectivului alineatului 11 din Codul de Etică și pentru satisfacerea cerințelor din punctul (ii) din Recomandarea GRECO xvii privind furnizarea de consiliere confidențială, se recomandă următoarele:
- i. Consilierii să fie numiți de CSP;
 - ii. Sarcina principală a consilierilor de etică de a oferi consiliere și asistență pentru procurori și alte persoane care activează în cadrul serviciului de procuratură, precum și pentru membrii CSP și ai personalului acestuia, în ceea ce privește cerințele în situațiile concrete ale standardelor etice aplicabile lor, iar acestea trebuie furnizate la inițiativa procurorilor și a altor persoane implicate.
 - iii. Consilierii trebuie să aibă obligația lipsită de echivoc de confidențialitate atât în ceea ce privește persoanele care solicită consiliere și asistență, cât și pentru consilierea și asistența oferite, limitată doar de obligația de dezvăluire a unei probleme reale sau potențiale privind conformitatea cu standardele etice atunci când există un risc evident de vătămare gravă a publicului sau a persoanei care solicită consiliere și asistență;
 - iv. Consilierii pot fi responsabili pentru elaborarea unui raport anual cu rezultatele activității lor, care trebuie să includă o analiză a riscurilor privind integritatea procurorilor și a altor persoane implicate în serviciile de procuratură, care trebuie publicate de CSP;
 - v. Codul de etică trebuie să conțină o cerință privind tratarea cu respect a consilierilor de etică;
 - vi. Calitățile solicitate pentru numirea unui consilier trebuie să includă familiarizarea cu standardele etice aplicabile, cu cerințele asociate dreptului penal și cu organizarea și funcționarea serviciilor de procuratură, și aptitudini de comunicare corespunzătoare;
 - vii. Grupul de potențiali candidați nu trebuie limitat la persoanele cu experiență în procuratură, însă trebuie să includă orice procuror cu experiență de conducere;
 - viii. Nicio persoană numită în funcția de consilier de etică nu trebuie să aibă sau să fi avut un dosar disciplinar privind o încălcare a integrității sau eticii profesionale;
 - ix. Numirea în funcția de consilier trebuie să fie pentru un singur mandat de cinci ani;
 - x. Consilierii trebuie remunerați la nivelul unui procuror superior;
 - xi. Consilierii trebuie să poată fi demisi doar pentru abatere profesională gravă, care trebuie definită pentru a include toate încălcările nejustificate ale obligației de confidențialitate din sesiunile de consiliere;
 - xii. Consilierii care sunt aleși din rândul celor care au avut funcția de procurori nu trebuie să reia această funcție după o perioadă de activitate ca consilier de etică;
 - xiii. Numărul și locația consilierilor trebuie să fie corelate cu procuraturile teritoriale, luând în calcul evoluția cerințelor pentru serviciile acestora;
 - xiv. Oficiile consilierilor de etică nu trebuie să fie amplasate în oficiile procuraturilor; și
 - xv. Trebuie să se facă alocări bugetare către CSP pentru introducerea serviciului de consiliere etică.
485. Se recomandă, de asemenea, ca persoanele numite în funcția de consilier care nu au mai deținut anterior această funcție să beneficieze de un program de formare și ca membrii CSP responsabili pentru numirea consilierilor să fie consultați în acest proces de către persoane cu experiență în consiliere. Cu toate acestea, se recunoaște faptul că acest lucru nu va fi practicabil imediat deoarece, în prezent, nu există astfel de persoane în Republica Moldova. Pe termen scurt, este de dorit ca persoanele numite în funcția de consilier să fi avut cel puțin o întrevvedere cu o persoană care a deținut această funcție în alte țări, și ca membrii CSP să fie consiliați de o astfel de persoană.

