



Chișinău
2024

STUDIU

PRIVIND OPORTUNITATEA ACORDĂRII STATUTULUI DE MAGISTRAT PROCURORILOR DIN REPUBLICA MOLDOVA

"Acest material reprezintă opinia autorului și a redactorului, și nu va fi atribuită Asociației Barourilor Americane (ABA) sau Inițiativei pentru Supremația Legii a ABA, cu excepția aprobării acesteia conform Statutului Asociației. Conținutul acestui material nu trebuie considerat prestare de servicii juridice pentru cazuri concrete, iar cititorii sunt responsabili pentru obținerea unei opinii juridice de la un consilier juridic. Acest material, precum și orice mostră de acte juridice (dacă se conține), au scop exclusiv educațional și informativ. Acest material este finanțat printr-un grant oferit de Departamentul de Stat al Statelor Unite ale Americii. Opiniile, constatările și concluziile formulate în document aparțin autorului și nu reflectă în mod necesar poziția Departamentului de Stat al Statelor Unite ale Americii."

Autori:

Victoria Sanduța

Marina Rusu

Lucia Bagrin

Iurie Lealin

Aliona Nesterov

Armen Oganesean

ABREVIERI

- CEDO** – Convenția Europeană a Drepturilor Omului
- CtEDO** – Curtea Europeană a Drepturilor Omului
- CEPEJ** – Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției
- EUROJUST** - Agenția Uniunii Europene pentru Cooperare în Justiție Penală
- EUROPOL** - Centrul European pentru Investigarea Crimelor Grave și Organizate
- UNODC** - Oficiul Națiunilor Unite pentru Droguri și Crimă
- INTERPOL** – Organizația Internațională a Poliției Criminale
- CCPE** – Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni
- CCJE** - Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni
- IAP** – Asociația Internațională a Procurorilor
- TAIEX** – Instrument de Asistență Tehnică și Schimb de Informații al Comisiei Europene
- TWINNING** - Instrument al Uniunii Europene de Cooperare Instituțională între Administrațiile Publice ale Statelor Membre și ale țărilor beneficiare sau partenere
- ODIHR** – Oficiul pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului
- OSCE** – Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa
- AIDP** – Asociația Internațională de Drept Penal
- CoE** – Consiliul Europei
- ONU** – Organizația Națiunilor Unite
- UE** – Uniunea Europeană
- MEDEL** - Asociația Europeană a Magistraților pentru Democrație și Drepturile Omului
- R.S.S.M.** – Republica Sovietică Socialistă Moldovenească
- U.R.S.S.** – Uniunea Republicilor Sovietice Socialiste
- SRSJ** - Strategia de Reformare a Sectorului Justiției
- CSJ** – Curtea Supremă de Justiție
- CSM** – Consiliul Superior al Magistraturii
- CSP** - Consiliul Superior al Procurorilor
- PCCOCS** - Procuratura pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cauze Speciale
- CPP** – Codul de Procedură Penală
- CEPJ** – Colegiul de Evaluare a Performanțelor Judecătorilor
- ABA/ROLI** - Asociația Avocaților Americani Inițiativa pentru Supremația Legii
- CRJM** – Centrul de Resurse Juridice din Moldova
- APOD** – Asociația Procurorilor pentru Ordine și Dreptate
- fr.* - franceză
- eng.* - engleză
- v.* - versus
- c.* - contra
- art.* - articolul

1.	Aspecte introductive și metodologia studiului	2
2.	Noțiunea de magistrat	6
3.	Standardele internaționale privind statutul procurorului	21
4.	Corelația profesiilor de judecător în statele europene	38
5.	Specificul statutului de judecător în Republica Moldova	53
6.	Evoluția statutului de procuror în RM	68
7.	Analiza percepțiilor actorilor din domeniul justiției privind statutul procurorilor în RM	91
8.	Concluzii și recomandări	121

Descrierea CIP A Camerei Naționale a Cărții din Republica Moldova

Studiu privind oportunitatea acordării statutului de magistrat procurorilor din Republica Moldova / Victoria Sanduța, Marina Rusu, Lucia Bagrin [et al.] ; Asociația Judecătorilor "Vocea Justiției" [et al.]. – Chișinău : [S. n.], 2024 (Pictografic). – 125 p. : fig. color.

Bibliogr.: p. 122-125 (52 tit.). – Finanțat de Departamentul de Stat al Statelor Unite ale Americii. – [12] ex.

347.962/.964(478)

S 93

Tipografia Pictografic SRL

01

ASPECTE INTRODUCTIVE ȘI METODOLOGIA STUDIULUI

Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE), în Avizul nr. 9 (2014), 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”.

În context, la 6 decembrie 2021 a fost adoptată Legea nr. 211/2021 pentru aprobarea Strategiei privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2022-2025 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia.

Astfel, Parlamentul Republicii Moldova și-a asumat realizarea unui șir de reforme, menite să consolideze, inter alia, independența Procuraturii.

Potrivit pct. 1.1.3 lit. a) din Planul de acțiuni menționat, una din acțiunile preconizate în vederea sporirii independenței Procuraturii este ”Analiza oportunității atribuirii procurorilor statutului de magistrat”.

În acest sens, prezentul studiu este menit să constituie un suport practic viabil și actual pentru factorii de decizie responsabili de implementarea Strategiei, în partea determinării oportunității de a atribui procurorilor statutul de magistrat, deci de a-i egala, din această perspectivă, cu corpul de judecători.

Relevant este faptul că autorii studiului sunt judecători și procurori, care cunosc din interior ambele sisteme și au capacitatea de a efectua cercetări aprofundate la subiectul abordat.

Deși statutul procurorilor la moment nu diferă mult de statutul judecătorilor, lipsa unor prevederi exprese privind statutul de magistrat al procurorilor din Republica Moldova generează incertitudini și premise pentru manipulări în diverse aspecte legate de garanțiile acordate procurorilor - atât procesuale, cât și sociale.

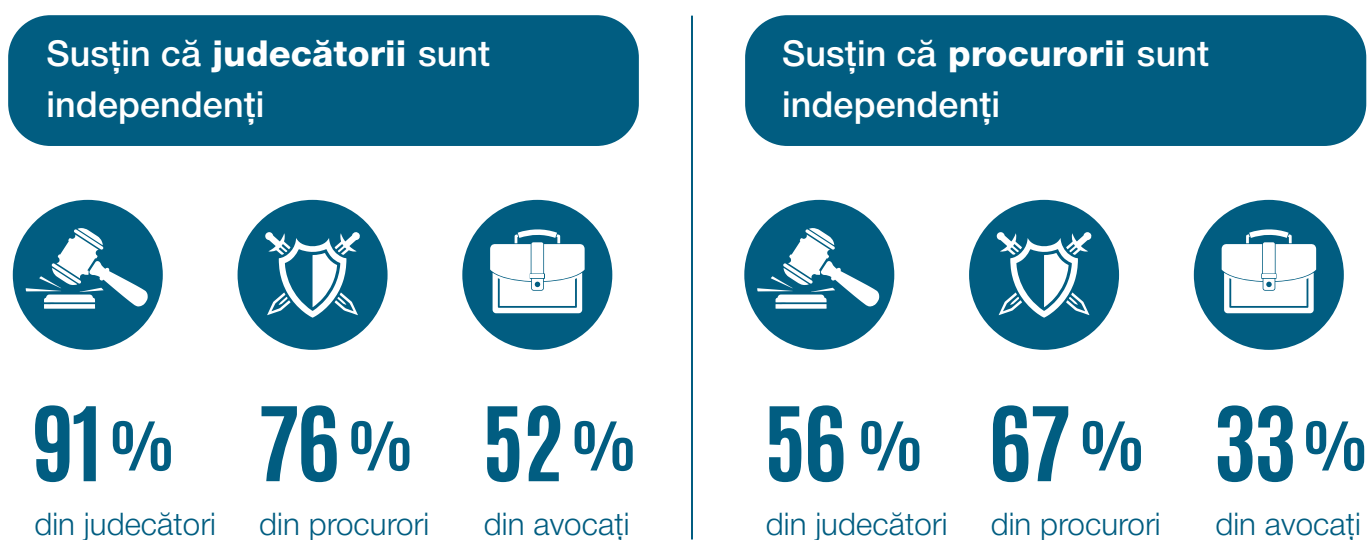
De notat, că Constituția Republicii Moldova reglementează instituția Procuraturii și statutul procurorilor în Capitolul IX (Autoritatea judecătorească) și, în această situație, de regulă, procurorii se consideră magistrați. În contrariu, de regulă, procurorii nu sunt magistrați atunci când nu fac parte din autoritatea judecătorească.

Totuși, legislația națională definește în calitate de magistrați doar judecătorii (art. 3 din Legea nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului), fără însă a lega indispensabil garanțiile aferente statutului de judecător cu calitatea de magistrat.

În acest sens, simpla atribuire a procurorilor la acest concept nu ar schimba nimic din punct de vedere practic, cu excepția unificării ”stagiului de muncă” al judecătorilor și procurorilor, deoarece s-ar recunoaște că ambele categorii de demnitari activează în ”magistratură”.

Cu toate acestea, așa după cum va deveni clar din cercetarea efectuată, din anul 1995 (când a fost adoptată Legea privind statutul judecătorilor) până în prezent, statutul procurorilor a trecut printr-o adevărată evoluție, tendința generală fiind de a consolida independența procurorilor prin apropierea la maxim a garanțiilor și procedurilor la acelea de care se bucură judecătorii.

În pofida situației de fapt, neatribuirea formală a procurorilor la corpul de magistrați, dar și manipulările în interpretări ale garanțiilor procesuale la nivel de practici interne, condiționează percepții rezervate privind independența procurorilor în comparație cu percepțiile privind independența judecătorilor:¹



Independența procurorilor, la rândul său, este o precondiție atât pentru corectitudinea și eficiența procedurilor, dar și pentru imaginea instituțională pozitivă în societate.

În această ordine de idei, autorii analizează oportunitatea atribuirii procurorilor statutului de magistrat prin prisma impactului pozitiv pe care ar putea avea această soluție în vederea consolidării independenței procurorilor.

Punctul de pornire în efectuarea cercetării îl va constitui opinia exprimată nemijlocit de procurori:²

¹ Studiu CRJM "Percepția judecătorilor, procurorilor și avocaților despre justiție și fenomenul corupției", iulie 2023, pag. 5, <https://crjm.org/perceptia-judecatorilor-procurorilor-si-avocailor-despre-justitie-si-fenomenul-coruptiei/16618/>

² Studiu APOD "Introducerea sistemului de repartizare aleatorie a dosarelor în Procuratură", iunie 2022, pag. 54, <https://apod.md/wp-content/uploads/2022/08/Studiul-introducerea-sistemului-aleatoriu-in-Procuratur%C4%83-Publicare.pdf>

Reieșind din responsabilități și atribuții funcționale, procurorii ar trebui să fie magistrați?

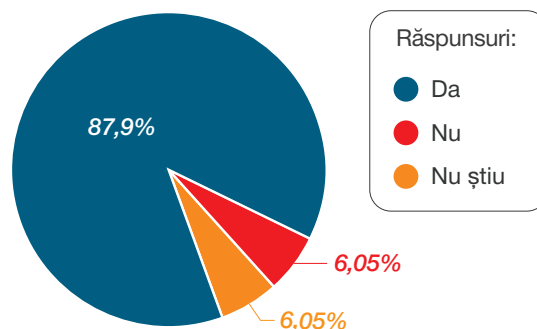
Însă chiar dacă majoritatea absolută procurorilor își doresc obținerea statutului de magistrat, autorii studiului au toată înțelegerea că asemenea decizii ar trebui luate doar în baza unor criterii obiective și a unei abordări precaute, astfel încât recomandările să fie urmate doar atunci când sunt susținute de datele disponibile.

Astfel, chiar și la analiza percepțiilor, autorii au lărgit cercul de subiecți chestionați, adresând întrebări judecătorilor și avocaților, pe lângă chestionarea procurorilor, care sunt nemijlocit vizați în studiu. Totodată, la nivel de conținut, întrebările au fost grupate în blocuri și detaliate în așa fel, încât să reflecte opinii cât mai concrete și obiective. Datele statistice obținute au fost minuțios studiate și analizate, opiniile respondenților fiind coroborate cu situația existentă la moment.

Pe lângă metoda statistică și analitică, autorii au purces și la o cercetare documentară, care a constat în examinarea cadrului juridic al Republicii Moldova, a standardelor Consiliului European, a diverselor informații și statistici, precum și rapoarte, realizate de organisme naționale și internaționale. Studiul, însă, nu s-a bazat doar pe informații disponibile publicului larg, dar și pe datele relevante obținute în rezultatul corespondenței cu importante organisme internaționale, precum Asociația Internațională a Procurorilor, Institutul Internațional de Drept Penal și Drepturile Omului, reprezentanți ai organismelor din cadrul Consiliului European ș.a.

Autorii studiului s-au angajat să furnizeze informații veridice, să păstreze confidențialitatea datelor și să nu aibă niciun conflict de interese în îndeplinirea sarcinilor care le-au fost atribuite.

De notat, că studiul este conceput ca un punct de pornire pentru procesul de definitivare a statutului procurorilor, or, nu ne propunem să avem o listă exhaustivă a acțiunilor ce urmează a fi întreprinse de autorități. Contăm, însă, pe interesul factorilor de decizie față de problema abordată și demararea unor schimbări în baza vectorului de consolidare a independenței procurorilor, care vor fi în beneficiul sistemului de justiție și întregii societăți.



02

NOȚIUNEA DE MAGISTRAT

În contextul globalizării și al cooperării internaționale în domeniul justiției, în care Republica Moldova actual este implicată nemijlocit, o definiție clară a noțiunii de magistrat este esențială pentru a asigura conformitatea și compatibilitatea sistemelor juridice naționale cu standardele și practicile internaționale.

Acest lucru este deosebit de relevant pentru țările care participă la organizații internaționale sau regionale, cum ar fi Consiliul Europei sau Uniunea Europeană, sau care sunt semnatare ale tratatelor internaționale, cum ar fi Convenția Europeană a Drepturilor Omului. O definiție clară a noțiunii și statutului de magistrat, care include rolurile, garanțiile și responsabilitățile magistraților contribuie la îmbunătățirea eficienței sistemului juridic și la creșterea încrederii în acesta, atât la nivel național, cât și internațional.

Pornind de la rolul care îl are un magistrat este evident că în lumea complexă a dreptului, calitățile sau virtuțile unui magistrat sunt esențiale pentru administrarea justiției.

Ce așteptări avem noi, ca societate de la un magistrat?

Analizând criteriile stabilite de legislativ pentru candidații care doresc să devină judecători sau procurori, se poate deduce abordarea societății noastre față de definiția idealului de magistrat și calitățile necesare pentru acest rol.

Abordarea idealistă presupune așteptări ridicate de la magistrat în termeni de moralitate, integritate și aspirația către idealul de justiție.

Platon este, probabil, cel mai reprezentativ filozof pentru abordarea idealistă, în special prin lucrarea sa „Republica”, unde explorează ideea de stat ideal și rolul conducătorilor sau „filozof-rege”, care sunt ghidați de cunoaștere, înțelepciune și virtute. Platon argumentează că doar cei care au atins un nivel înalt de cunoaștere și care sunt ghidați de binele comun sunt potriviți să conducă și să administreze justiția.³

Deși Aristotel adoptă o abordare mai pragmatică decât mentorul său, Platon, el tot subliniază importanța virtuților și a caracterului moral în „Etica Nicomahică”. Aristotel dezvoltă conceptul de „virtute etică” și „virtute intelectuală”, punând bazele pentru înțelegerea calităților esențiale ale unui magistrat drept și virtuos.⁴

³Platon, „Republica”, în Opere, vol. V, traducere de Andrei Cornea, Editura Științifică și Enciclopedică, București, 1986

⁴ARISTOTEL, Etica Nicomahică în OPERELE COMPLETE ALE LUI ARISTOTEL, vol. 2, p. 1751 (J. Barnes ed., 1984)

În secolul al XX-lea, John Rawls, în „Teoria justiției”, propune principii pentru o societate dreaptă, bazată pe echitate și pe poziția originală, un experiment gândit pentru a determina principiile justiției. Deși Rawls nu se concentrează exclusiv pe magistrat, principiile sale de justiție și echitate pot fi aplicate la abordarea idealistă a calităților acestuia.

Acești filozofi, deși diferiți în abordări și epoci, contribuie la fundamentarea unei viziuni idealiste asupra magistraturii, punând accentul pe importanța supremației morale, a înțelepciunii, și a dedicării neclintite față de justiție și binele comun. Aceste principii continuă să inspire și să ghideze discuțiile moderne despre etica și integritatea în justiție.

Abordarea realistă sugerează că o înțelegere profundă a legii nu este singura, nici chiar cea mai importantă, calitate pentru un magistrat eficient. Un magistrat nu trebuie neapărat să aibă o experiență juridică vastă. Mai degrabă, el trebuie să fie o persoană cu o pregătire în științele politice, economie sau filozofie morală, argumentând că aceste discipline oferă instrumentele necesare pentru a naviga complexitatea și indeterminarea cazurilor juridice.

Un exemplu a abordării realiste sunt discuțiile despre selecția și funcționarea magistraților lui Frederick Schauer. Propun să examinăm viziunea lui Schauer așa cum este interpretată și analizată de Lawrence B. Solum (1988).⁵ Schauer își fundamentează viziunea pe o înțelegere pragmatică a modului în care funcționează sistemul juridic, recunoscând că deciziile judiciare sunt adesea influențate de factori care transcind textul pur al legii.

Schauer subliniază că, în practică, aplicarea legii nu este un proces mecanic, ci unul influențat de interpretări, valori personale și contextul social și politic. El argumentează că, din acest motiv, selecția judecătorilor și procurorilor nu ar trebui să se bazeze exclusiv pe expertiza juridică tradițională sau pe o interpretare rigidă a legii. În schimb, el sugerează că o gamă mai largă de competențe și cunoștințe, inclusiv înțelegerea factorilor non-juridici, poate fi esențială pentru administrarea eficientă a justiției.⁶

Prin recunoașterea rolului pe care îl joacă considerentele politice, morale și sociale în luarea deciziilor judiciare, Schauer propune o abordare mai radicală

⁵ Solum, L. B. (1988). *The Virtues and Vices of a Judge: An Aristotelian Guide to Judicial Selection*. Georgetown University Law Center. <https://scholarship.law.georgetown.edu/facpub>

⁶ Solum, L. B. (1988). *The Virtues and Vices of a Judge: An Aristotelian Guide to Judicial Selection*. Georgetown University Law Center. p. 1744. <https://scholarship.law.georgetown.edu/facpub>

în procesul de selecție a magistraților. Această perspectivă realistă sugerează că, pentru a răspunde adecvat provocărilor complexe ale societății contemporane, sistemul juridic are nevoie de judecători și procurori care sunt nu doar experți în drept, ci și capabili să navigheze într-un peisaj social și politic dinamic.

Diferența fundamentală între realismul lui Schauer și abordările mai idealiste este că Schauer acceptă și îmbrățișează complexitatea și imperfecțiunile inerente sistemului juridic. În timp ce abordările idealiste pot aspira la aplicarea imparțială și pură a legii, realismul lui Schauer recunoaște că factori extrajuridici inevitabil influențează procesul judiciar și că acesta este un aspect care nu poate fi complet eliminat, ci mai degrabă înțeles și gestionat cu prudență.

Schauer recunoaște că propunerea sa este radicală și, posibil, controversată. Totuși, el invită la o reflecție asupra naturii și scopului justiției în societatea contemporană. Prin promovarea unei viziuni care valorizează diversitatea competențelor și perspectivelor în rândul magistraților.

Viziunea lui Schauer asupra selecției judecătorilor reprezintă o provocare la adresa concepțiilor tradiționale și invită la o dezbateră profundă despre valorile și obiectivele sistemului judiciar.

Cu toate acestea, dacă analizăm într-un mod obiectiv și imparțial diferitele perspective, uneori diametral opuse, ale gânditorilor de renume referitoare la cum ar trebui să fie judecătorul ideal pentru a răspunde provocărilor unei realități în schimbare rapidă, pentru a îndeplini așteptările societății și pentru a fi eficient în rolul său, ce constatăm? Evident, abordările extrem de idealiste și cele realiste legate de calitățile și rolul judecătorului mai degrabă alimentează reflecții și dezbateri academice decât să constituie fundamentul central al unei abordări privind calitățile esențiale ale unui judecător eficient. Se poate considera că o cale de mijloc în această privință este reprezentată de abordarea aristoteliană.

Abordarea aristoteliană pune accent pe echilibrul între calitățile intelectuale (de exemplu, capacitatea de analiză logică și de luare a deciziilor fundamentate) și cele morale (de exemplu, onestitatea, dreptatea, integritatea) necesare pentru îndeplinirea datoriilor de magistrat.

Aristotel, în lucrările sale, în special în "**Etica Nicomahică**", evidențiază importanța virtuților ca fiind calea de mijloc între două extreme și subliniază rolul înțelepciunii practice (phronesis) pentru luarea deciziilor corecte.

Reflectând asupra gândirii lui Aristotel, putem identifica trei piloni centrali care stau la baza excelenței judiciare: inteligența judiciară, integritatea judiciară și înțelepciunea judiciară. Aceste virtuți conturează nu doar caracterul unui magistrat competent, dar și capacitatea acestuia de a naviga prin complexitățile sistemului legal.⁷

- **Inteligența judiciară: Fundamentul înțelegerii legale**

Primul pilon, inteligența judiciară, este esențial pentru orice magistrat. Aceasta implică o excelență în înțelegerea și teoretizarea legii, permițând magistratului să descifreze complexitatea juridică și să teoretizeze despre principiile ce stau la baza normelor legale. Analog cu înțelepciunea teoretică sau sofia lui Aristotel, inteligența judiciară permite magistratului să abordeze cazurile cu o profunzime de gândire și o claritate conceptuală, esențiale pentru interpretarea corectă și aplicarea legii.

- **Integritatea judiciară: Coloana vertebrală a fidelității față de Lege**

Integritatea judiciară, al doilea pilon, subliniază importanța aderenței stricte la lege și promovarea coerenței în cadrul sistemului juridic. Un magistrat cu adevărat integru manifestă o preocupare constantă pentru menținerea integrității legii, tratând fiecare caz cu echitate și fără părtinire. Integritatea nu înseamnă doar fidelitate oarbă față de textul legii, ci și o conștientizare a spiritului acesteia, asigurând că justiția este servită într-un mod care respectă principiile fundamentale ale dreptății.

- **Înțelepciunea judiciară: Navigarea prin complexitățile principiilor și mijloacelor legale**

Înțelepciunea judiciară, al treilea pilon, se referă la capacitatea magistratului de a alege cele mai adecvate scopuri și mijloace legale într-o varietate de situații. Această virtute, analogă cu înțelepciunea practică sau phronesis a lui Aristotel, este crucială pentru luarea deciziilor judiciare care nu se bazează doar pe litera legii, ci și pe contextul și consecințele aplicării acesteia. Înțelepciunea judiciară îmbină cunoașterea legală cu discernământul moral, permițând magistratului să navigheze prin cazurile dificile cu o înțelegere profundă a impactului deciziilor sale asupra vieților oamenilor și a societății în ansamblu.

Reflectând asupra virtuților magistratului din perspectiva lui Aristotel, devine evident că excelența în domeniul juridic necesită mai mult decât o simplă cunoaștere a legii. Ea presupune o combinație de inteligență, integritate și înțelepciune judiciară, fiecare contribuind la capacitatea magistratului de a administra justiția într-un mod care este

⁷ Ibidem., p. 1740 Solum, L. B. (1988). The Virtues and Vices of a Judge: An Aristotelian Guide to Judicial Selection. Georgetown University Law Center. p. 1744. <https://scholarship.law.georgetown.edu/facpub>

atât echitabil, cât și adaptat complexității realității umane. În această lumină, magistratul ideal este cel care îmbină aceste virtuți în practica sa zilnică, asigurând că dreptatea este nu doar o normă abstractă, ci o realitate vie, care răspunde nevoilor și provocărilor societății contemporane.

Cum poate un magistrat să răspundă eficient provocărilor unei realități în permanentă schimbare, să corespundă așteptărilor unei societăți dinamice și să rămână fidel principiilor de justiție și imparțialitate.

Propunem să definim calitățile esențiale ale unui magistrat ideal, în contextul unei lumi complexe și diversificate.

• **Integritate și Imparțialitate**

Primordiale în orice sistem de justiție, integritatea și imparțialitatea stau la baza funcționării eficiente a acestuia. Un magistrat ideal trebuie să fie un bastion al integrității, capabil să ia decizii bazate pe materialele fiecărui caz, fără a fi influențat de presiuni externe sau interese personale. Această calitate este crucială pentru a menține încrederea publicului în sistemul judiciar, asigurând că toți cetățenii sunt tratați cu echitate și justiție.

• **Adaptabilitate și Cunoaștere**

Într-o lume care se schimbă rapid, adaptabilitatea și dorința de a învăța sunt esențiale. Magistratul ideal trebuie să fie deschis la noi idei, să fie capabil să interpreteze legile în contextul actual și să recunoască importanța evoluției sociale și tehnologice. O astfel de adaptabilitate asigură că justiția rămâne relevantă și efectivă în fața noilor provocări.

• **Viziune Etică și Empatie**

Pe lângă o înțelegere profundă a legilor, magistratul ideal trebuie să dețină o viziune etică solidă și capacitatea de a empatiza cu cei pe care îi servește. Justiția nu este doar o chestiune de interpretare legală, ci implică și impactul deciziilor asupra vieților oamenilor. Prin urmare, empatia și o orientare etică puternică sunt fundamentale pentru a asigura că deciziile juridice susțin principiile de dreptate și umanitate.

• **Curaj și Independență**

Curajul de a sta ferm în fața presiunilor și de a apăra principiile de justiție este indispensabil. În sistemele în care politicul poate încerca să influențeze justiția, independența magistratului și capacitatea de a lua decizii bazate pe convingeri etice și legale, chiar și atunci când acestea sunt nepopulare, sunt esențiale pentru integritatea sistemului de justiție.

Într-un peisaj global caracterizat de diversitate și schimbare, calitățile unui magistrat ideal transcende granițele culturale și sistemele juridice. Indiferent de structura politică sau de specificul legislativ al unei țări, magistratul ideal trebuie să combine integritatea și imparțialitatea cu adaptabilitatea și cunoașterea, să fie ghidat de o viziune etică profundă și să aibă curajul și independența de a apăra justiția. Aceste calități nu doar că asigură funcționarea eficientă a justiției, dar și consolidează încrederea societății în instituțiile sale judiciare, contribuind la o lume mai justă și echitabilă.

Dar dacă ne întoarcem de la viziunile filozofice asupra un magistrat ideal la viziunea legislativă aflăm că și aici avem o diversitate de modele a statutului de magistrat la nivel mondial.

În contextul legislației Republicii Moldova, unde noțiunea de "**magistrat**" nu este definită explicit, ci doar se stabilește că judecătorii au calitate de magistrat, interpretarea termenului poate fi deschisă unor discuții.

De exemplu, în Republica Moldova Legea Nr. 544 din 20.07.1995 cu privire la statutul judecătorului (publicat la 22.01.2013 în Monitorul Oficial Nr. 15-17 art. 63) în articolul 3 stabilește că au calitatea de magistrat și fac parte din corpul magistraților judecătorii de la toate instanțele judecătorești din țară și de la instanțele judecătorești internaționale.

Legislația națională indubitabil recunoaște numai judecătorii ca magistrați chiar în absența unei definiții clare și cuprinzătoare.

Conform normelor și practicilor juridice internaționale, noțiunea de "**magistrat**" tot se referă la persoane care exercită funcții judiciare, manifestând autoritatea judiciară în cadrul sistemului de justiție, dar categoriile de persoane este mai largă și are mai multe variații.⁸ Această definiție prezintă o anumită variație jurisprudențială transnațională, dar în esență include următoarele entități:

- **Judex (Judecători):** acești actori ai sistemului de justiție sunt considerați magistrați în accepțiunea cea mai pură. Ei au responsabilitatea de interpretare

⁸ Ghid privind art. 6 din Convenția Europeană pentru Drepturile Omului – Dreptul la un proces echitabil (latura penală), p. 12, 14 [Ghid-art.-6-pen-2013.pdf](https://www.unodc.org/res/ji/import/international_standards/bangalore_principles/bangalore_principles_romanian.pdf)
Principiile de la Bangalore privind conduită judiciară 2002

Traducere: Cristi Danileț – judecător.

https://www.unodc.org/res/ji/import/international_standards/bangalore_principles/bangalore_principles_romanian.pdf

Vezi art. 11 din Convenția ONU împotriva Corupției <https://www.ani.md/sites/default/files/Convenția%20ONU.pdf>

Vezi art. 47 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene [47-right-effective-remedy-and-fair-trial](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX%3A60924%3ADOC%3A_47)

Vezi art. 1, 2 din Recomandarea CM/Rec(2010)12 a Comitetului Miniștrilor către statele membre cu privire la judecători: independența, eficiența și responsabilitățile. [RecomandareaCMRec2010.pdf](https://www.coe.int/t/e/treaties/CM/Rec(2010)12/Rec(2010)12_En.pdf)

și aplicare a normelor juridice în cauzele civile, penale și administrative. Responsabilitatea lor fundamentală este asigurarea procesului judiciar într-un mod echitabil și imparțial, menținând independența funcțională față de celelalte ramuri ale puterii de stat.

- **Minister Public (Procurori):** de exemplu în sistemele de justiție din Franța, Italia, Spania, România, Germania membrii ministerului public sunt incluși sub denumirea de magistrați. Rolul lor este de a reprezenta interesele statului sau ale societății în procedurile penale, conducând investigații, inculpând și susținând acuzațiile în fața instanțelor judiciare. Funcția lor este esențială pentru asigurarea aplicării legii și promovarea justiției.

- **alte categorii de funcții judiciare:** în anumite jurisdicții (Belgia, Croația, Republica Cehă, Danemarca, Estonia, Finlanda, Franța, Germania, Italia, Letonia, Luxemburg, Monaco, Norvegia, Polonia, Portugalia, România, Republica Slovacă, Slovenia, Spania, Marea Britanie – Anglia și Țara Galilor, Marea Britanie – Irlanda de Nord.), noțiunea de magistrat poate cuprinde și alte roluri judiciare, precum judecătorii de pace sau magistrați specializați în diferite domenii specifice ale dreptului (exemplu: dreptul familiei, dreptul muncii).

Principiile de drept internațional⁹ accentuează imperativul independenței magistraților de influențele politice, precum și necesitatea ca aceștia să dețină o pregătire juridică adecvată, competențe profesionale riguroase și să adere la standarde etice înalte.¹⁰ Această independență este vitală pentru «*fidei publicae*» (încrederea publică) în justiție și pentru asigurarea unui «*iudicium iustum et aequum*» (proces echitabil și imparțial).

Este important de subliniat că, în diverse sisteme juridice, notiunea "magistrat" poate avea conotații și aplicabilități diferite, adaptate cerințelor legislative și tradițiilor juridice autohtone.

De exemplu în Franța, Italia și Germania, noțiunea de magistrat are caracteristici specifice fiecărui sistem juridic, reflectând tradițiile juridice și structura sistemului de justiție din acele țări.

⁹ Principii de bază ale Independenței Justiției (act adoptat la al 7-lea Congres al Națiunilor Unite referitor la prevenirea infracțiunilor, care a avut loc la Milano din 26 august până la 6 septembrie 1985 și aprobat prin rezoluțiile Adunării Generale 40/32 din 29 noiembrie 1985 și 40/146 din 13 decembrie 1985 https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://cdn.juridice.ro/wp-content/uploads/2013/08/Principii-2708.doc&ved=2ahUKewjnxbf2kKylAxXE8wIHHT_GJKAQFnoECBYQAQ&usq=AOvVaw3iP8xTB-rxcpZRReH_V5wg

¹⁰ Proiectul Codului de Conduită Judiciară de la Bangalore 2001 adoptat de Grupul Judiciar pentru Întărirea Integrității Justiției, așa cum a fost revizuit la Masa Rotundă a Președinților Curților Supreme ținută la Palatul Păcii, Haga, 25-26 noiembrie 2002 Principiile de la Bangalore privind conduită judiciară 2002 Traducere: Cristi Danileț – judecător. https://www.unodc.org/res/ji/import/international_standards/bangalore_principles/bangalore_principles_romanian.pdf

În sistemul juridic francez, magistrații sunt împărțiți în două categorii principale:

- **Magistrats du siège (Judecători):** aceștia sunt responsabili pentru judecarea cazurilor și emiterea de hotărâri. Ei sunt caracterizați prin independența lor față de executiv și sunt văzuți ca garanți ai libertăților individuale și ai imparțialității justiției.

- **Magistrats du parquet (Procurori):** aceștia reprezintă interesele statului și asigură aplicarea legii. Ei pot iniția cauze penale și supraveghează desfășurarea anchetelor. Deși sunt independenți în teorie, practic au un grad de subordonare față de Ministerul Justiției.¹¹

Sistemul italian de magistratură este similar cu cel francez, având și el două ramuri principale:

- **Magistrati giudicanti (Judecători):** acest grup include judecătorii care prezidează și decid asupra cazurilor în instanțe.

- **Magistrati requirenti (Procurori):** aceștia sunt responsabili pentru urmărirea penală, conducerea investigațiilor și susținerea acuzației penale în fața instanțelor de judecată. Procurorii italieni sunt renumiți pentru gradul lor înalt de independență.¹²

Anume în sistemul de justiție italian noțiunea de magistrat corespunde înaltelor standarde CEDO în privința independenței magistratului în cazul în care în noțiunea de magistrat sunt incluși și procurorii.

O viziune specifică asupra noțiunii de magistrat are Convenția Europeană a Drepturilor Omului (CEDO).

Articolul 5 alin 3 din CEDO prevede: „Orice persoană arestată sau deținută (...) trebuie adusă de îndată înaintea unui judecător sau a altui magistrat împuternicit prin lege cu exercitarea atribuțiilor judiciare (...)”. Din această normă rezultă că noțiunea de „magistrat” și noțiunea de „judecător” nu sunt identice.

Analiza articolului 5 alineatul 3 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) sugerează o distincție între noțiunile de "magistrat" și "judecător", indicând că termenul "magistrat" are o acoperire mai largă în cadrul Convenției.

Textul Convenției sugerează că, deși toți judecătorii sunt magistrați, nu toți magistrații sunt judecători. Această distincție extinde conceptul de magistrat dincolo de rolul tradițional al judecătorilor, cuprinzând alte entități sau funcții juridice care

¹¹ https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35460319&pos=17;-58#pos=17;-58

¹² https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://supcourt-dpr.su/content/sudebnaya-sistema-italii&ved=2ahUKEwj5hb_jgnKylAxVqi_0HHb3ZLMcQFnoECBYQAQ&usg=AOvVaw2pIBdKanMU6I2g2yHo7p-m

sunt împuternicite să exercite atribuții judiciare.

Conform acestei prevederi, termenul "magistrat" poate include funcționari judiciari care nu sunt neapărat judecători în sensul strict, dar care sunt autorizați prin lege să efectueze anumite funcții judiciare. Aceasta poate include oficiali cu roluri specifice în procedurile penale sau civile, cum ar fi magistrații care supervizează procedurile preliminare sau cei care au autoritatea de a decide asupra măsurilor de detenție preventivă.

Această distincție este importantă în contextul drepturilor omului, deoarece articolul 5 alineatul 3 din CEDO este conceput pentru a proteja drepturile persoanelor arestate sau deținute, asigurând că acestea sunt aduse "de îndată" în fața unei autorități judiciare competente. Aceasta este o garanție împotriva detenției arbitrare și a abuzurilor de putere.

Interpretarea noțiunii de "magistrat" în cadrul Convenției permite aplicarea articolului 5 în diverse sisteme juridice care pot avea structuri diferite și care pot defini rolurile judiciare în moduri variate. Astfel, Convenția permite flexibilitate în aplicarea standardelor sale în diferite contexte juridice naționale.

Pentru a determina dacă o anumită funcție judiciară poate fi considerată ca fiind un "magistrat împuternicit prin lege să exercite atribuții judiciare", conform prevederilor Convenției Europene a Drepturilor Omului (CEDO), există mai mulți indicii juridici și criterii care trebuie luați în considerare:¹³

- **împuternicirea legală:** funcția trebuie să fie creată și reglementată de legile naționale, oferindu-i autoritatea de a lua decizii judiciare sau de a efectua alte activități specifice sistemului judiciar;

- **exercitarea atribuțiilor judiciare:** persoana în acea funcție trebuie să aibă capacitatea de a efectua activități specifice domeniului judiciar, cum ar fi examinarea legalității unei detenții, emiterea de ordine sau mandate, sau supravegherea proceselor preliminare;

- **independența funcțională:** persoana care ocupă funcția trebuie să acționeze în mod independent și imparțial, fără influențe interne și externe, în special din partea puterii executive și legislative. Acest criteriu este fundamental pentru a asigura echitatea și integritatea deciziilor luate;

¹³ Ghid privind art. 5 din Convenția europeană a drepturilor omului., p. 34-35
<http://ier.gov.ro/wp-content/uploads/2019/02/Ghid-art.-5-actualizat-31.12.2018.pdf>

- **protecția drepturilor fundamentale:** rolul magistratului implică protejarea drepturilor fundamentale ale indivizilor, inclusiv dreptul la un proces echitabil și dreptul împotriva detenției arbitrare;

- **calificări profesionale:** de obicei, persoanele care ocupă aceste funcții trebuie să aibă calificări juridice sau profesionale adecvate, asigurând astfel că sunt capabile să interpreteze și să aplice legea corect și eficient;

- **capacitatea de a examina legalitatea detenției:** un element cheie este capacitatea magistratului de a examina legalitatea detenției unei persoane, inclusiv posibilitatea de a ordona eliberarea acesteia dacă detenția este considerată ilegală;

- **recunoașterea de către jurisprudența CtEDO:** în unele cazuri, interpretările și hotărârile Curții Europene a Drepturilor Omului pot oferi îndrumări privind ce constituie un "magistrat împuternicit prin lege să exercite atribuții judiciare" în contextul specific al unui stat membru.

De exemplu, în cauza *Moulin împotriva Franței* din 23 noiembrie 2010 Curtea a hotărât că a fost încălcat art. 5 § 3 (dreptul de a fi adus de îndată înaintea unui judecător sau alt magistrat împuternicit cu exercitarea atribuțiilor judiciare) din Convenție în privința reclamantei.¹⁴

Reclamanta, avocat, a fost arestată și reținută în arestul poliției în baza suspiciunii că ar fi încălcat secretul anchetei judiciare privind un caz de trafic de droguri. La sfârșitul perioadei de reținere, a fost adusă în fața unui procuror adjunct, care a dispus reținerea sa în penitenciar în vederea transferului ulterior în fața judecătorilor de instrucție. Aceștia din urmă au trimis-o în judecată și a fost emis mandat de arestare preventivă de un judecător pentru libertăți și detenție. Reclamanta a pretins că nu a fost adusă de îndată înaintea unui judecător sau alt magistrat împuternicit cu exercitarea atribuțiilor judiciare. A observat, în special, că procurorii adjuncți, care nu erau inamovibili, erau membri ai Ministère public (Ministerul public) aflat sub autoritatea ministrului justiției, membru al guvernului și, prin urmare, al executivului. Relația ierarhică dintre ministrul justiției și Ministerul public era la momentul faptelor subiect de dezbatere în Franța și nu era de datoria Curții să adopte o poziție într-o dezbatere care era de competența autorităților interne. În acest cadru, Curtea a considerat că, dat fiind statutul lor, procurorii din Franța nu îndeplineau cerința independenței față de executiv, care era, la fel ca

¹⁴<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-101876%22%5D%7D>

imparțialitatea, una dintre garanțiile inerente noțiunii autonome de „magistrat”.¹⁵

În plus, legea încredința Ministerului public exercitarea acțiunii în numele statului. Ministerul public era reprezentat sub forma unui organism indivizibil atașat fiecărei instanțe penale de prim grad de jurisdicție și de apel. Cu toate acestea, garanțiile necesare privind independența față de executiv și de părți nu îi permiteau procurorului, în special, să intervină ulterior împotriva persoanei inculpate în procesul penal. Era puțin probabil ca, în speță, procurorul adjunct să își exercite funcția într-o altă jurisdicție decât cea a celor doi judecători de instrucție; într-o cauză anterioară, faptul că un procuror adjunct, după prelungirea perioadei de arest preventiv a transferat dosarul unui alt procuror nu a fost considerat de Curte ca fiind un argument convingător în această privință. În consecință, procurorul adjunct, reprezentant al Ministerului public, nu a oferit garanțiile de independență necesare pentru a fi descris ca judecător sau alt magistrat împuternicit cu exercitarea atribuțiilor judiciare în sensul acestei dispoziții.¹⁶

Este important de menționat că în mai multe țări din întreaga lume (de exemplu: Belgia, Croația, Republica Cehă, Danemarca, Estonia, Finlanda, Franța, Germania, Italia, Letonia, Luxemburg, Monaco, Norvegia, Polonia, Portugalia, România, Republica Slovacă, Slovenia, Spania, Marea Britanie – Anglia și Țara Galilor, Marea Britanie – Irlanda de Nord și altele), există funcții juridice precum judecătorii de pace sau alte roluri echivalente, care sunt incluse în cadrul larg al magistraturii.

Aceste roluri variază în funcție de jurisdicția și sistemul juridic specific fiecărei țări.¹⁷

Regatul Unit are judecătorii de pace (sau magistrați) care joacă un rol important în sistemul juridic, mai ales în Anglia și Țara Galilor. Ei se ocupă în principal de cazuri penale minore, infracțiuni rutiere și unele aspecte civile. Majoritatea sunt magistrați voluntari, fără o pregătire juridică formală.

În Statele Unite ale Americii tot există judecătorii de pace și în unele state ei au competențe variate, în funcție de legislația statului respectiv. Ei pot judeca cazuri civile și penale minore, efectua căsătorii civile și emite mandate de percheziție.¹⁸

¹⁵ Fișă tematică – Independența sistemului de justiție. Decembrie 2020, pagina 19
https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/FS_Independence_justice_ROM

¹⁶ Ibidem., p. 19

¹⁷ Raport Comisiei Europene pentru Eficiența Justiției (CEPEJ) “Sistemele Judiciare din Europa - Ediția 2006 (Date din 2004)” adoptat de către CEPEJ la cea de-a 7-a ședință plenară (Roma, 6 – 7 iulie 2006). Document însoțit de Consiliul Miniștrilor al Consiliului Europei la data de 2 oct. 2006) pagina 78
<https://rm.coe.int/comisia-europeana-pentru-eficienta-justitiei-cepej-raport-sistemele-ju/1680747c0a>

¹⁸ [https://www.law.cornell.edu/wex/justice_of_the_peace_\(jp\)](https://www.law.cornell.edu/wex/justice_of_the_peace_(jp))

În Australia judecătorii de pace îndeplinesc o serie de funcții, inclusiv atestarea documentelor, administrarea jurământurilor și, în unele state, judecarea unor cazuri minore.¹⁹

În Canada judecătorii de pace au funcții diverse, variind de la jurisdicție la jurisdicție. În unele provincii, ei joacă un rol semnificativ în sistemul de justiție, având autoritatea de a judeca anumite tipuri de cazuri și de a emite ordine judiciare.²⁰

În sistemul juridic francez, există funcții similare cu judecătorii de pace, cum ar fi judecătorii pentru litigii de mică valoare (juge de proximité), care se ocupă de cazuri civile minore.²¹

În toate aceste exemple, persoanele care ocupă astfel de funcții juridice, chiar dacă nu sunt judecători sau procurori în sensul tradițional, sunt adesea considerate a fi parte a corpului magistraturii, întrucât îndeplinesc funcții judiciare esențiale în sistemul de justiție al țării lor. Rolul și autoritatea acestor magistrați variază considerabil, în funcție de specificul legislației naționale și de structura sistemului juridic.

O altă abordare a noțiunii de magistrat are Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției (CEPEJ).

Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției (CEPEJ) definește un judecător ca *o persoană împuternicită cu atribuția emiterii sau colaborării la o decizie juridică*.²²

Diversitatea competențelor și sarcinilor judecătorilor, așa cum este evidențiată în analiza CEPEJ, reflectă existența mai multor categorii de judecători cu roluri și niveluri de pregătire distincte.

Judecătorii profesioniști sunt descriși în nota explicativă a schemei de evaluare CEPEJ drept “cei care au fost pregătiți și care sunt plătiți ca atare (și dacă funcția lor principală este munca în calitate de judecător)”.²³

Pe lângă judecătorii profesioniști, schema include încă două categorii: judecătorii

¹⁹ <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.wa.gov.au/organisation/department-of-justice/become-justice-of-the-peace%23~:text=3DRole%2520of%2520a%2520Justice%2520of%2520the%2520Peace%26text%3DJPs%2520are%2520appointed%2520by%2520the%2520statutory%2520declarations%2520and%2520certifying%2520documents.&ved=2ahUKEwje5dz186ulAxUg8AlHHedAFccQFnoECBwQAw&usg=AOvVaw2wdetVEQQMf0UvVJyBn70C>

²⁰ <https://www.ontariocourts.ca/ocj/jpaac/role/#~:text=Justices%20of%20the%20peace%20exercise,preside%20at%20hearings%20and%20trials.>

²¹ Raport Comisiei Europene pentru Eficiența Justiției (CEPEJ) “Sistemele Judiciare din Europa - Ediția 2006 (Date din 2004)” adoptat de către CEPEJ la cea de-a 7-a ședință plenară (Roma, 6 – 7 iulie 2006). Document însușit de Consiliul Miniștrilor al Consiliului Europei la data de 2 oct. 2006) pagina 77 <https://rm.coe.int/comisia-europeana-pentru-eficienta-justitiei-cepej-raport-sistemele-ju/1680747c0a>

²² Ibidem., p. 75

²³ European judicial systems CEPEJ Evaluation Report, 2022 Evaluation cycle (2020 data), p. 45. <https://rm.coe.int/cepej-report-2020-22-e-web/1680a86279>

profesioniști care își desfășoară activitatea în instanță ocazional (fiind remunerați în consecință) și judecătorii neprofesioniști.²⁴

În diferite țări, judecătorii profesioniști care lucrează ocazional includ: în Estonia, judecătorii primesc compensații și nu au calificări legale; în Franța, „juges de proximité” lucrează maxim 4 zile pe lună; în Islanda, judecătorii suplینitori sunt folosiți doar în absența judecătorilor obișnuiți de la curtea supremă; în Monaco, există judecători și judecători adjuncți; în Olanda, sunt judecători suplینitori; în Spania, sunt judecători de rezervă sau suplینitori; iar în Marea Britanie (Anglia și Țara Galilor), există judecători principali și judecători districtuali adjuncți care lucrează între 15 și 30 de zile pe an, pe bază de onorariu.²⁵

Lucrurile nu stau întotdeauna la fel în cazul judecătorilor “neprofesioniști”, care fac parte din instanțe judecătorești și ale căror decizii sunt obligatorii, dar care nu fac parte din categoria judecătorilor profesioniști. Această categorie include, în special, judecători laici, adică judecători fără pregătire juridică inițială, cunoscuți în Franța drept „juges consulaires”.²⁶

Judecătorii laici sunt în general implicați în judecarea cazurilor penale. Alte domenii în care sunt activi sunt instanțele muncii și instanțele comerciale. În unele țări (Franța, de exemplu) judecătorii laici lucrează în diverse instanțe specializate.²⁷

Putem concluziona că determinarea precisă a conceptului de magistrat este esențială în contextul globalizării și are implicații importante în multe sisteme juridice din întreaga lume. Există mai multe motive pentru care această clarificare este vitală:

- **claritate și uniformitate:** o definiție legislativă clară a termenului de "magistrat" ar contribui la uniformizarea înțelegerii rolului și responsabilităților acestor funcționari publici în cadrul sistemului judiciar. Aceasta ar elimina ambiguitățile și ar asigura o aplicare consecventă a legii;

- **standarde profesionale:** definirea explicită a noțiunii de magistrat poate contribui la stabilirea unor standarde clare pentru formarea, evaluarea și promovarea

²⁴ European judicial systems CEPEJ Evaluation Report, 2022 Evaluation cycle (2020 data), p. 45.
<https://rm.coe.int/cepej-report-2020-22-e-web/1680a86279>

²⁵ Raport Comisiei Europene pentru Eficiența Justiției (CEPEJ) “Sistemele Judiciare din Europa - Ediția 2006 (Date din 2004)” adoptat de către CEPEJ la cea de-a 7-a ședință plenară (Roma, 6 – 7 iulie 2006). Document însoțit de Consiliul Miniștrilor al Consiliului Europei la data de 2 oct. 2006). p. 77
<https://rm.coe.int/comisia-europeana-pentru-eficienta-justitiei-cepej-raport-sistemele-ju/1680747c0a>

²⁶ European judicial systems CEPEJ Evaluation Report, 2022 Evaluation cycle (2020 data), p. 45.
<https://rm.coe.int/cepej-report-2020-22-e-web/1680a86279>

²⁷ Raport Comisiei Europene pentru Eficiența Justiției (CEPEJ) “Sistemele Judiciare din Europa - Ediția 2006 (Date din 2004)” adoptat de către CEPEJ la cea de-a 7-a ședință plenară (Roma, 6 – 7 iulie 2006). Document însoțit de Consiliul Miniștrilor al Consiliului Europei la data de 2 oct. 2006). p. 75
<https://rm.coe.int/comisia-europeana-pentru-eficienta-justitiei-cepej-raport-sistemele-ju/1680747c0a>

magistraților. Aceasta ar asigura menținerea unui nivel înalt de profesionalism și competență în rândul magistraților;

- **separarea puterilor**: prin definirea clară a rolului magistraților, se poate asigura respectarea principiului separării puterilor în stat. Magistrații, trebuie să funcționeze independent de puterea executivă și legislativă, iar o definiție clară a rolului lor sprijină această independență;

- **încrederea publică**: definirea clară a statutului și rolului magistraților poate crește încrederea publică în sistemul judiciar. Când cetățenii înțeleg rolul și limitele autorității magistraților, pot avea o mai mare încredere în imparțialitatea și eficiența sistemului judiciar;

- **conformare cu normele internaționale** o definiție clară ar putea ajuta și la alinierea legislației naționale cu standardele și practicile internaționale, asigurând astfel compatibilitatea și coerența sistemului judiciar al Republicii Moldova cu sistemele judiciare din alte țări.

În concluzie, o definiție legislativă clară a noțiunii de magistrat în Republica Moldova ar putea aduce beneficii semnificative în ceea ce privește claritatea, consistența și eficiența sistemului judiciar, consolidând în același timp statul de drept și încrederea în justiție.

03

STANDARDELE INTERNAȚIONALE PRIVIND STATUTUL PROCURORULUI

În condițiile actuale, când statul contemporan în persoana organelor de drept se afirmă ca un garant al drepturilor și libertăților personalității, cunoașterea standardelor internaționale privind statutul procurorului devine o necesitate stringentă. Problema determinării statutului procurorului a provocat discuții contradictorii atât în doctrină, cât și în practică, capătând o importanță majoră din perspectiva reformării sectorului justiției în Republica Moldova.

Lipsa reglementării juridice a statutului procurorului în cadrul procesului penal poate crea numeroase probleme în plan practic, ceea ce se răsfrânge negativ asupra activității de combatere a criminalității. În această ordine de idei, o problemă majoră la capitolul subiectului cercetat, o constituie lipsa reglementărilor juridice explicite. Astfel, se impune crearea mecanismului legislativ de reglementare juridică a statutului procurorului în cadrul procesului penal conform standardelor internaționale, cu delimitarea strictă a rolului, atribuțiilor și responsabilităților acestui subiect.

Abordând per ansamblu conținutul strategiilor de dezvoltare a Republicii Moldova pentru anii viitori, în raport cu tendințele actuale de cooperare cu entitățile regionale și internaționale, în special cu EUROJUST, EUROPOL, UNODC, INTERPOL, CCPE, inclusiv la compartimentul participării active în cadrul asociațiilor și programelor internaționale, cum ar fi IAP, TAIEX, TWINNING, ODIHR, OSCE, conchidem că, implementarea conceptului statutului procurorului conform standardelor internaționale constituie una din direcțiile prioritare de dezvoltare a statului într-un pas cu tendințele europene.

Totalitatea angajamentelor asumate de Republica Moldova în momentul ratificării Statutului Consiliului Europei, *prin Hotărârea Parlamentului nr.522 din 12 iulie 1995 (Monitorul Oficial, 1995, nr.041)* privind asigurarea preeminenței dreptului internațional în raport cu dreptul național, respectarea drepturilor omului și libertăților fundamentale, determinarea locului, rolului și atribuțiile Procuraturii în vederea corespunderii exigențelor statului de drept și normelor dreptului internațional, precum și respectarea *Recomandării nr.19/2000 a Comitetului de Miniștri al statelor-membre privind rolul Procuraturii în sistemul de justiție penală*, adoptată de Comitetul de Miniștri la 6 octombrie 2000 la cea de-a 724-a reuniune a delegaților Miniștrilor; *Recomandării nr.1604/2003 a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei privind rolul Procuraturii într-o societate democratică* și altor standarde europene care decurg din tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte, a stat la baza inițierii procesului de reformare a instituției Procuraturii Republicii Moldova.²⁸

²⁸ Notă informativă Ministerului Justiției la proiectul Legii pentru modificarea Legii nr.294-XVI din 25.12.2008. Disponibil: <http://www.justice.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=89&id=582>

În planul standardelor internaționale vizând statutul procurorului, putem cu certitudine afirma că instituția dată reprezintă un subiect al unor reglementări aprofundate implementate de entitățile europene și mondiale.

Datorită reglementărilor internaționale privind statutul procurorului, am putut percepe standardele existente în spațiul european ce țin de necesitatea și oportunitatea atribuirii calității de magistrat acestui subiect procesual, ne-am format o viziune clară asupra naturii juridice și istoriografiei creării acestui concept.

Problema atribuirii procurorilor statutului de magistrat a fost abordată pe larg în cadrul grupurilor de lucru și consultărilor organizate cu suportul IAP, AIDP, ODIHR, CCPE, CoE, altor instituții și organizații internaționale de profil. Prin urmare, subiectul studiat se încadrează nu numai în tendințele actuale de cercetare în plan național, dar își găsește și o reflectare largă în preocupările internaționale.

Incidența standardelor internaționale privind statutul procurorului depinde de unele tradiții juridice ce sunt practicate pe teritoriul statului concret. De-a lungul secolelor, au evoluat o serie de sisteme juridice diferite. Datorită factorilor istorici, unele țări au amestecat tradițiile legale, creând cerințe procedurale și legale unice care pot varia între diferite regiuni din aceeași țară și/ sau pentru diferite domenii de drept.

Cele trei sisteme juridice majore sunt următoarele:

1. sistemul dreptului civil se bazează pe sistemul de codificare a legilor;
2. sistemul dreptului comun se bazează pe legea dezvoltată prin jurisprudență;
3. sistemul juridic islamic se bazează pe faptul că, nu există nicio distincție între sistemul juridic și alte intervenții statale privind comportamentul unei persoane.²⁹

Determinarea incidenței standardelor internaționale privind statutul procurorului în jurisdicții concrete, se impune, ținând seama de sistemul juridic al fiecărei țări în parte.

În ceea ce privește locul procuraturii în sistemul de drept, Europa este împărțită între sistemele în care parchetele se bucură de independență totală față de parlament și guvern și cele în care procuraturile sunt subordonate uneia dintre aceste autorități, beneficiind totuși de un anumit grad de independență de acțiune.³⁰

²⁹ UNODC. Manual on Mutual Legal Assistance and Extradition. Vienna: UNDOC publishing section, 2012, p.9.

³⁰ Gribincea V., Ioniță L., ș.a. Concepția de reformare a Procuraturii, Chișinău, 2013.

https://www.justice.gov.md/public/files/concept.ref.procuratur.fin.06.11.2013.v.g._redactari_PG_11.11.2013_12.11.2013_final.pdf

Limitările instituite de sistemele de drept între state-națiuni necesită deci un demers original pentru recenzarea și selecționarea problemelor după prioritățile ce trebuie definite la nivelul unei politici regionale, naționale și europene – dacă e posibil coordonate – cât și pentru încercarea de a da răspunsuri specifice pe termen scurt, mediu și lung. Acest demers interdisciplinar – și internațional, de-a lungul frontierelor – este indispensabil pentru determinarea diferitelor tipuri de relații economice, culturale și politice.³¹

Studiul realizat ne-a permis să observăm că, standardele internaționale privind statutul procurorului sunt consemnate și reglementate în conținutul mai multor acte ce emană de la organizații internaționale și asociații profesionale. În această ordine de idei este important de menționat *Codul de conduită al Procurorilor*³², adoptat de *Asociația Internațională a Procurorilor (IAP)*, care oferă orientări explicite cu privire la etica și comportamentul profesional al procurorilor, punând accent pe imparțialitatea, independența și respectarea drepturilor omului în exercitarea funcției.

Asociația Internațională a Procurorilor a fost înființată în iunie 1995, în cadrul lucrărilor Biroului Națiunilor Unite din Viena. Prima sa Adunare Generală a avut loc în Budapesta, în septembrie 1996. Principalul imbold pentru crearea Asociației a fost creșterea rapidă a criminalității organizate transnaționale, în special din domeniul traficului ilicit de droguri, spălării banilor și fraudelor economice.³³

Liniile directoare, sau Constituția IAP, a fost prima încercare internațională de a defini statutul și rolul procurorului, fiind adresate statelor și celor interesați. Acestea nu abordează detaliat relațiile între procurori și exponenții puterii executive sau legislative. Unul dintre cele mai importante obiective adoptate de IAP în Constituția³⁴ sa este [...] *promovarea și îmbunătățirea acelor standarde și principii, care sunt recunoscute la nivel internațional, fiind importante pentru realizarea independent și obiectiv, obligațiilor aferente urmării penale [...]*.

În această ordine de idei, la 23 aprilie 1999 au fost adoptate *Standardele de responsabilitate profesională și declarația privind obligațiile și drepturile fundamentale ale procurorilor*, cunoscute în mediul profesional ca „standardele IAP”³⁵.

³¹ Lixandru O., Managementul constituirii și funcționării structurilor specializate în investigarea criminalității transfrontaliere, Autoreferat al tezei de doctorat în drept. București, 2011, p.10.

³² [https://www.iap-association.org/Resources-Documentation/IAP-Standards-\(1\)](https://www.iap-association.org/Resources-Documentation/IAP-Standards-(1))

³³ UNODC Report on justice reform, www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/14-07304_ebook.pdf, p.13.

³⁴ <https://www.iap-association.org/Resources-Documentation/IAP-Constitution>

³⁵ [https://www.iap-association.org/Resources-Documentation/IAP-Standards-\(1\)](https://www.iap-association.org/Resources-Documentation/IAP-Standards-(1))

În 2008, prin rezoluția Comisiei pentru prevenirea criminalității și justiție penală nr. 17/2, Standardele IAP au fost recunoscute de ONU ca fiind complementare reglementărilor privind rolul procurorilor, iar statele membre au fost invitate să-și încurajeze procuraturile naționale să implementeze standardele IAP. Acestea servesc ca un etalon internațional pentru conduita profesională a procurorilor și a parchetelor din toate jurisdicțiile mondiale. Standardele IAP au o semnificație deosebită prin faptul că, nu constituie produsul unui acord între state sau guverne, dar au fost compuse și adoptate de către procurori înșiși, propuse din toate părțile lumii și din diferite tradiții juridice. Acestea pot fi considerate ca opiniile procurorilor cu privire la standardele care ar trebui să se aplice statutului profesional³⁶.

În vederea protejării siguranței procurorilor ca un element inerent statutului profesional, Asociația Internațională a Procurorilor, a adoptat ***Declarația privind standardele minime pentru protecția și siguranța procurorilor și a familiilor acestora, din 1 martie 2008***³⁷.

Astfel, concluzionăm că, anume asociațiile profesionale ale procurorilor joacă un rol major în determinarea statutului profesional, sprijinirea și promovarea intereselor și drepturilor procurorilor, atât în cadrul puterii judecătorești, cât și interacționând cu exponenții altor puteri de stat. Conform standardelor internaționale, asociațiile profesionale au o importanță semnificativă din mai multe raționamente, printre care:

1. Reprezentarea membrilor asociației și vociferarea poziției comune, ceea ce se exprimă prin faptul că asociațiile profesionale oferă procurorilor o platformă eficientă de comunicare pentru a-și exprima opiniile, preocupările și interesele instituționale comune. Asociațiile acționează ca o voce comună colectivă pentru a atrage atenția societății și a altor subiecți oficiali asupra problemelor și nevoilor specifice ale procurorilor.

2. Apărarea independenței și imparțialității procurorilor, luptând împotriva presiunilor politice sau altor influențe necorespunzătoare, care ar putea afecta capacitatea procurorilor de a-și exercita funcția în mod obiectiv și echitabil.

3. Contribuie la promovarea integrității profesionale, oferind standarde etice, formare profesională și înaltele reguli de comportament în mediul profesional.

4. Acordă solidaritate și sprijin membrilor asociației, oferind consiliere și asistență în fața dificultăților sau problemelor pe care procurorii le pot întâmpina în exercitarea funcției.

³⁶ Ibidem., p. 13. [https://www.iap-association.org/Resources-Documentation/IAP-Standards-\(1\)](https://www.iap-association.org/Resources-Documentation/IAP-Standards-(1))

³⁷ [https://www.iap-association.org/Resources-Documentation/IAP-Standards-\(1\)/Protection-of-Prosecutors](https://www.iap-association.org/Resources-Documentation/IAP-Standards-(1)/Protection-of-Prosecutors)

În cadrul realizării studiului s-a solicitat³⁸ asistența colegilor de la Asociația Internațională a Procurorilor, care au prezentat diferite date despre starea de fapt în jurisdicțiile lor. În cadrul studiului nostru, am colaborat cu colegii din diverse jurisdicții prin intermediul Asociației Internaționale a Procurorilor, pentru a administra datele relevante despre statutul de magistrat al procurorilor în diferite state. Pe caz, au fost prezentate diverse date despre rolul, responsabilitățile și reglementările ce vizează activitatea procurorilor în diferite jurisdicții, reflectând diversitatea sistemelor judiciare din întreaga lume.

De asemenea, ne-am adresat către Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni pentru a obține informații pertinente referitor la rolul și statutul procurorilor în diverse state europene, din perspectiva statutului de magistrat. Am solicitat datele specifice despre atribuțiile, independența și reglementările procesuale care guvernează statutul procurorilor în statele membre ale Consiliului Europei.

Opiniile formulate denotă că, independența procurorilor este un element indispensabil statutului profesional, care este esențială pentru statul de drept, trebuie să fie garantată prin lege la cel mai înalt nivel posibil, într-o manieră similară cu cea a judecătorilor. În țările în care Ministerul Public este independent de Guvern, Statul trebuie să ia măsuri efective pentru a se asigura că natura și întinderea independenței parchetelor se stabilesc prin lege³⁹. În țările în care Ministerul Public depinde de acesta sau este subordonat Guvernului, ori se bucură de un alt statut decât cel descris mai sus, Statul trebuie să se asigure că natura și întinderea puterilor Guvernului cu privire la parchete sunt, de asemenea, specificate prin lege și că Guvernul își exercită atribuțiile în mod transparent și în conformitate cu tratatele internaționale, legislația națională și principiile generale de drept⁴⁰.

Studiul realizat demonstrează că, în mai multe jurisdicții, procurorii sunt considerați magistrați sau fac parte din sistemul judiciar ca parte a puterii judecătorești. În Europa, această abordare variază în funcție de sistemul legal al fiecărui stat, în unele țări, procurorii sunt recunoscuți drept magistrați datorită responsabilităților și atribuțiilor particulare în administrarea justiției.

De exemplu, în Franța, Germania sau Italia, procurorii sunt parte a puterii judecătorești și sunt considerați magistrați. În Germania, procurorii sunt responsabili de conducerea investigațiilor, iar poliția este doar un organ de investigare. În Japonia, procurorii sunt,

³⁸ <https://www.iap-association.org/News/call-for-participation-moldova>

³⁹ Recomandarea Rec(2000)19 a Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei privind rolul procurorilor în sistemul de justiție penală, 6 octombrie 2000.

⁴⁰ Ibidem.

de asemenea, împuterniciți să efectueze investigații, însă Codul de procedură penală prevede că responsabilitatea investigației revine poliției. Dimpotrivă, în alte țări cu tradiții de drept comun, precum Kenya, Pakistan, Tanzania și Marea Britanie, procurorii nu joacă niciun rol în investigații și administrarea probatoriului ca atare, ci exercită autoritatea lor de consiliere sau de supraveghere pentru a ghida poliția⁴¹.

În conformitate cu dreptul francez, procurorii sunt considerați magistrați. Judecătorii și procurorii sunt instruiți la aceeași școală de magistratură și se consideră colegi⁴².

În dreptul francez, *ministère public* sau *le parquet* este autoritatea responsabilă direct pentru apărarea intereselor societății și aplicarea legislației penale. Ministerul public este format în primul rând din magistrați, dar uneori este reprezentat și de alte persoane, cum ar fi de exemplu investigatori. **Procurorii** pot fi numiți „magistrați permanenți / *fr. magistrature debout*”, spre deosebire de judecători, denumiți *fr. magistrats du siège* (magistrați așezați / eng. *seated magistrates*)⁴³.

O trăsătură caracteristică a parchetului este indivizibilitatea: fiecare membru reprezintă întregul și elementele sunt astfel movibile. Orice acțiune a unui membru al parchetului angajează întregul parchet. În cadrul unui proces penal, magistrații parchetului se pot înlocui, ceea ce este inadmisibil în cazul magistraților *du siège*⁴⁴.

Parchetul francez nu este considerat o autoritate judiciară independentă în sensul articolului 5 din *Convenția pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale*.

Potrivit art. 65 din Constituția franceză, Consiliul Superior al Magistraturii este alcătuit din două camere, una competentă în ceea ce privește magistrații parchetului, a 2-a în ceea ce privește *magistrats du siège*.

Potrivit art. 65 din Constituția franceză⁴⁵, procurorul este un magistrat al puterii judecătorești care participă la supravegherea respectării drepturilor și libertăților individuale. Autoritatea judiciară, în temeiul articolului 66 din Constituție, asigură respectarea libertății individuale, include atât magistrații parchetului, cât și pe cei *du siège*.

În Portugalia⁴⁶ parchetul constituie o instituție organizată ierarhic, fapt care nu este

⁴¹ Statutul și rolul Procurorilor. Biroul ONU pentru droguri și criminalitate. Viena, 2014, p.56.

⁴² <https://en.wikipedia.org/wiki/Prosecutor>

⁴³ [https://en.wikipedia.org/wiki/Minist%C3%A8re_public_\(France\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Minist%C3%A8re_public_(France))

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ <https://constitutii.files.wordpress.com/2013/02/franta.pdf>

⁴⁶ <https://ministerio-publico.pt/o-que-e/?lang=en#:~:text=Like%20the%20judges%2C%20public%20prosecutors,full%20accordance%20with%20the%20law.>

incompatibil cu autonomia procurorilor. Pentru procurori, ierarhia constă în raportarea superiorilor acțiunilor în condițiile prevăzute de lege, și în obligația de a respecta directivele, ordinele și instrucțiunile pe care le-au primit. Procurorul este un magistrat care acționează din proprie inițiativă și se bucură de independență judiciară. Este o autoritate publică, o parte a puterii judecătorești și, prin urmare, este o autoritate judiciară.

În Italia, un șir de probleme au provocat o schimbare treptată a conceptului privind statutul și implicarea procurorilor în cercetări. Colaboratorii de poliție înșiși au fost treptat obligați să solicite mai des consultanță procurorilor. Apariția unor noi forme de criminalitate (crima organizată, în special spălarea banilor și traficul de droguri) și complexitatea în continuă creștere a dreptului material și procedural îi determină pe colaboratorii de poliție să apeleze mai frecvent după ajutor la procurori⁴⁷.

Aderarea Uniunii Europene la CEDO a creat o premisă suplimentară de a studia concluziile Curții Europene formulate pe marginea subiectului cercetat. Din perspectiva integrării Republicii Moldova în Uniunea Europeană, o sarcină primordială pentru următorii ani rămâne cercetarea coraportului dintre standardele instituite prin jurisprudența CtEDO și legislația UE, elaborarea mecanismelor practice de implementare a normativelor UE în coraport cu practica CtEDO.

În această ordine de idei, reprezintă interes pentru studiul realizat cauza CtEDO *Moulin vs. Franța*⁴⁸. Potrivit circumstanțelor cauzei, reclamantul a fost reținut timp de cinci zile înainte de a fi prezentat „unui judecător sau unui alt magistrat”. Acesta a invocat violarea art. 5§3 din Convenție, în ceea ce privește intervenția procurorului adjunct din Toulouse, considerând că prezența acestuia nu poate compensa lipsa unui control judiciar. Reprezentantul parchetului francez nu poate fi asimilat cu „un judecător sau alt magistrat împuternicit de lege să exercite controlul judiciar”, așa cum rezultă din Convenție.

Reclamantul a invocat în special că, există o șansă ca magistratul de parchet să devină organ de urmărire penală și că imparțialitatea sa poate părea discutabilă, chiar și în absența cumulării efective a unor astfel de funcții. Procurorul nu este un magistrat independent în timp ce membrii parchetului se află sub autoritatea ierarhică a Ministerului Public și prin urmare, sunt reprezentanții puterii executive.

Potrivit aprecierii Curții, magistratul trebuie să întrunească garanțiile de independență

⁴⁷ Savona E. *Mafia Issues. Analyses and proposals to combating mafia today*. Milano: ISPAC, 1993, p.201

⁴⁸ Cauza CtEDO *Moulin vs. Franța*. Disponibil:

[https://hudoc.echr.coe.int/tkp197/view.asp#{%22fulltext%22:\[%22Arr %C3%AA%20Moulin%22\],%22itemid%22:\[%22002-709%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/tkp197/view.asp#{%22fulltext%22:[%22Arr %C3%AA%20Moulin%22],%22itemid%22:[%22002-709%22]})

cerute față de executiv, ceea ce exclude în special faptul că, poate acționa ulterior împotriva reclamantului în procesul penal, ca și procurorul, acesta trebuie să aibă puterea de a dispune eliberarea, după ce a audiat persoana și a controlat legalitatea și justificarea reținerii și arestării (*Asenov ș.a. vs. Bulgariei*⁴⁹).

Este de competența Curții să examineze chestiunea dacă procurorul adjunct, reprezentant al parchetului, a îndeplinit condițiile necesare pentru a fi împuternicit, în sensul articolului 5 § 3 din Convenție, în special în ceea ce privește caracteristicile și atribuțiile magistratului.

Curtea reține mai întâi că, judecătorii sunt supuși unui regim juridic diferit de cel prevăzut pentru membrii parchetului. Aceștia din urmă se subordonează unui superior ierarhic comun, Șeful Parchetului, Ministrul Justiției, care este membru al Guvernului și, prin urmare, al puterii executive.

Spre deosebire de judecători, procurorii nu sunt inamovibili conform articolului 64 din Constituție franceză. Aceștia sunt plasați sub conducerea și controlul conducătorilor lor ierarhici din cadrul Parchetului, și sub autoritatea Ministrului Justiției.

Curtea apreciază că, datorită statutului lor, membrii parchetului, în Franța, nu îndeplinesc cerința de independență în ceea ce privește organele puterii executive, care la fel ca imparțialitate, se numără printre garanțiile inerente noțiunii autonome de magistrat în sensul articolului 5 § 3 (*De Jong, Baljet și Van den Brink v. Netherlands*⁵⁰).

Curtea a considerat că procurorul adjunct din Toulouse, membru al Parchetului, nu a îndeplinit, în ceea ce privește articolul 5§3 din Convenție, garanțiile de independență cerute de jurisprudența sa, în sensul prezentei dispoziții, drept „*judecător sau (...) alt magistrat împuternicit de lege să exercite funcții judiciare*”.

În aceeași ordine de idei, concluziile de importanță majoră privind statutul de magistrat al procurorului au fost formulate în cauza CtEDO *Vassis v. Franței*⁵¹, în care Curtea a conchis că, procuratura nu poate fi considerat o autoritate judiciară în sensul art. 5§3 din Convenție.

În continuare, vom analiza unele standarde internaționale și Europene privind statutul procurorului, adoptate la nivelul organizațiilor supra-naționale.

Declarația Universală a Drepturilor Omului și Pactul Internațional cu privire la

⁴⁹ <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-58261%22%5D%7D>

⁵⁰ <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-57466%22%5D%7D>

⁵¹ Cauza CtEDO *Vassis v. Franței*. Disponibil: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-121566%22%5D%7D>

Drepturile Civile și Politice nu conțin reglementări explicite privind statutul procurorului, iar jurisprudența Comitetului ONU pentru Drepturile Omului acordă puțină atenție acestui subiect⁵².

În 1980, la cel de-al 6-lea Congres al Națiunilor Unite pentru prevenirea criminalității, s-a evidențiat importanța definirii standardelor internaționale privind statutul procurorului. Congresul a menționat punerea efectivă în aplicare a articolului 14 din *Pactul Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice* privind selecția și formarea corespunzătoare a judecătorilor și procurorilor: [...] *statele membre ar trebui să se asigure că cei responsabili de funcționarea sistemului de justiție penală la toate nivelurile ar trebui să fie calificați corespunzător pentru sarcinile lor și să le îndeplinească într-o manieră care este independentă de interesul personal sau de grup [...]*⁵³.

Standardele detaliate privind statutul procurorului au fost adoptate la nivel regional, în special de către organele Consiliului Europei.

Fundamentele statutului procurorului în spațiul European rezultă din Recomandările Comitetului de Miniștri:

1.Recomandarea Rec(2000)10 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind codurile de conduită pentru funcționarii publici, 11 mai 2000.

2.Recomandarea Rec(2000)19 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind rolul procurorilor în sistemul de justiție penală, 6 octombrie 2000.

3.Recomandarea Rec(2003)13 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind furnizarea de informații prin intermediul mass-media în legătură cu procedurile penale, 10 iulie 2003.

4.Recomandarea Rec(2010)12 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind judecătorii: independență, eficiență și responsabilități, 17 noiembrie 2010.

5.Recomandarea Rec(2012)11 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind rolul procurorilor în afara sistemului de justiție penală, 19 septembrie 2012.

Recomandarea (2000)19 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei către statele membre privind rolul procurorilor în sistemul de justiție penală

⁵² The Status and Role of Prosecutors A United Nations Office on Drugs and Crime and International Association of Prosecutors Guide United Nations, December 2014. Disponibil: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/14-07304_ebook.pdf, p.12.

⁵³ Ibidem, p.12.

(6 octombrie 2000)⁵⁴, la capitolul garanțiilor recunoscute procurorilor pentru exercitarea atribuțiilor sale stabilește că, [...] *statele trebuie să ia toate măsurile utile pentru a permite membrilor parchetului să-și îndeplinească atribuțiile și responsabilitățile profesionale în condiții adecvate aferente statutului și cu mijloace adecvate, în special bugetare [...].*

Abordând natura relațiilor între procuratură, puterile executivă și legislative, *Recomandarea (2000) 19 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei* prevede că, [...] *statele trebuie să ia măsuri adecvate pentru a se asigura că membrii parchetului își pot îndeplini misiunea fără intervenții nejustificate și fără a risca să-și asume neîntemeiat, fără motive plauzibile, răspunderea civilă, penală sau de altă natură [...].*

Recomandarea 1896 (2010) a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei (adoptată la 27 ianuarie 2010) încurajează Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE) să-și continue rolul de garant al aplicabilității *Recomandării Rec (2000)19 a Comitetului de Miniștri privind rolul procurorului în sistemul justiției penale*, ținând seama în special de independența procurorilor și luând în considerare reformele care au fost demarate în statele membre de la adoptarea recomandării.

Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni, cunoscut, de asemenea, sub acronimul CCPE, reprezintă un organism consultativ al Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei, care a fost înființat prin decizia vice-miniștrilor de justiție la data de 13 iulie 2005, în scopul instituționalizării unei conferințe anuale a procurorilor europeni, care a fost organizată până atunci. Obiectivul principal al Conferinței anuale a fost punerea în aplicare a *Recomandării Rec(2000)19* privind rolul procuraturii în sistemul de justiție penală⁵⁵.

Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE), înființat de Comitetul de Miniștri în 2005, și-a pus ca sarcină primordială să identifice cele mai actuale tendințe în ceea ce privește statutul și atribuțiile procurorului. Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei a însărcinat CCPE să adopte un document de referință privind normele și principiile europene referitoare la procurori.

În contextul aplicabilității și implementării *Recomandării Rec(2000)19 a Comitetului de Miniștri* din 6 octombrie 2000, reprezintă o valoare majoră avizele adoptate de Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni:

⁵⁴ Council of Europe, Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers to member States on the role of public prosecution in the criminal justice system, adopted by the Committee of Ministers on 6 October 2000.

⁵⁵ <https://rm.coe.int/ghid-ccpe-ro-final-28-01-2021/1680a15a22>

1. Avizul nr.1 (2007)⁵⁶ privind modalitățile de îmbunătățire a cooperării internaționale în domeniul justiției penale;
2. Avizul nr.2 (2008)⁵⁷ privind alternativele la urmărire penală;
3. Avizul nr.3 (2008)⁵⁸ privind rolul parchetelor în afara domeniului dreptului penal;
4. Avizul nr.4 (2009)⁵⁹ privind relațiile dintre judecători și procurori într-o societate democratică;
5. Avizul nr.5 (2010)⁶⁰ privind rolul procuraturii și justiției pentru minori;
6. Avizul nr.6 (2011)⁶¹ privind relația dintre procurori și administrația penitenciarului;
7. Avizul nr.7 (2012)⁶² privind managementul mijloacelor de urmărire penală;
8. Avizul nr.8 (2013)⁶³ privind relațiile dintre procurori și mass-media.

Susținem opinia potrivit căreia, spre deosebire de procuror, rolul judecătorului rămâne într-un cadru destul de stabil, având în vedere că sarcina de a judeca nu oferă alternative excesive, la fel și evaluarea probelor în instanță, de exemplu, chiar dacă uneori implică utilizarea unor inovații tehnologice sofisticate⁶⁴. Tocmai din acest motiv, contribuțiile aduse de CCPE procuraturilor din Europa sunt de o importanță deosebită. Aceste avize reprezintă contribuții care trasează o cale de urmat și, prin urmare, este important ca ele să fie luate în considerare⁶⁵.

De asemenea, aspectele importante privind statutul procurorului rezultă din conținutul Opiniei Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE), nr. 9 (2014) „normele și principiile europene privind procurorii”⁶⁶.

Conform standardelor Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni, statutul independent al procurorilor este o cerință de bază a statului de drept, și trebuie să fie garantat prin lege, la cel mai înalt nivel posibil, într-o manieră similară cu cea a judecătorilor⁶⁷.

În conformitate cu Opinia nr.9 (2014) al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni către Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei din 14.12.2014, [...] ***cooperarea reciprocă și corectă dintre organele de urmărire penală este esențială***

⁵⁶ Opinion No. 1 (2007) on ways to improve international cooperation in the criminal justice field.

⁵⁷ Opinion No. 2 (2008) on alternatives to prosecution.

⁵⁸ Opinion No. 3 (2008) on the role of prosecution services outside the criminal law field.

⁵⁹ Opinion No. 4 (2009) on the relations between judges and prosecutors in a democratic society.

⁶⁰ Opinion No. 5 (2010) on the role of public prosecution and juvenile justice.

⁶¹ Opinion No. 6 (2011) on the relationship between prosecutors and the prison administration.

⁶² Opinion No. 7 (2012) on the management of the means of prosecution services.

⁶³ Opinion No. 8 (2013) on relations between prosecutors and the media.

⁶⁴ <https://rm.coe.int/ghid-ccpe-ro-final-28-01-2021/1680a15a22>

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ <https://rm.coe.int/16807482b3>

⁶⁷ Avizul nr. 4 (2009) al CCPE privind relațiile dintre judecători și procurori într-o societate democratică.

pentru eficacitatea activității de cercetare a infracțiunilor la nivel național și la nivel internațional, dintre diferitele organe de urmărire penală, precum și dintre procurorii. Procurorii ar trebui să trateze cererile internaționale de asistență în cadrul jurisdicției lor cu aceeași diligență, ca și în cazul muncii lor la nivel național, și ar trebui să aibă la dispoziție ceea ce este necesar, inclusiv formarea profesională, să promoveze și să susțină cooperarea judiciară internațională autentică și eficientă [...]»⁶⁸.

De menționat că, potrivit Opiniei nominalizate supra, [...] *organizarea majorității parchetelor se bazează pe o structură ierarhică. Relațiile dintre diferitele niveluri ale ierarhiei ar trebui guvernate de reglementări clare, lipsite de ambiguitate și bine echilibrate. Atribuirea și reatribuirea cazurilor ar trebui să îndeplinească cerințele de imparțialitate [...]*.

Carta de la Roma, adoptată prin Avizul CCPE nr. 9 din 17.12.2014⁶⁹ cu privire la normele și principiile europene privind procurorii, prevede următoarele: [...] *independența procurorilor este esențială pentru statul de drept – trebuie garantată prin lege, la cel mai înalt nivel posibil, într-o manieră similară cu cea a judecătorilor [...]*.

Relațiile profesionale strânse există de obicei între judecători și procurori, deoarece obiectivele lor profesionale merg în paralel destul de des. „Procurorii și judecătorii au obligația să aplice legea sau să asigure aplicarea acesteia. Judecătorii realizează această obligație în mod reactiv, pentru a răspunde la cazurile aduse în fața lor, pe când procurorii «asigură» aplicarea pro-activă a legii. Judecătorii stau pe scaun și pronunță sentințe; procurorii întreprind acțiuni pentru aducerea cazurilor în justiție.»⁷⁰

Asociația Europeană a Magistraților pentru Democrație și Drepturile Omului (MEDEL) în Declarația de la Palermo a consemnat că, procurorii ar trebui echivalați cu magistrații, deoarece ei au obligația de a asigura egalitatea cetățenilor în fața legii⁷¹.

Declarația de la Bordeaux „Judecătorii și procurorii într-o societate democratică”, din 2009, adoptată în comun de Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) și Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE), prevede: [...]

⁶⁸ Opinia nr.9 (2014) al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni către Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei Strasbourg, 14.12.2014 link?

⁶⁹ <https://rm.coe.int/16807482b3>

⁷⁰ <https://rm.coe.int/ghid-ccpe-ro-final-28-01-2021/1680a15a22>

⁷¹ https://www.justice.gov.md/public/files/directia_analiza_monitorizare_si_evaluare_a_politicilor/Sinteza_propunerilor_i_objecivilor29.10.20.pdf, p.18.

independența procurorilor este indispensabilă pentru a le permite să-și desfășoare sarcinile. Consolidază rolul lor în statul de drept și în societate și, de asemenea, garantează că sistemul de justiție va funcționa echitabil și eficient și că toate beneficiile independenței judiciare vor fi realizate. Astfel, asemănătoare independenței asigurate judecătorilor, independența procurorilor nu este o prerogativă sau un privilegiu conferit în interesul procurorilor, ci o garanție în interesul unei justiții echitabile, imparțiale și eficiente care protejează atât interesele publice, cât și cele private ale persoanelor în cauză [...]⁷².

Aspectele incidente studiului realizat sunt reflectate și în conținutul Liniilor directoare europene⁷³ privind etica și conduita procurorilor „Ghidul de la Budapesta, 31 mai 2005”, adoptate de către Conferința Procurorilor Generali din Europa.

În contextul studiului realizat reprezintă interes și constatările Comisiei de la Veneția, în special, Raportul privind standardele europene în ceea ce privește independența sistemului judiciar: partea II – Procuratura, CDL-AD (2010)040, 3 ianuarie 2011.

Comisia de la Veneția a conchis că, este esențial să se stabilească garanții adecvate care să asigure neamestecul în activitățile procurorilor. Neamestecul implică asigurarea faptului că în aceste activități, în special în faza de judecată, procurorul este în afara atât a presiunilor externe, cât și a presiunilor interne necuvenite sau ilegale venite din interiorul parchetului. Într-un sistem ierarhic, procurorul superior trebuie să fie în măsură să exercite un control adecvat asupra deciziilor luate în cadrul parchetului, cu condiția respectării drepturilor fiecărui procuror⁷⁴.

Un rol semnificat în definitivarea statului de procuror joacă standardele adoptate sub egida Organizației Națiunilor Unite⁷⁵, printre care pot fi menționate:

1. Raportul Special privind independența judecătorilor și avocaților, A/65/274, Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite, 10 august 2010.

2. Linii directoare privind rolul procurorilor adoptate de Congresul al VIII-lea al ONU pentru Prevenirea Criminalității și Tratatamentul Infractorilor, Havana, Cuba, 27 august - 7 septembrie 1990.

⁷² https://www.justice.gov.md/public/files/directia_analiza_monitorizare_si_evaluare_a_politicilor/Sinteza_propunerilor_i_obiecțiilor29.10.20.pdf, p.18.

⁷³ European Guidelines on Ethics and Conduct for Public Prosecutors (“the Budapest Guidelines”, 2005) adopted by the Conference of Prosecutors General of Europe at its sixth session, held in Budapest from 29 to 31 May 2005.

⁷⁴ Comisia de la Veneția, Raport privind standardele europene referitoare la independența sistemului judiciar: Partea a II-a – Organele de urmărire penală CDL-AD(2010)040, 3 ianuarie 2011, §§ 31 și 32.

⁷⁵ <https://rm.coe.int/16807482b3>

3. Raportul Special privind independența judecătorilor și avocaților, Consiliul ONU pentru Drepturile Omului, A/65/274, 10 august 2010.

4. Raportul Special cu privire la independența judecătorilor și avocaților, Consiliul ONU pentru Drepturile Omului, A/HRC/20/19, 7 iunie 2012.

5. Raportul Special cu privire la independența judecătorilor și avocaților: promovarea și protejarea tuturor drepturilor omului, civile, politice, economice, sociale și culturale inclusiv dreptul la dezvoltare, Consiliul ONU pentru Drepturile Omului, A/HRC/11/41, 24 martie 2009.

6. Raportul Special cu privire la independența judecătorilor și avocaților, Consiliul ONU pentru Drepturile Omului, A/HRC/23/43, 15 martie 2013.

7. Raportul Special privind independența judecătorilor și avocaților: promovarea și protejarea tuturor drepturilor omului, civile, politice, economice, sociale și culturale inclusiv dreptul la dezvoltare, Consiliul ONU pentru Drepturile Omului, A/HRC/8/4/13 mai 2008.

Standardele consemnate în actele internaționale și regionale nominalizate supra, reprezintă un cadru de referință important pentru definitivarea statutului procurorilor, inclusiv din perspectiva atribuirii calității de magistrat, și sunt menite să asigure o funcționare corectă, independentă și în spirit de integritate instituțională a puterii judecătorești.

Procesul de convergență și democratizare a instituției procuraturii, în mod inevitabil, subsumează următoarele principii fundamentale, a căror respectare este esențială pentru realizarea reformei unei procuraturi moderne bazată pe supremația legii: consolidarea statului de drept și a supremației legii; garantarea unei reale separații și a echilibrului puterilor în stat, prin consolidarea independenței Procuraturii; respectarea drepturilor și libertăților omului; adaptarea celor mai bune practici europene privind organizarea și funcționarea procuraturii; consolidarea dialogului cu societatea civilă; asigurarea deplinei compatibilități instituționale și legislative cu sistemele similare europene și cu normele dreptului European⁷⁶.

Standardele internaționale privind statutul procurorilor se axează pe determinarea, protejarea și implementarea următoarelor instituții: principiile independenței, legalității și oportunității; procedura privind numirea și revocarea funcțiilor de conducere;

⁷⁶ Notă informativă a Ministerului Justiției la proiectul Legii pentru modificarea Legii nr.294-XVI din 25.12.2008 cu privire la Procuratură. Disponibil: <http://www.justice.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=89&id=582>

alocarea resurselor corespunzătoare pentru activitatea de urmărire penală; reglementările explicite privind interacțiunea cu exponenții altor organe; răspunderea civilă și penală a procurorilor; responsabilitatea procurorilor în raport cu societatea; protecția procurorilor împotriva ordinelor ilegale și acțiunilor arbitrare; specializarea procurorilor; repartizarea cauzelor penale; cariera procurorilor; organizarea ierarhică; responsabilitățile aferente vieții private; răspunderea disciplinară ș.a.

Deși Republica Moldova a ratificat majoritatea Convențiilor internaționale la capitolul justiției penale, reiterăm că, ținând cont de poziționarea geografică, este impetuos de importantă implementarea mecanismelor regionale, create în spațiul european, ceea ce nu poate fi realizat în deplină măsură atâta timp, cât statul nostru nu este parte la UE.

Dacă, în prezent, vectorul reformării sectorului justiției la capitolul determinării statutului procurorului este direct legat de adoptarea și implementarea cadrului normativ european, în perioada anilor 90, când structurile criminale au acaparat majoritatea sectoarelor economiei naționale, s-a evidențiat tendința de menținere a statutului procurorului specific țărilor postsovietice. Consecințele acestei tendințe negative se resimt și peste 30 de ani de la obținerea independenței și suveranității naționale.

Prin urmare, cercetarea standardelor internaționale privind independența, autonomia și statutul procurorilor sunt de importanță majoră în contextul studiului realizat. Aceste standarde garantează că procurorii naționali pot acționa independent, fără presiuni politice sau influențe externe necorespunzătoare, astfel încât să poată investiga infracțiunile imparțial, autonom și obiectiv, protejând valorile supreme în societate, statul de drept, societate democratică și drepturile cetățenilor. Aceste standarde sunt fundamentale pentru asigurarea eficienței, integrității și independenței Procuraturii ca parte a sistemului judiciar.

În concluzie, conchidem că, respectarea standardelor internaționale privind statutul procurorului vizează mai multe aspecte de importanță majoră:

1. independența instituțională, care asigură că procurorii își exercită atribuțiile fără careva presiuni interne sau externe, factorul politic sau influențe necorespunzătoare, asigurând prin urmare un proces de aplicare a normelor legale imparțial și echitabil;

2. contracararea corupției în societate, datorită faptului că procurorii independenți constituie factorul determinat în investigarea și urmărirea penală a

actelor de corupție și faptelor conexe, reducând nivelul corupției publice, consolidând încrederea societății în sistemul judiciar per ansamblu;

3. garantarea protecției drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, asigurând că cetățenii sunt tratați echitabil, egal și corect, iar justiția este îmfăptuită uniform, fără careva influențe externe inadmisibile;

4. dezvoltarea instituțiilor democratice și consolidarea statului de drept se datorează inclusiv respectării standardelor internaționale privind statutul procurorului;

5. imunitatea și protecția, ceea ce presupune că procurorii ar trebui să beneficieze de imunitate în timpul exercitării atribuțiilor lor și să aibă protecție împotriva constrângerii sau presiunilor interne/externe în contextul îndeplinirii atribuțiilor de serviciu;

6. îmbunătățirea încrederii societății în actul de justiție, asigurând o justiție independentă și eficientă, consolidând percepții pozitive dintre cetățeni și exponenți ai puterii judecătorești în spiritul democrației și buneii guvernări.

04

CORELAȚIA PROFESIILOR DE JUDECĂTOR ȘI PROCUROR ÎN STATELE EUROPENE

În cadrul Statelor Membre ale Consiliului Europei, coexistă mai multe sisteme judiciare:

- sistemele „common law” în care există o separare clară între judecători și procurori și alte sisteme în care puterea de a investiga nu este combinată cu alte funcții;

- sistemele dreptului continental în care se pot observa mai multe modalități în care judecătorii și procurorii fac parte din „corpul judiciar” sau, dimpotrivă, acelea în care numai judecătorii fac parte din acest corp.

În prezentul capitol, ne propunem să identificăm, în lumina standardelor europene, jurisprudenței CtEDO și valorilor Statului de Drept, o bază de principii și abordări aplicabile ambelor profesii juridice: judecător și procuror, ținând cont în același timp de punctele comune, dar și de diferențe.

La nivel european, câteva texte cât și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, se preocupă direct sau implicit de subiectele legate de relația dintre judecători și procurori. Mai întâi, Curtea atribuie sarcini judecătorilor în calitatea lor de garanți ai drepturilor și libertăților, în special în articolul 5 (dreptul la libertate și securitate) și în articolul 6 (dreptul la un proces echitabil), și de asemenea, procurorilor (ca rezultat al articolului 5 alineatele 1a) și 3, și 6). Curtea, printre ale cărei sarcini se află și interpretarea CEDO, s-a pronunțat prin mai multe hotărâri asupra unor chestiuni privind relația dintre judecători și procurori.

În special a tratat problema potrivit căreia aceeași persoană a desfășurat succesiv funcția de procuror și de judecător în aceeași cauză (hotărârea de la 1 octombrie 1982, în cauza Piersack v. Belgia, §§ 30-32), necesitatea de a garanta că nici o presiune politică nu va fi exercitată asupra instanțelor și autorităților procuraturii (hotărârea din 12 februarie 2008, în cauza Guja v. Moldova, §§ 85-91), necesitatea de a proteja judecătorii și procurorii în contextul libertății de opinie (hotărârea din 8 ianuarie 2008, în cauza Saygılı și alții v. Turcia, §§ 34-40), obligațiile procesuale ale instanțelor și departamentelor procuraturii de a cerceta, investiga și pedepsi încălcarea drepturilor omului (hotărârea din 15 mai 2007, în cauza Ramsahai și alții v. Olanda, §§ 321-357), și în sfârșit, contribuția autorităților procuraturii la standardizarea jurisprudenței (hotărârea din 10 iunie 2008, în cauza Martins de Castro și Alves Correia de Castro v. Portugalia, §§ 51-66).⁷⁷

⁷⁷ Declarația de la Bordeaux din 20 Septembrie 2009: „Judecătorii și Procurorii într-o societate democratică”. Această declarație este însoțită de o Notă Explicativă. Această declarație a fost întocmită în cooperare de Grupurile de Lucru ale CCJE și CCPE la Bordeaux (Franța) și a fost adoptată oficial de CCJE și CCPE la Brdo (Slovenia) la data de 18 noiembrie 2009, pct.16, link: <https://rm.coe.int/168074768d>

În domeniul procedurii penale, Curtea a examinat statutul și puterile departamentelor procuraturii și cerințele din articolul 5 alineatul 3 CEDO (cu privire la alți ofițeri „autorizați prin lege să exercite puterea judiciară”), în contextul diferitelor circumstanțe factice (din, inter alia, hotărârile din 4 decembrie 1979, în cauza *Schiesser v. Elveția*, §§ 27-38, în cauza *De Jong, Baljet și Van den Brink v. Olanda*, §§ 49-50, în cauza *Assenov și alții v. Bulgaria*, §§ 146-150, în cauza *Niedbala v. Polonia*, §§ 45-47, în cauza *Pantea v. România*, §§ 232-243 și 10 iulie 2008, în cauza *Medvedyev și alții v. Franța*, §§ 61,67-69). De asemenea, Curtea a examinat statutul, jurisdicția și puterile de control ale autorităților procuraturii în cazurile privind supravegherea convorbirilor telefonice (hotărârea din 26 aprilie 2007, în cauza *Dumitru Popescu v. România*, §§ 68-86) și prezența autorităților procuraturii la deliberările Curții Supreme (hotărârile din 30 octombrie 1991, în cauza *Borgers v. Belgia*, §§ 24-29 și din 8 iulie 2003, în cauza *Fontaine și Berlin v. Franța*, §§ 57-67).⁷⁸

În cele din urmă, în afara sferei penale, Curtea a stabilit foarte bine o jurisprudență cu privire la „doctrina aparențelor”, conform căreia prezența procurorilor la deliberările instanțelor este contrară articolului 6 alineatul 1 al CEDO (hotărârile din 20 februarie 1996, în cauza *Lobo Machado v. Portugalia*, §§ 28-32 și din 12 aprilie 2006, în cauza *Martinie v. Franța [GC]*, §§ 50-55).⁷⁹

Totodată, există și alte texte elaborate de Consiliul Europei, care se referă la legăturile dintre judecători și procurori și anume:

- Recomandarea Rec(94)12 a Comitetului de Miniștri privind independența, eficiența și rolul judecătorilor, recunoaște legăturile dintre judecători și procurori, cel puțin în țările în care cei din urmă au autoritate judiciară în sensul dat acestei expresii de către Curte;

Recomandarea Rec(2000)19 a Comitetului de Miniștri privind rolul procuraturii în sistemul justiției penale, subliniază explicit relația dintre judecători și procurori,⁸⁰ în timp ce evidențiază principiile generale care sunt cruciale pentru a garanta că aceste relații contribuie într-o manieră neechivocă la îndeplinirea adecvată a sarcinilor judecătorilor și procurorilor. Subliniază în special, obligația Statelor de a „lua măsurile adecvate pentru a garanta că statutul juridic, competențele și rolul procesual al procurorilor să fie stabilite prin lege, într-o manieră în care să nu permită îndoieli întemeiate cu privire la independența și imparțialitatea judecătorilor de la instanță.”

⁷⁸Declarația de la Bordeaux din 20 Septembrie 2009: „Judecătorii și Procurorii într-o societate democratică”. Această declarație este însoțită de o Notă Explicativă. Această declarație a fost întocmită în cooperare de Grupurile de Lucru ale CCJE și CCPE la Bordeaux (Franța) și a fost adoptată oficial de CCJE și CCPE la Brdo (Slovenia) la data de 18 noiembrie 2009, pct.16, link: <https://rm.coe.int/168074768d> , pct.17

⁷⁹Ibidem, pct.18

⁸⁰<https://rm.coe.int/16807482b3>

- Recomandarea Rec(87)18 a Comitetului de Miniștri privind simplificarea justiției penale⁸¹ oferă diferite exemple ale unor atribuții anterior date numai în competența judecătorilor și, în prezent, atribuite procuraturii (a cărei sarcini principale constă, încă, în inițierea și coordonarea urmăririi). Aceste noi atribuții creează exigențe suplimentare privind organizarea serviciilor de procuratură și selectarea persoanelor care să-și asume aceste funcții.⁸²

Cea mai relevantă, în acest sens, este Declarația de la Bordeaux din 20 septembrie 2009, intitulată "Judecătorii și Procurorii într-o societate democratică",⁸³ adoptată în comun de Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) și Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE). Această declarație stipulează că rolul distinct, dar complementar al procurorilor și judecătorilor este o garanție necesară pentru o justiție echitabilă, imparțială și eficientă. În exercițiul funcțiilor lor, judecătorii și procurorii trebuie să se bucure de independență, și, de asemenea, trebuie să fie și să apară independenți unii de ceilalți. Noutatea acestui act este că a fost elaborat de judecători și de procurori în comun, reprezentându-i pe colegii lor naționali și preocupându-se de chestiuni asupra cărora judecătorii și procurorii au convenit, pe baza experienței lor practice. Textul este concentrat asupra aspectelor esențiale ale celor două profesii și anume: independența, respectarea drepturilor și libertăților individuale, obiectivitatea și imparțialitatea, etica și deontologia, formarea și relația cu mass-media.

În fiecare sistem, rolul judecătorului este, deci, diferit de cel al procurorului. Cu toate acestea, sarcinile lor rămân complementare. Nu există legături ierarhice între judecători și procurori. Independența procuraturii constituie un corolar indispensabil al independenței autorității judecătorești. Rolul procurorului de a afirma și de a proteja drepturile omului, atât ale bănușilor și învinușilor, cât și ale victimelor, poate fi desfășurat în cea mai bună modalitate, când procurorul este independent în luarea deciziilor față de puterea executivă și legislativă și când rolul diferit al judecătorilor și procurorilor este vegheat în mod corect. Într-o democrație bazată pe statul de drept, legea este cea care oferă baza politicii procuraturii.

Procurorii și judecătorii trebuie să-și exercite funcțiile într-o manieră echitabilă, imparțială, obiectivă și coerentă, trebuie să respecte și să se străduiască să protejeze drepturile omului și să caute să garanteze că sistemul justiției operează prompt și

⁸¹ <https://www.blog.mediatoru.ro/recomandarea-nr-87-18-privind-simplificarea-justitiei-penale/>

⁸² Ibidem

⁸³ https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/35_Declaratia%20de%20la%20Bordeaux%20%E2%80%9EJudecatorii%20si%20procurorii%20intr-o%20societate%20democratica%E2%80%9D.pdf

eficient. În exercitarea funcțiilor lor, procurorii se bazează fie pe un sistem al investigației discreționare (principiul oportunității) sau pe un sistem al investigației obligatorii (principiul legalității), dar în ambele cazuri procurorii nu acționează numai în numele societății ca întreg, de asemenea desfășoară obligații față de anumite persoane, respectiv față de învinuit căruia i se datorează o obligație de corectitudine, cât și victimelor infracțiunii cărora li se datorează obligația de a garanta că drepturile lor sunt avute în vedere. În acest sens și fără a aduce atingere respectării principiului egalității de arme, procurorul nu poate fi considerat egal cu celelalte părți. De asemenea, procurorul trebuie să țină cont în mod adecvat de părerile și preocupările victimelor și să inițieze sau să încurajeze acțiuni care să garanteze că victimele sunt informate atât despre drepturile lor, cât și despre evoluția procedurii. Aceștia nu trebuie să inițieze sau să continue cercetarea, atunci când investigația imparțială sau probele disponibile indică faptul că acuzația este netemeinică.

Sistemul procuraturii este o autoritate independentă a cărei existență trebuie bazată pe lege la cel mai înalt nivel posibil. În statele democratice, nici Parlamentul și nici o altă instituție guvernamentală nu ar trebui să încerce să influențeze în mod ilicit anumite decizii luate de procurori în legătură cu o anumită cauză pentru a determina cum ar trebui condusă cercetarea într-o cauză anume, sau pentru a forța procurorii să-și modifice deciziile (alineatele 8 și 9 din Declarația de la Bordeaux).⁸⁴

Independența procurorilor este indispensabilă pentru a le permite să-și desfășoare sarcinile. Consolidează rolul lor în statul de drept și în societate și, de asemenea, garantează că sistemul de justiție va funcționa echitabil și eficient și că toate beneficiile independenței judiciare vor fi realizate (alineatele 3 și 8 din Declarația de la Bordeaux). Astfel, asemănătoare independenței asigurate judecătorilor, independența procurorilor nu este o prerogativă sau un privilegiu conferit în interesul procurorilor, ci o garanție în interesul unei justiții echitabile, imparțiale și eficiente care protejează atât interesele publice, cât și cele private ale persoanelor în cauză.

Funcția procurorului care poate fi caracterizată de principiile investigației discreționare sau obligatorii diferă în funcție de sistemul național existent, statutul procurorului în cadrul instituțional și în procesul penal. Anume în privința aceasta, CCJE și CCPE au subliniat că pentru a favoriza echitatea, coerența și eficiența în activitatea procuraturii, statele europene trebuie să încerce să definească principii și criterii generale care să fie utilizate ca referință la deciziile luate de procurori în cauzele individuale. Instrucțiunile către procurori trebuie date în scris, conform legii

⁸⁴ https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/35_Declaratia%20de%20la%20Bordeaux%20%E2%80%9EJudecatorii%20si%20procurorii%20intr-o%20societate%20democratica%E2%80%9D.pdf

și, unde este cazul, în conformitate cu liniile și criteriile directoare trasate în mod public pentru procuratură. Orice decizie de începere sau de neîncepere a urmăririi penale trebuie să fie întemeiată legal. Orice revizuire în conformitate cu legea a deciziei procurorului de a începe sau nu urmărirea penală trebuie îndeplinită cu imparțialitate și obiectivitate, fie că se desfășoară în cadrul procuraturii, fie că este îndeplinită de o autoritate judiciară independentă. Interesul victimei, cât și interesul legal al altor persoane trebuie avut în vedere în mod corespunzător.⁸⁵

Complementaritatea funcțiilor judecătorului și procurorului implică faptul că fiecare dintre aceștia este conștient că o justiție imparțială necesită egalitatea de arme între serviciul procuraturii și apărare, și că procurorii trebuie să acționeze întotdeauna cu onestitate, obiectivitate și imparțialitate. Întotdeauna, judecătorii și procurorii trebuie să respecte atât integritatea bănușilor, persoanelor acuzate și victimelor, cât și dreptul la apărare.

Independența judecătorilor și a procurorilor este inseparabilă de statul de drept. Judecătorii, cât și procurorii acționează pentru binele comun, în numele societății și ai cetățenilor ei, care își doresc garantarea drepturilor și libertăților lor sub toate aspectele lor. Aceștia intervin în domenii în care cele mai sensibile drepturi ale omului (libertatea individuală, viața privată, protecția bunurilor, etc.) și merită cea mai bună protecție. Procurorul trebuie să verifice că probele sunt administrate conform legii și că procedura este inițiată și continuată conform legii. În desfășurarea acestei activități, trebuie să respecte principiile consacrate de CEDO și de celelalte instrumente juridice internaționale, mai ales, respectarea prezumției de nevinovăție, dreptul la apărare și la un proces echitabil. Judecătorul trebuie să vegheze la respectarea acestor principii în procedurile care îi sunt înaintate. Dacă procurorii le este permis să se adreseze judecătorului cu acțiuni și cereri definite prin lege, aceștia nu pot interveni în nici un fel în procesul decizional al judecătorului și sunt obligați să respecte hotărârile judecătorului. Nu se pot opune aplicării hotărârilor, decât dacă o fac în exercițiul unei acțiuni prevăzute de lege.⁸⁶

Acțiunea și conduita procurorului și judecătorului nu trebuie să lase nici o urmă de îndoială cu privire la obiectivitatea și imparțialitatea acestora.

Atât judecătorii, cât și procurorii trebuie să fie direct asociați administrației și managementului serviciilor lor respective. În acest scop, mijloace financiare suficiente, cât și infrastructură și resurse materiale și umane adecvate trebuie puse la dispoziția

⁸⁵ https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/35_Declaratia%20de%20la%20Bordeaux%20%E2%80%9EJudecatorii%20si%20procurorii%20intr-o%20societate%20democratica%E2%80%9D.pdf

⁸⁶ ibidem

judcătorilor și a procurorilor și trebuie utilizate și gestionate sub autoritatea lor.

În toate statele europene, judecătorii și procurorii trebuie să fie persoane cu o integritate deosebită și cu aptitudini profesionale și organizaționale adecvate. Datorită naturii funcției lor pe care au acceptat-o în cunoștință de cauză, judecătorii și procurorii sunt expuși constant criticilor publice și, în consecință, trebuie să stabilească ei înșiși datoria de a-și restrânge, fără prejudiciu, în cadrul legal, dreptul de a face comunicări cu privire la cauzele lor. Principalii actori din administrarea justiției trebuie să mențină întotdeauna onoarea și demnitatea profesiei lor și trebuie să se comporte în orice situație într-o manieră demnă pentru funcția lor.

Judecătorii și procurorii au aceleași norme etice, aceștia trebuie să se abțină de la orice acțiune sau conduită care le-ar putea afecta imparțialitatea. Aceștia trebuie să aibă în vedere cauzele înaintate lor cu diligență și într-un timp rezonabil. Procurorii trebuie să se abțină de la comentariile și declarațiile publice prin intermediul mass-media, care ar putea crea impresia că instanța este supusă unei presiuni directe sau indirecte în vederea luării unei anumite decizii sau care poate afecta echitatea procedurii.

Necăutând la faptul că organisme internaționale sub egida Consiliului European, promovează aceleași standarde judiciare atât pentru judecători, cât și pentru procurori, până în prezent, există state europene, în care **procurorii fac parte din puterea executivă**, cum ar fi: *Finlanda, Olanda sau Cehia*.

În **Finlanda**, Procurorul General și adjunctul acestuia sunt numiți de Președintele Republicii, la propunerea Guvernului. Procurorii statului sunt numiți de Guvern, la propunerea Procurorului General. Procuratura Generală este subordonată Ministerului Justiției. Totuși, potrivit Constituției, Procurorul General conduce procuraturile și își desfășoară activitatea independent de Guvern și de Ministerul Justiției, acesta din urmă administrând resursele financiare ale procuraturilor. Procurorul General poate da instrucțiuni cu caracter general procurorilor. Procurorul General poate lua un caz de la un procuror subordonat, dar nu poate interveni direct în soluționarea unui caz de către un procuror ierarhic inferior. Acțiunea penală împotriva Procurorului General sau a adjunctului acestuia se exercită de către Ministrul Justiției sau de Avocatul Poporului.⁸⁷

În **Olanda**, Procuratura este subordonată Ministerului Justiției. Ministrul Justiției

⁸⁷ Studiu elaborat în anul 2004 de Direcția Integrare Europeană, Euroatlantică și Programe din cadrul Ministerului Justiției al României, intitulat: "Statutul procurorilor în diverse state europene", https://www.just.ro/wp-content/uploads/2021/08/studiu_comparat_parchete_final.doc

poate da procurorilor instrucțiuni în exercitarea atribuțiilor acestora, inclusiv referitor la cazuri individuale. În practică, însă nu s-au atestat asemenea cazuri. Ministrul Justiției poate cere Parlamentului oprirea investigațiilor, după consultarea Comitetului Procurorilor Generali. Procurorul General de pe lângă Curtea Supremă este numit pe viață. Membrii Comitetului Procurorilor Generali, procurorii de pe lângă curțile de apel și procurorii districtuali, cât și procurorii Procuraturii Naționale sunt numiți prin Decret Regal.⁸⁸

În **Cehia**, Procuratura face parte din puterea executivă. Un procuror nu poate fi membru al Parlamentului. Legea privind procuratura prevede incompatibilitatea dintre funcția de judecător și cea de procuror. În termen de maxim 6 luni, Procurorul general prezintă Guvernului, prin intermediul Ministrului Justiției, un raport privind activitatea procuraturii din anul anterior. Procurorul general este numit și demis de Guvern la propunerea Ministrului Justiției. Ministrul Justiției numește și revocă adjuncții Procurorului general, la propunerea acestuia din urmă. Ministrul Justiției numește pe perioadă nedeterminată înalții procurori, la propunerea Procurorului General și procurorii regionali, la propunerea înalților procurori în jurisdicția cărora se face numirea. De asemenea, Ministrul Justiției numește procurorii districtuali, la propunerea procurorilor regionali. Candidații la posturile de procuror sunt selectați de către o comisie compusă din procurori și reprezentanți ai Ministerului Justiției. După o perioadă de pregătire de trei ani se susține un examen, în urma căruia se fac numirile în funcția de procuror. Ministerul Justiției stabilește politica penală a statului, supraveghează Procuratura Generală, administrează procuraturile (angajări de personal, cerințe economice și financiare, avansări etc). Ministrul Justiției poate solicita oricărui procuror informații privind stadiul procedurilor într-un anumit caz, dacă aceste informații sunt necesare pentru îndeplinirea obiectivelor Ministerului sau dacă acestea sunt necesare ministrului, în calitate de membru al Guvernului. Ministrul are puteri de supraveghere asupra Procurorului general și poate să dea instrucțiuni cu caracter specific sau general celorlalți procurori. Procurorul general poate da instrucțiuni cu caracter general, în vederea unificării și orientării activităților parchetelor. Cu toate acestea, procurorii de rang inferior se pot opune ordinului procurorului ierarhic superior, dar și Ministrului justiției în cazul în care acesta încalcă legea.⁸⁹

Iar, în alte state europene, precum **Spania, Estonia, Letonia, Lituania, Slovacia, Ungaria și Republica Moldova, procurorii fac parte din autoritatea**

⁸⁸ Ibidem Studiu elaborat în anul 2004 de Direcția Integrare Europeană, Euroatlantică și Programe din cadrul Ministerului Justiției al României, intitulat: "Statutul procurorilor în diverse state europene", https://www.just.ro/wp-content/uploads/2021/08/studiu_comparat_parchete_final.doc

⁸⁹ Studiu elaborat în anul 2004 de Direcția Integrare Europeană, Euroatlantică și Programe din cadrul Ministerului Justiției al României, intitulat: "Statutul procurorilor în diverse state europene" https://www.just.ro/wp-content/uploads/2021/08/studiu_comparat_parchete_final.doc

judecătorească, însă nu dețin statutul de magistrat, deși au aceleași cerințe de accesare în funcție, precum și aceleași interdicții și incompatibilități ca judecătorii.

În **Spania**, Parchetele sunt organe judiciare în cadrul sistemului judiciar, ale căror atribuții sunt prevăzute de Constituție. Procurorii au obligația de a contribui la garantarea independenței justiției. Potrivit legii de modificare a statutului procurorilor, Procurorul General trebuie să prezinte Parlamentului un raport anual de activitate, raport care se publică în Jurnalul Oficial. Procurorul General este numit de rege, la propunerea Guvernului și după consultarea Consiliului General al puterii judiciare. Potrivit legii de modificare a statutului procurorilor, Consiliul Parchetului Național (ca organism reprezentativ al procurorilor) poate să își exprime opinia în privința numirii procurorilor. Procurorii sunt subordonați ierarhic procurorului general. În cazul în care există o diferență de opinie între procurorul general și un procuror subordonat, opinia procurorului general va prevala, însă numai în urma unei proceduri transparente, care presupune consultarea unor instituții relevante. Guvernul, prin intermediul Ministerului Justiției, poate solicita procurorului național al statului să formuleze cereri în fața instanțelor pentru apărarea interesului public. Procurorul General răspunde în fața Guvernului pentru modalitatea în care a rezolvat solicitarea acestuia, după consultarea Consiliului Parchetului Național.⁹⁰

În **Lituania**, Parchetul este organizat ca organ independent al puterii judiciare, fiind structurat ierarhic. Procurorii sunt numiți în funcție și destituiți de către Procurorul General. Legislația Lituaniei nu prevede posibilitatea schimbului între profesia de procuror și cea de judecător. Procurorul General este numit de Parlament pentru un mandat de 7 ani și este eliberat din funcție de către Președintele Republicii, dar doar în situațiile prevăzute și enumerate în Legea privind Parchetele. Directivele și instrucțiunile Procurorului General sunt obligatorii pentru toți ceilalți procurori. Numai Procurorul General poate să introducă o acțiune administrativă împotriva oricărui alt procuror, având chiar posibilitatea eliberării acestuia din funcție. Ministrul Justiției nu poate în nici o situație da instrucțiuni Procurorului General. Relația dintre Ministrul Justiției și Procurorul General este una de colaborare. Legea privind parchetele prevede dreptul Procurorului General de a participa atât la sesiunile Parlamentului, cât și la ședințele de Guvern. Parchetul General însă nu are drept de inițiativă legislativă. Comisia Juridică Parlamentară este cea care supraveghează activitatea Procurorului General, având posibilitatea de a face recomandări. Procurorul General răspunde în fața Parlamentului.

⁹⁰ Studiu elaborat în anul 2004 de Direcția Integrare Europeană, Euroatlantică și Programe din cadrul Ministerului Justiției al României, intitulat: "Statutul procurorilor în diverse state europene" https://www.just.ro/wp-content/uploads/2021/08/studiu_comparat_parchete_final.doc

În **Letonia**, Parchetul reprezintă o parte autonomă a autorității judiciare și este condus de Procurorul General. În prezent funcționează un Comitet de Coordonare între Ministerul Justiției, Ministerul de Interne și Parchetul General. Anual, au loc ședințe de raportare ale Procurorului General și ale Parchetelor, la care iau parte reprezentanții Parlamentului, ai Ministerului Justiției, al Ministerului de Interne și ai Curții Supreme. Procurorul General este numit sau eliberat din funcție de către Parlament, la inițiativa Președintelui Curții Supreme. Procurorii sunt numiți de către Procurorul General pentru o perioadă nedeterminată. Procurorii șefi sunt numiți pe cinci ani, cu avizul comisiei de evaluare. Procurorul General decide cu privire la promovarea procurorilor, în considerarea rezultatelor activității lor, vechimii în muncă și a concluziilor comisiei de evaluare. Există posibilitatea ca procurorii să devină judecători reciproca fiind, de asemenea, valabilă. Procurorii sunt independenți în activitatea lor, cu următoarele excepții: - procurorul ierarhic superior are dreptul de a prelua orice cauză (nu poate, însă, da instrucțiuni procurorilor subordonați, contrare voinței acestora) Autoritățile statului nu pot interveni în nici un fel în activitatea procurorilor. Relațiile parchetelor cu autoritățile legislative și executive ale statului se stabilesc prin lege. Guvernul poate cere să se investigheze o anumită cauză, dar nu poate influența în nici un fel desfășurarea procedurilor de urmărire penală. Procurorul General are obligația să raporteze Președintelui și Guvernului încălcările legii cu relevanță la nivel național. Procurorul General are dreptul să participe la ședințele de Guvern și să își exprime punctul de vedere, fără drept de vot. Parlamentul are dreptul de a cere cercetarea anumitor cauze, neputând interveni în cursul procedurilor de urmărire penală. Procurorul General are dreptul să participe la ședințele Parlamentului și să își exprime, cu acordul acestuia, punctul de vedere privind probleme de interes pentru activitatea parchetelor.⁹²

În **Estonia**, potrivit Legii privind parchetele, precum și Codului de procedură penală, procurorii sunt independenți în exercitarea atribuțiilor lor și își desfășoară activitatea în baza dispozițiilor legale și potrivit conștiinței. Cu toate acestea, Guvernul numește în funcție Procurorul General, la propunerea Ministerului Justiției, după consultarea Comitetului Juridic din Parlament. Ulterior, Procurorul General desemnează procurorii care ocupă funcții de conducere și cei care își desfășoară activitatea în cadrul departamentelor Parchetului General. Ministrul Justiției numește procurorii cu funcții de conducere de la nivelul districtelor și orașelor, la propunerea Procurorului General. Ministrul Justiției numește ceilalți procurori pentru o perioadă

⁹¹ Studiu elaborat în anul 2004 de Direcția Integrare Europeană, Euroatlantică și Programe din cadrul Ministerului Justiției al României, intitulat: "Statutul procurorilor în diverse state europene" https://www.just.ro/wp-content/uploads/2021/08/studiu_comparat_parchete_final.doc

⁹² Ibidem

nedeterminată, la propunerea Comitetului procurorilor pentru concurență și evaluare. Procurorul General și procurorii cu funcții de conducere sunt numiți pentru o perioadă de cinci ani. Ceilalți procurori sunt numiți pe o perioadă nedeterminată și în urma unui concurs. Procurorul General înaintează de două ori pe an un raport de activitate consolidat Ministrului Justiției. Ministerul Justiției exercită controlul asupra parchetelor, dar nu și asupra deciziilor procurorilor în exercitarea atribuțiilor prevăzute de lege, fără a aduce astfel atingere independenței procurorilor. Executivul nu poate da instrucțiuni specifice în cazurile penale. Ministrul Justiției poate cere procurorului general să urmeze anumite priorități în cadrul politicii penale. Obiectivele propuse de Ministrul Justiției sunt analizate de Guvern, iar apoi sunt trimise Parlamentului. Prioritățile sunt confirmate printr-o Hotărâre a Guvernului.⁹³

În **Slovacia**, Parchetele nu sunt subordonate Ministerului Justiției, sau altui minister. Procurorul General este obligat să întocmească anual un raport către Parlament cu privire la activitățile desfășurate de Parchet și este obligat să răspundă tuturor întrebărilor formulate de membrii Parlamentului. Procurorul General poate fi numit sau destituit de către Președintele Republicii la propunerea Parlamentului. Mandatul său este de șapte ani și poate fi reînnoit o singură dată consecutiv. Procurorul General numește și revocă din funcție pe Prim Procurorul adjunct și pe ceilalți procurori adjuncți. Procurorul General, împreună cu ceilalți procurori subordonați acestuia își desfășoară activitatea în mod independent. Parchetul nu cunoaște nici o formă de subordonare față de Ministerul Justiției. Parchetul dispune de propriul său buget. Legea privind parchetele recunoaște Procurorului General dreptul de a participa la ședințele de Guvern, cu drept de vot consultativ.⁹⁴

În **Ungaria**, Parchetele nu fac parte din puterea executivă și nu se supun acesteia. Parchetul este independent de Ministerul Justiției și se supune numai legii. Procurorii sunt subordonați procurorului general. Procurorul general este ales de către Parlament pentru o perioadă de 6 ani la propunerea Președintelui Republicii. Ceilalți procurori sunt numiți de procurorul general pe o perioadă nedeterminată. Funcțiile de conducere din parchete sunt ocupate prin concurs. Procurorul general este responsabil în fața Parlamentului pentru activitatea desfășurată.⁹⁵

⁹³ Studiu elaborat în anul 2004 de Direcția Integrare Europeană, Euroatlantică și Programe din cadrul Ministerului Justiției al României, intitulat: "Statutul procurorilor în diverse state europene" https://www.just.ro/wp-content/uploads/2021/08/studiu_comparat_parchete_final.doc

⁹⁴ Ibidem

⁹⁵ Ibidem

În **Republica Moldova**, Procuratura este o instituție publică autonomă în cadrul autorității judecătorești. Procurorul General este numit în funcție de către Președintele Republicii Moldova, la propunerea Consiliului Superior al Procurorilor, pentru un mandat de 7 ani, care nu poate fi reînnoit. Procurorul General este demis din funcție de către Președintele Republicii Moldova, la propunerea Consiliului Superior al Procurorilor, în condițiile legii, pentru motive obiective și în temeiul unei proceduri transparente. Numirea, transferarea, promovarea și demiterea procurorilor ierarhic inferiori se efectuează de către Procurorul General, la propunerea Consiliului Superior al Procurorilor.⁹⁶ Statutul procurorilor este prevăzut în Legea cu privire la Procuratură. Procurorul își desfășoară activitatea în baza principiilor legalității, imparțialității, rezonabilității, integrității și independenței procesuale, care îi oferă posibilitatea de a lua în mod independent și unipersonal decizii în cauzele pe care le gestionează. Independența procesuală a procurorului este asigurată prin garanții care exclud orice influență politică, financiară, administrativă sau de altă natură asupra procurorului legată de exercitarea atribuțiilor sale. Totuși, activitatea procurorului poate fi supusă controlului din partea procurorului ierarhic superior și a instanței judecătorești. Procurorul este obligat, prin întreaga sa activitate, să asigure supremația legii, să respecte drepturile și libertățile persoanelor, egalitatea lor în fața legii, să asigure un tratament juridic nediscriminatoriu pentru toți participanții la procedurile judiciare indiferent de calitatea acestora, să respecte Codul de etică al procurorilor și să participe la formarea profesională continuă.⁹⁷ Procuratura este independentă de Ministerul Justiției și se supune numai legii. Ministrul justiției însă este membru de drept în Consiliul Superior al Procurorilor. Procurorul General prezintă Parlamentului anual, un raport despre activitatea Procuraturii. Consiliul Superior al Procurorilor este un organ independent, cu statut de persoană juridică, format în vederea participării la procesul de constituire, funcționare și asigurare a autoadministrării sistemului Procuraturii. Consiliul Superior al Procurorilor asigură numirea, transferarea, promovarea în funcție și aplicarea măsurilor disciplinare față de procurori.

Cu toate că în toată Europa, actualmente, există o dezbatere intensă cu privire la oportunitatea acordării aceluiași statut de magistrat și procurorilor, alături de judecători, **există totuși mai multe state europene**, dezvoltate și cu democrație avansată, **în care judecătorii și procurorii întotdeauna au avut același statut de magistrat**, cum ar fi: *Italia, Franța, Grecia, Portugalia, Bulgaria, România*.

⁹⁶ Constituția Republicii Moldova, din 29 iulie 1994, art.124-125/1, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=111918&lang=ro

⁹⁷ Legea Republicii Moldova nr.3 din 25.02.2016, art.1-4, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=117461&lang=ro

În **Italia**, procurorii sunt magistrați de carieră. Judecătorii și procurorii fac parte din același corp, trecerea de la poziția de judecător la cea de procuror și invers fiind posibilă. Parchetele fac parte din sistemul judiciar și nu din puterea executivă, ideea de control ierarhic fiind considerată în contradicție cu cea de independență judiciară. Procurorii își desfășoară activitatea sub supravegherea Ministerului Justiției. Ministrul Justiției poate intenta o acțiune împotriva unui magistrat, dar instituția care îl sancționează este Consiliul Național al Magistraturii.⁹⁸

În **Franța**, numirea procurorilor se face prin decret al Președintelui Republicii, cu avizul Consiliului Superior al Magistraturii. Procurorii sunt numiți în urma absolvirii Școlii Naționale de Magistratură. Judecătorii și procurorii fac parte din corpul magistraților, aplicându-li-se reguli comune privind cariera. Potrivit Constituției „magistrații din cadrul parchetului se află sub conducerea și controlul șefilor lor ierarhici și sub autoritatea Ministrului Justiției.” Ministrul Justiției poate da instrucțiuni doar cu caracter general sau linii directoare generale în materie de politici penale. Cu toate că Ministerul Public este agent al puterii executive, acesta acționează, conform legii, în numele societății.⁹⁹

În **Grecia**, procurorii sunt inamovibili, numiți pe viață. Cariera și transferul acestora depinde de Comisia de Serviciu Judiciar, care este alcătuită exclusiv din judecători și procurori sub conducerea Președintelui Curții de Casație. Constituția consfințește independența judecătorilor și procurorilor. Procurorii nu pot să primească instrucțiuni de la autoritățile politice, de la Procurorul Șef al Curții de Apel sau de la Procurorul General al Curții de Casație. Acesta din urmă poate solicita cercetarea unei cauze, dar nu poate să dea ordine în acest sens. Procurorul General de pe lângă Curtea de Casație poate emite circulare referitoare la politica penală. Ministrul Justiției poate solicita punerea sub acuzare în anumite cazuri. Ministrul poate solicita suspendarea unei cercetări care ar putea să prejudicieze relațiile cu alte state sau privind anumite cauze politice.¹⁰⁰

În **Portugalia**, Parchetele sunt independente și nu primesc instrucțiuni din partea autorităților statului. Procurorul general al Republicii este numit pentru o perioadă de șase ani de către Președintele Republicii, la propunerea Guvernului. Poate fi revocat numai la inițiativa comună a Guvernului și a Președintelui (ceea ce, în baza prevederilor constituționale este foarte puțin probabil a se realiza). După numire,

⁹⁸ Studiu elaborat în anul 2004 de Direcția Integrare Europeană, Euroatlantică și Programe din cadrul Ministerului Justiției al României, intitulat: "Statutul procurorilor în diverse state europene", https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=117461&lang=ro

⁹⁹ Ibidem

¹⁰⁰ Ibidem

procurorul general își desfășoară activitatea în deplină independență, fără a primi instrucțiuni sau a accepta intervenții din partea altei autorități. Constituția prevede că parchetele sunt autonome și se supun unor reglementări proprii. Procurorul General nu poate primi instrucțiuni de la un membru al Guvernului și nici de la altă autoritate publică. Numirea, transferul, suspendarea, eliberarea din funcție sau demisia se fac prin intermediul Înalțului Consiliu al Ministerului Public, care este alcătuit din 7 judecători și procurori aleși de către magistrați, 5 membri aleși de către Parlament, doi membri numiți de Guvern și patru prim procurori asistenți care reprezintă parchetele de la nivelul curților de apel.¹⁰¹

În **Bulgaria**, procurorii au același statut cu judecătorii și sunt egali în drepturi cu aceștia. În legea de organizare judiciară și în Constituție sunt prevăzute garanțiile necesare pentru independența procurorilor. Procurorii nu pot fi membri ai partidelor politice și nu pot desfășura activități politice. Procurorii sunt numiți, promovați, eliberați din funcție și transferați prin hotărâre a Consiliului Judiciar Suprem. Procurorul General este numit de Președintele Republicii, la propunerea Consiliului Judiciar Suprem, pentru un mandat de șapte ani. Parchetele nu se află în subordinea Ministerului Justiției. Responsabilitățile Ministerului Justiției se exercită prin Consiliul Judiciar Suprem. Ministrul Justiției prezidează Consiliul Judiciar Suprem, dar nu participă la vot. Procurorul-șef pregătește un raport anual pe care îl supune atenției Ministerului Justiției pentru a fi încorporat în raportul de activitate. Parchetele sunt subordonate Consiliului Judiciar Suprem și sunt independente în raport cu puterea executivă, care nu poate da instrucțiuni în cazuri specifice procurorilor și nici instrucțiuni cu caracter general.¹⁰²

În **România**, judecătorii și procurorii au calitatea de magistrați. Cariera judecătorilor este separată de cariera procurorilor. Judecătorii și procurorii sunt numiți de Președintele României, sunt inamovibili și independenți în activitatea lor. Procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, prim-adjunctul și adjunctul acestuia, procurorul-șef al Direcției Naționale Anticorupție și al Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism, adjunctii acestora, procurorii-șefi de secție ai Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, ai Direcției Naționale Anticorupție și Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism sunt numiți de Președintele României, la propunerea Ministrului Justiției, doar cu avizul Consiliului Superior al Magistraturii, dintre procurorii care au o vechime minimă de 15 ani în funcția de

¹⁰¹ Studiu elaborat în anul 2004 de Direcția Integritate Europeană, Euroatlantică și Programe din cadrul Ministerului Justiției al României, intitulat: "Statutul procurorilor în diverse state europene", https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=117461&lang=ro

¹⁰² Ibidem.

procuror sau judecător, pe o perioadă de 3 ani, cu posibilitatea reînvestirii o singură dată, în același mod.¹⁰³

În concluzie, oricare ar fi denumirea statutului lor, procurorii trebuie să se bucure de o independență funcțională totală în desfășurarea atribuțiilor lor legale penale sau extrapenale. Fie că se află sau nu sub o autoritate ierarhică pentru a permite răspunderea și pentru prevenirea instituirii procedurilor într-o manieră arbitrară sau netemeinică, procurorilor trebuie să li se ofere linii directoare clare și transparente în ceea ce privește activitatea lor.

Judecătorii și procurorii trebuie să se bucure de independență în ceea ce privește funcțiile lor și trebuie să fie și să apară independenți unii de ceilalți. În ochii justițiabililor și ai societății ca întreg, nu trebuie să fie nici o suspiciune a complicității între judecători și procurori sau vreo confuzie între cele două funcții.

Respectarea principiilor, descrise în acest capitol, înseamnă ca statutul procurorilor să fie garantat prin lege la nivelul cel mai înalt posibil, într-o manieră similară cu cel al judecătorilor. Proximitatea și complementaritatea naturii sarcinilor judecătorilor și procurorilor creează exigențe și garanții similare în ceea ce privește statutul lor și condițiile de angajare, respectiv cu privire la recrutare, formare, dezvoltarea carierei, disciplină, transferul numai în condițiile legii sau prin consimțământ, remunerarea, încheierea funcției și libertatea de a înființa asociații profesionale.

¹⁰³ Legea României nr. 303 din 15 noiembrie 2022 privind statutul judecătorilor și procurorilor, art. 1- 4, <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/261399>

05

SPECIFICUL STATUTULUI DE JUDECĂTOR ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Statutul judecătorului, prin ansamblul său de drepturi subiective și obligațiuni juridice, este stabilit de un sistem complex de norme juridice de origine internațională și națională. Dacă reglementările juridice internaționale identifică și caracterizează acele norme-principii ce reflectă esența socială a justiției în ansamblu, atunci reglementările juridice naționale au destinația de a confirma valabilitatea principiilor enunțate la nivel internațional și detalierea unui ansamblu de proceduri orientate spre realizarea acestor principii.

Atenția deosebită acordată statutului judecătorului este argumentată prin faptul că aceasta este figura principală în realizarea justiției în calitatea sa de serviciu public. Justiția în calitatea sa de serviciu public este realizată în persoana judecătorului în cadrul instanțelor de drept comun și a celor specializate, stabilite de către legislator.

Într-o accentuată esență, serviciul public al justiției este unul dintre principalele, acordate nemijlocit de puterea de stat, printr-o expresie de ramură a structurii sale trihotomice. Astfel, ne convingem că multitudinea serviciilor publice, caracteristice interacțiunii stat-societate, la etapa contemporană nu diminuează cu nimic expresia axiologică a serviciului public al justiției. Dimpotrivă, anume prin intermediul justiției, percepută în calitate de serviciu public, este asigurată într-o expresie complexă și eficientă comunicarea dintre puterea statală și societate. În această ipostază, justiția denotă legitimitatea puterii și legalitatea activității ei. Astfel, anume valoarea socială a justiției argumentează interesul de reglementare normativ-juridică a statutului judecătorului.

În Republica Moldova, Constituția declară că justiția se înfăptuiește în numele legii și numai de instanțele judecătorești¹⁰⁴. Această regulă, fiind ridicată la rang de principiu constituțional, asigură realizarea unuia dintre drepturile fundamentale ale omului, consacrat în art. 8 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, în conformitate cu care orice persoană are dreptul să se adreseze în mod efectiv instanțelor judiciare competente împotriva actelor care violează drepturile fundamentale ce îi sunt recunoscute prin Constituție sau prin lege.

În prezent, sistemul instanțelor judecătorești din Republica Moldova este stabilit, în conformitate cu art. 115 din Constituție și se constituie din Curtea Supremă de Justiție, curtea de apel și judecătorii. Pentru anumite categorii de cauze pot funcționa, potrivit legii, judecătorii specializate.

¹⁰⁴ Art.114 Constituția RM din 29-07-1994, Publicat : 29-03-2016 în Monitorul Oficial Nr. 78 art. 140

Conform art.1-2 din Legea cu privire la statutul judecătorului¹⁰⁵ este prevăzut că puterea judecătorească se exercită numai prin instanța judecătorească în persoana judecătorului, unicul purtător al acestei puteri. Judecătorul este persoana investită constituțional cu atribuții de înlăptuire a justiției, pe care le execută în baza legii. Judecătorii instanțelor judecătorești sînt independenți, imparțiali și inamovibili și se supun numai legii. Judecătorii iau decizii în mod independent și imparțial și acționează fără nici un fel de restricții, influențe, presiuni, amenințări sau intervenții, directe sau indirecte, din partea oricărei autorități, inclusiv judiciare. Organizarea ierarhică a jurisdicțiilor nu poate aduce atingere independenței individuale a judecătorului. Judecătorii din toate instanțele judecătorești au un statut unic și se disting între ei numai prin împuterniciri și competență.

Istoric și evoluții.

Strategia de reformă a justiției în RM, aprobată prin Hotărârea Parlamentului din 21 iunie 1994, a avut drept scop modificarea esențială a statutului, rolului și funcțiilor instanțelor judecătorești, cu tendințe novatoare în reglementarea sistemului judiciar, de asemenea, modificarea statutului judecătorului, astfel încât să fie posibilă asigurarea accesului liber la justiție și înlăptuirea justiției în numele legii de către instanțe judecătorești independente și imparțiale.

Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994 a deschis calea unei profunde reforme judiciare prin consfințirea principiilor generale ale statului de drept, cum ar fi: obligativitatea respectării Constituției de către toți (cetățeni, funcționari, organe de stat sau organe nestatale), a supremației sale și a legilor, inclusiv a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, separarea puterii în stat și accesul liber la justiție, precum și prin stabilirea normelor de bază ale organizării și funcționării justiției¹⁰⁶.

Concomitent, au fost puse în aplicare și noile legi care guvernează înlăptuirea justiției în Republica Moldova: Legea privind organizarea judecătorească din 6 iulie 1995¹⁰⁷, care stabilește principiile generale de organizare și funcționare a sistemului judiciar, a auxiliarilor justiției, numărul judecătorilor și a curților de apel, precum și numărul judecătorilor care activează în cadrul acestora; Legea privind statutul judecătorului din 20 iulie 1995, care reglementează statutul judecătorului și a corpului magistraților, modul de înaintare a candidaților la funcția de judecător și numirea

¹⁰⁵ Lege Nr. 544 din 20-07-1995 cu privire la statutul judecătorului, Publicat : 22-01-2013 în Monitorul Oficial Nr. 15-17 art. 63

¹⁰⁶ https://bn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/15-20_15.pdf.

¹⁰⁷ Legea nr. 514 din 06-07-1995 privind organizarea judecătorească * Publicat : 19-10-1995 în Monitorul Oficial Nr. 58 art. 641

judecătorului în funcție, drepturile și obligațiile judecătorului, garanțiile independenței judecătorului, condițiile generale ale răspunderii judecătorului; Legea cu privire la instanțele judecătorești economice din 24 iulie 1996¹⁰⁸, care stabilește principiile de activitate și statutul juridic al instanțelor judecătorești economice, competența și organizarea lor, statutul judecătorilor instanțelor judecătorești economice; Legea cu privire la instanțele judecătorești militare din 17 mai 1996¹⁰⁹, care stabilește statutul juridic și competența instanțelor judecătorești militare, organizarea sistemului instanțelor judecătorești militare, precum și statutul magistraților militari; Legea cu privire la Curtea Supremă de Justiție din 26 martie 1996¹¹⁰, care stabilește atribuțiile și principiile de activitate ale Curții Supreme de Justiție, modul de organizare și activitate ale ei; Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii din 19 iulie 1996¹¹¹; Legea cu privire la Colegiul de calificare și atestare a judecătorilor din 19 iulie 1996¹¹², care stabilește modul de constituire, componența, competențele și modul de activitate a Colegiului de calificare, precum și aspectele referitoare la modul și condițiile de susținere a examenelor de capacitate pentru funcția de judecător; Legea cu privire la Colegiul disciplinar și la răspunderea disciplinară a judecătorilor din 19 iulie 1996¹¹³.

La 27 august 1996 a început să funcționeze sistemul nou al instanțelor judecătorești constituit din Curtea Supremă de Justiție, Curtea de Apel, 5 tribunale (Chișinău, Bălți, Bender, Cahul și Comrat) și 48 de judecătorii de sector și municipale și instanțele specializate: Judecătoria Economică de Circumscripție, Judecătoria Economică a Republicii Moldova și Judecătoria Militară. În 2002, au fost reduse nivelurile instanțelor judecătorești de la patru la trei (fiind lichidate tribunalele), o măsură care a eliminat din sistem un anumit număr de judecători.

Reformele adoptate în 2005 au inversat măsurile retrograde, au modificat componența CSM, i-au consolidat independența, și au limitat rolul Președintelui țării în procedura de numire a judecătorilor. În anul 2006 a fost creat Institutul Național al Justiției (INJ) - prima instituție de formare profesională pentru viitorii judecători și procurori. Începând cu anul 2007, judecătorii și procurorii din Moldova au beneficiat

¹⁰⁸ Legea nr. 970-XIII din 24 iulie 1996 cu privire la instanțele judecătorești economice (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1996, nr. 77, art. 742), abrogată.

¹⁰⁹ Legea nr. 836-XIII din 17 mai 1996 cu privire la sistemul instanțelor judecătorești militare (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1996, nr. 51, art. 482), cu modificările și completările ulterioare, abrogată.

¹¹⁰ Legea Nr. 789 din 26-03-1996 cu privire la Curtea Supremă de Justiție*, Abrogată prin LP64 din 30.03.23, MO117-118/06.04.23 art.190; în vigoare 06.04.23.

¹¹¹ Legea Nr. 947 din 19-07-1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii* Publicat : 22-01-2013 în Monitorul Oficial Nr. 15-17 art. 65 MODIFICAT, LP340 din 24.11.23, MO465-467/07.12.23 art.798; în vigoare 07.12.23

¹¹² Legea nr.949-XIII din 19 iulie 1996 cu privire la colegiul de calificare și atestare a judecătorilor, abrogată.

¹¹³ Legea nr. 950-XIII din 19 iulie 1996 cu privire la colegiul disciplinar și la răspunderea disciplinară a judecătorilor, abrogată

de instruire judiciară de înaltă calitate, ajustată la standardele europene. Astfel, s-au format noi generații de judecători și procurori.

Între anii 2011 și 2017, a fost pusă în aplicare o strategie ambițioasă de reformare a sectorului justiției (SRSJ). Ea a făcut parte din Agenda Acordului de asociere semnat între Uniunea Europeană și Republica Moldova în anul 2014. Au fost îmbunătățite câteva legi privind autoadministrarea sistemului judecătoresc, selecția, promovarea și răspunderea disciplinară a judecătorilor.

În anul 2012 a fost adoptată Legea privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor¹¹⁴ care a avut drept scop reglementarea procedurii de selecție și asigurarea selectării celor mai buni candidați.

În anul 2014, a fost adoptată Legea cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor¹¹⁵, care a stabilit temeiurile răspunderii disciplinare, categoriile abaterilor, sancțiunile disciplinare, etapele procedurii disciplinare.

În prezent, în Republica Moldova sistemul judecătoresc trece printr-o nouă reformă care are ca scop implementarea exercițiului de evaluare externă extraordinară a judecătorilor de către o comisie desemnată de Parlament, formată din membri internaționali și naționali, așa-numitul *vetting*. Rolul acestuia este de a evalua judecătorii Curții Supreme de Justiție (CSJ), a candidaților la funcția de judecător al CSJ, a candidaților la funcția de membru în cadrul colegiilor CSM, precum și a judecătorilor din funcții-cheie în cadrul instanțelor.

Pre-vettingul este etapa inițială și premergătoare a *vettingului*. Acesta ține de verificarea integrității judecătorilor, procurorilor și profesioniștilor ce candidează la funcții în Consiliul Superior al Magistraturii (CSM), Consiliul Superior al Procurorilor (CSP) și în Colegiile din cadrul celor două Consilii.

Conceptul pre-*vettingului* este că acesta ar fi un exercițiu voluntar. El devine însă automat obligatoriu pentru toți candidații care s-au înscris în cursa pentru alegerile în funcția de membru în CSM, CSP sau Colegiile acestor Consilii. În caz de nepromovare a evaluării, candidatul este exclus, fără drept de a fi repus, din alegerile pentru ocuparea funcției de membru în Consiliul Superior al Magistraturii, de către Adunarea Generală a Judecătorilor.

Vetting-ul este etapa ulterioară de evaluare și e mai cuprinzătoare decât

¹¹⁴ Legea Nr. 147 din 09-06-2023 privind selecția și evaluarea performanțelor judecătorilor Publicat : 21-06-2023 în Monitorul Oficial Nr. 204-207 art. 364

¹¹⁵ Legea Nr. 178 din 25-07-2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, publicată la : 15-08-2014 în Monitorul Oficial Nr. 238-246, art. 557

pre-vettingul. Vettingul ține de verificarea integrității judecătorilor în funcție ai Curții Supreme de Justiție (CSJ) și candidaților la funcția de judecător CSJ, judecătorilor Curților de Apel și președinților și vicepreședinților de judecătoria. Vettingul de asemenea ține de verificarea integrității procurorilor din funcțiile-cheie din cadrul Procuraturii Generale, procurorilor din Procuratura Anticorupție și Procuratura pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cauze Speciale (PCCOCS) și procurorilor-șefi și adjuncților acestora din procuraturile teritoriale.

Vetting-ul este obligatoriu pentru toți judecătorii și procurorii identificați mai sus. În caz de nepromovare a evaluării, consecința principală este eliberarea din funcție cu lipsirea de dreptul de a mai fi judecător sau procuror sau exercitarea unei funcții de demnitate publică timp de 5-7 ani, cu lipsirea de dreptul la indemnizația de concediere și dreptul la pensie specială.

Așadar, statutul judecătorului, determinat nu numai prin cultura profesional-juridică, ci și prin conștiința juridică profesională, apare în calitate de entitate normativ-juridică de o importanță majoră pentru realitatea juridică contemporană. Statutul judecătorului nu poate fi caracterizat doar printr-o abordare simplistă a unui ansamblu de drepturi subiective și obligațiuni juridice profesionale, ce sunt bine detaliate în dreptul procesual penal și dreptul procesual civil. Limitele acestui statut depășesc expresia profesională a activității magistratului, fiind ghidată de un ansamblu de garanții și norme deontologice ce pătrund până în profunzimea ideologiei juridice și a psihologiei juridice a magistratului. Ele pot fi percepute numai în arealul și natura justiției.

Astfel, evidențiem statutul judecătorului în sens restrictiv și în sens extensiv. Abordarea restrictivă a statutului judecătorului vizează acele drepturi subiective și obligațiuni juridice suplimentate cu garanții juridice ce determină esența independenței, imparțialității și integrității magistratului. Abordarea extensivă a statutului magistratului se formează din arealul abordării restrictive analizate recent, suplimentată de sistemul de drepturi subiective și obligațiuni juridice profesionale reflectate în normele procesuale, care au menirea de continuare logică a acelor norme-începuturi ce formează abordarea restrictivă a statutului magistratului¹¹⁶.

În așa mod, Legea cu privire la statutul judecătorului¹¹⁷ prin art. 14 intitulat „Drepturile judecătorilor” stabilește sistemul de drepturi subiective atribuite magistratului.

¹¹⁶ https://www.csm.md/files/Acte_normative/Legislatia/Interne/2018/Regulament_Com_etrica.pdf

¹¹⁷ Lege Nr. 544 din 20-07-1995 cu privire la statutul judecătorului, Publicat : 22-01-2013 în Monitorul Oficial Nr. 15-17 art. 63

Astfel, judecătorii au dreptul:

- a) să beneficieze de drepturile și libertățile consacrate de Constituția și legislația Republicii Moldova;
- b) să fie aleși în organele autoadministrării judecătorești;
- c) să beneficieze, în procesul înlăptuirii justiției, de drepturile procesuale stabilite de legislația procesuală;
- d) să întemeieze sindicate și să se afilieze la sindicate sau la alte organizații naționale sau internaționale pentru reprezentarea intereselor lor, pentru perfecționare profesională și apărarea statutului lor;
- e) să beneficieze de instruire continuă în mod gratuit, în limitele stabilite de lege;
- f) să participe la elaborarea de publicații ori studii de specialitate, de lucrări literare sau științifice, cu excepția celor cu caracter politic;
- g) să fie membri ai unor comisii de examinare sau de întocmire a proiectelor de acte normative, a unor documente interne sau internaționale;
- h) să fie membri ai societăților științifice sau academice, precum și ai asociațiilor sau fundațiilor care au scop științific ori profesional.

Sistemul de obligațiuni poartă un caracter destul de complex, și discutabil în anumite aspecte. Obligațiile judecătorilor, potrivit legii¹¹⁸, sunt următoarele:

- a) să fie imparțiali;
- b) să asigure persoanelor, respectarea onoarei și demnității acestora;
- c) să respecte întocmai cerințele legii la înlăptuirea justiției și să asigure interpretarea și aplicarea uniformă a legislației;
- d) să se abțină de la fapte care dăunează intereselor serviciului și prestigiului justiției, care compromit cinstea și demnitatea de judecător, provoacă îndoieli față de obiectivitatea lor;
- e) să respecte prevederile Codului de etică al judecătorului;
- f) să nu divulge secretul deliberării, informațiile obținute în ședință închisă, precum și datele urmăririi penale;

¹¹⁸ Lege Nr. 544 din 20-07-1995 cu privire la statutul judecătorului, Publicat : 22-01-2013 în Monitorul Oficial Nr. 15-17

- g) să depună declarația cu privire la venituri și proprietate;
- h) să depună declarația de interese personale;
- i) să-și verifice starea de sănătate în condițiile legii;
- j) să informeze imediat președintele instanței judecătorești și Consiliul Superior al Magistraturii despre orice tentativă de a fi influențat în procesul de examinare a cauzelor.

Cerințele și dispozițiile judecătorilor legate de desfășurarea activității judecătorești sînt obligatorii pentru toate persoanele fizice și juridice. Neîndeplinirea lor atrage răspunderea prevăzută de lege.

Suplimentar, în completarea statutului judecătorului, legea mai evidențiază un ansamblu de norme-garanții de natură juridică, orientate spre asigurarea respectării drepturilor subiective, într-o stare normală de lucruri și a respectării obligațiilor juridice. Capitolul V al Legii cu privire la statutul judecătorului, intitulat "Garantarea independenței judecătorului" se referă la acest sistem de garanții în limitele articolelor 117-119.

Independența judecătorului este asigurată prin: procedura de desfășurare a justiției; procedeele de numire, suspendare, demisie și eliberare din funcție; declararea inviolabilității lui; secretul deliberărilor și interzicerea de a cere divulgarea lui; stabilirea răspunderii pentru lipsa de stimă față de judecată, judecători și pentru imixtiune în judecarea cauzei; alocarea resurselor adecvate pentru funcționarea sistemului judiciar, crearea de condiții organizatorice și tehnice favorabile activității instanțelor judecătorești; asigurarea materială și socială a judecătorului.

Astfel, putem distinge clar specificul structural al statutului magistratului prin natura, valoarea și particularitățile sale, ce îl fac deosebit de un simplu statut profesional.

Primul compartiment al statutului magistratului îl putem caracteriza prin două obiective fundamentale: cerințe de instruire profesională și cerințe de integritate.

Al doilea compartiment al statutului magistratului este determinat de accesarea în profesie și promovarea în cariera de magistrat, independența și imparțialitatea magistratului.

Al treilea compartiment al statutului magistratului este orientat spre pachetul social și răspunderea juridică a magistratului, ce înglobează drepturile subiective

personalizate aflate într-un echilibru logic cu obligațiunile juridice. În celelalte domenii putem vorbi numai de drepturile subiective profesionale ale magistratului confirmate prin normele de procedură.

Privitor la primul compartiment al statutului magistratului putem menționa că sistemul juridic național constată două căi fundamentale de accedere în cariera de magistrat: *prima* - prin a fi acceptat în calitate de audient la Institutul Național al Justiției și, ulterior, după absolvirea acestuia și acumulării unor abilități profesionale în domeniul justiției, de a participa la concursurile anunțate de CSM la funcțiile de judecător. Accesul în profesia de judecător este reglementat prin art. 6 - „Condițiile pentru a candida la funcția de judecător” și art. 7 - „Vechimea în specialitatea juridică pentru a candida la funcția de judecător” al Legii cu privire la statutul judecătorului.

De asemenea, după cum a fost menționat sistemul de selecție și numire a judecătorilor în Republica Moldova a fost modificat substanțial în prima rundă de reforme judiciare în anul 2012. Organul central din sistem a fost Colegiul pentru selecția și cariera judecătorilor, responsabil de selecția și cariera judecătorilor. Acesta a fost format din patru judecători și trei reprezentanți ai societății civile. Inițial, legislația prevedea că acest organ se află „în subordinea Consiliului Superior al Magistraturii”, dar din septembrie 2018, această prevedere a fost modificată, aplicându-se sintagma „organ specializat”, nu subordonat CSM.

Inițial, începând cu anul 1996, noii judecători erau numiți în funcție pe un termen de cinci ani, după care urmau să fie reconfirmați de Președintele țării pentru un mandat pe viață, până la vârsta de 65 de ani. Această perioadă de cinci ani, preluată din perioada sovietică, a fost menținută, chiar dacă abrogarea acesteia a fost prevăzută ca o prioritate în Strategia de reformă a sectorului justiției. În acest sens, în anii 2016 și 2017, au fost două tentative de modificare a Constituției, care nu au avut succes. Totuși, în septembrie 2021, Parlamentul a modificat Constituția, judecătorii fiind numiți inițial până la vârsta de 65 de ani.

În august 2022, reieșind din amendamentele ce au fost efectuate la conținutul Constituției Republicii Moldova, au fost efectuate modificări în cadrul legislativ conex: Legea nr. 514/1995 privind organizarea judecătorească; • Legea nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului; • Legea nr. 947/1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii; • Legea nr. 789/1996 cu privire la Curtea Supremă de Justiție; • Legea nr. 178/2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor.

Astfel, au fost efectuate modificări referitoare la:

1. termenul inițial și procedura de numire a judecătorilor;
2. procedura de numire a președinților și vicepreședinților instanțelor judecătorești de toate nivelurile;
3. imunitatea judecătorilor;
4. componența CSM;
5. durata mandatului de membru al CSM;
6. atribuțiile CSM cu specific financiar.

Privitor la al doilea compartiment al statutului magistratului care este determinat de accesarea în profesie și promovarea în cariera de magistrat putem reține următoarele.

Standardele internaționale stabilesc în mod clar că orice procedură de evaluare a judecătorilor trebuie să urmărească scopul exclusiv de a spori performanța judecătorilor și nu de a submina independența lor.¹¹⁹ Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni din cadrul Consiliului Europei a menționat: „O evaluare nefavorabilă nu ar trebui (cu excepția circumstanțelor excepționale) să fie în măsură să conducă la eliberarea din funcție. Aceasta nu ar trebui să se întâmple decât în cazul încălcărilor grave a normelor disciplinare sau a dispozițiilor penale prevăzute de lege sau atunci când procesul de evaluare conduce la concluzia inevitabilă că judecătorul este incompetent sau refuză să-și îndeplinească atribuțiile la un nivel minim acceptabil, evaluat din punct de vedere obiectiv.”¹²⁰

Noul mecanism de evaluare a performanțelor judecătorilor a fost introdus în Republica Moldova la sfârșitul anului 2012. Sistemul a început să fie aplicat în anul 2013. În cadrul noului mecanism, a fost instituit un colegiu de evaluare a performanțelor judecătorilor (CEPJ), care evaluează periodic performanța judecătorilor și este format din șapte membri: doi judecători din partea Curții Supreme de Justiție, doi judecători din partea curților de apel, un judecător din partea

¹¹⁹ Comentariu asupra Principiilor de la Bangalore, op. cit., paragrafele 41 – 42; Recomandarea Consiliului Europei cu privire la judecători, paragrafele 42 și 58; Carta europeană cu privire la statutul judecătorilor, paragraful 4.1. A se vedea și Raportul special al ONU privind independența judecătorilor și avocaților, Raport anual 2009, op. cit., paragraful 71; CCJE, Avizul nr. 10, op. cit., paragrafele 53 – 54: „Calitatea justiției se poate evident măsura în funcție de datele obiective, cum ar fi condițiile de acces la justiție și accesul publicului în instanțe, facilitățile punerii în practică a procedurilor ce le sunt oferite și termenele de obținere și de executare a hotărârilor pronunțate. Dar ea implică, de asemenea, o apreciere mai subiectivă privind în special valoarea deciziilor pronunțate și perceperea lor de către public. Ea trebuie, de asemenea, să țină cont de datele de natură politică, cum ar fi partea alocată justiției în bugetul de stat și perceperea independenței judiciare de către celelalte puteri. Ansamblul acestor considerații justifică implicarea activă a Consiliului Judiciar în munca de apreciere a calității justiției și în punerea în aplicare a tehnicilor destinate să asigure eficiența muncii judecătorului.”

¹²⁰ CCJE, Avizul nr. 17, asupra evaluării activității judecătorilor, calității justiției și respectării independenței sistemului judecătoresc, CoE Doc. CCJE(2014) 2, 24 octombrie 2014, paragraful 49.12.

judecătorilor și doi reprezentanți ai societății civile. Membrii CEPJ sunt numiți pentru un mandat unic de patru ani, fără posibilitatea de a fi realeși. Judecătorii care sunt membri ai CEPJ sunt numiți prin vot de către Adunarea Generală a Judecătorilor, iar membrii din partea societății civile sunt numiți de către CSM prin concurs public.

În iunie 2023, legea privind selecția și evaluarea performanțelor judecătorilor a fost iarăși modificată, ambele colegii responsabile de selecția și evaluarea judecătorilor au fost comasate, fiind constituit Colegiul unic pentru selecția și evaluarea judecătorilor ca fiind un organ specializat din cadrul Consiliului Superior al Magistraturii, responsabil de asigurarea selecției candidaților pentru funcția de judecător, promovării judecătorilor la instanțe judecătorești superioare, numirii judecătorilor în funcția de președinte sau de vicepreședinte al instanței judecătorești, precum și de asigurarea evaluării performanțelor judecătorilor.

În concluzie, prin evidențierea accesului în profesie, promovarea în carieră, independența și imparțialitatea magistratului, argumentăm legătura de continuitate statutară cu instruirea profesională și integritatea - elemente esențiale și principii ale statutului magistratului. Astfel, accesul în profesie și promovarea în carieră a magistratului trebuie să se realizeze în conformitate cu instruirea profesională, iar independența și imparțialitatea să determine incontestabil integritatea magistratului.

În ceea ce privește al treilea compartiment al statutului magistratului, care este orientat spre pachetul social și răspunderea juridică a magistratului, putem menționa că drepturile sociale care rezultă din statutul magistratului poartă un caracter de complexitate sporită, motivarea fiind argumentată prin valoarea funcției magistratului în regimul contemporan democratic. Drepturile esențiale sociale, formatoare ale statutului special al magistratului, sunt: a) dreptul la o salarizare adecvată și corespunzătoare răspunderii sociale a magistratului; b) dreptul la o asigurare socială adecvată și corespunzătoare; c) dreptul la protecție a magistraților; d) dreptul la libertatea de exprimare și asociere.

Salarizarea magistraților este de o importanță deosebită pentru independența justiției în sistemul trihotomic al puterii. Ignorarea acestui fapt, reprezintă o încălcare a principiului independenței judecătorilor, constituind un mijloc de presiune politică exercitat asupra acelor magistrați, salarizarea cărora nu corespunde cu salarizarea practică la nivel internațional.

Dreptul la pensie specială este o altă garanție socială, importantă, acordată judecătorului. Carta Europeană privind Statutul Judecătorilor stipulează că în mod special, statul garantează judecătorului care a împlinit vârsta legală pentru încetarea din funcție, după ce a exercitat-o ca profesie pe o perioadă stabilă, plata unei pensii al cărui nivel trebuie să fie cât mai apropiat posibil de acela al ultimei remunerații primite pentru activitatea jurisdicțională¹²¹.

La 16 decembrie 2016, Parlamentul a abrogat prevederea legislativă privind pensiile speciale pentru judecători. Curtea Constituțională a declarat neconstituționale acest act și alte reforme salariale în partea ce se referă la pensiile judecătorilor. Cu toate acestea, într-un final, în noiembrie 2018, Guvernul a propus un proiect de lege cu privire la un sistem unitar de salarizare în sectorul bugetar, care a integrat salariile judecătorilor și procurorilor în același sistem de calcul cu ceilalți lucrători ai sectorului public, bazat pe aceleași unități de calcul determinate de Parlament. Această reformă a exclus majorarea anuală a salariilor în conformitate cu salariul mediu pe economie și condițiile economice și, la modul practic, ”a înghețat” salariile judecătorilor la nivelul economic al anului 2018.

Prin hotărârea Curții Constituționale din 06 decembrie 2022 au fost recunoscute constituționale articolele 12 alin. (15) și 29 alin. (2) din Legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, în măsura în care ajustarea anuală a mărimii valorii de referință a coeficientului de salarizare a judecătorilor și a membrilor Consiliului Superior al Magistraturii este obligatorie și se bazează cel puțin pe rata inflației medii anuale la data adoptării legii bugetului de stat pentru anul următor.¹²²

Dreptul la protecție a magistraților este de asemenea un drept subiectiv relevat din sistemul de drepturi subiective ce formează statutul acestora. Este obligatoriu de menționat că exigența protecției magistratului poate fi minimă în condițiile unei capacități decizionale prompte a statului în orice domeniu de manifestare și a unei integrități pronunțate a magistratului în parte.

Drepturile judecătorilor la libertatea de exprimare și asociere sunt esențiale într-o societate democratică care respectă statul de drept și drepturile omului. Dreptul la asociere profesională al judecătorilor trebuie recunoscut, pentru a permite judecătorilor să fie consultați mai ales asupra regulilor statutare ale acestora, asupra eticii și a altor chestiuni, asupra problemelor justiției și pentru a permite apărarea intereselor lor legitime. La fel ca orice cetățean, judecătorii au libertate de exprimare,

¹²¹ <http://www.monitoruljuridic.ro/act/carta-europeana-din-10-iulie-1998-cu-privire-la-statutul-judecatorului-emitent-consiliul-europei-106139.html>

¹²² <https://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=817&l=ro>

credință, asociere și întrunire, totuși cu condiția ca prin exercitarea acestor drepturi să se comporte întotdeauna astfel, încât să păstreze demnitatea funcției, precum și imparțialitatea și independența autorității judecătorești.

Un important drept, ce determină statutul magistratului-judecător și cel al magistratului-procuror în condițiile unei societăți democratice este dreptul la apărare a reputației profesionale. Pentru sistemul juridic național dreptul în cauză, de o relevanță sporită, este de o noutate absolută și cunoscut doar la nivel doctrinar.

Cu referire la imunitatea judecătorilor, putem reține următoarele argumente:

Comisia de la Veneția a susținut în mod constant ideea în favoarea unei imunități funcționale limitate a judecătorilor. Potrivit standardelor generale, aceștia cu siguranță necesită a fi protejați contra acțiunilor civile, pentru acțiunile efectuate cu bună credință în perioada exercitării funcțiilor sale. Oricum, nu trebuie să beneficieze de imunitate generală care i-ar proteja pe ei de urmările pentru acțiunile criminale pentru care aceștia trebuie să răspundă în fața instanțelor, se spune în Opinia Comisiei de la Veneția nr. 698/2012 din 11 martie 2013. În Raportul său privind independența sistemului judecătoresc, Partea I, Comisia de la Veneția a aprobat regula generală, potrivit căreia judecătorii nu trebuie să se bucure de nici o formă de imunitate penală pentru infracțiunile comise în exercitarea funcțiilor lor: „Este indiscutabil că judecătorii trebuie să fie protejați de orice influență nejustificată din exterior. În acest scop, ei trebuie să beneficieze de imunitate funcțională (exclusiv funcțională, față de urmărirea penală pentru actele întreprinse în exercitarea funcțiilor lor, cu excepția infracțiunilor săvârșite cu rea-credință, de exemplu luare de mită)”. Astfel, judecătorii trebuie să beneficieze doar de imunitate funcțională și anume, imunitate în caz de urmărirea penală numai pentru acțiunile sau inacțiunile efectuate în exercitarea funcțiilor lor.¹²³

Urmare a recomandărilor Comisiei de la Veneția, precum și a completării art. 116 din Constituție cu un nou alineat (5/1) care reglementează imunitatea funcțională a judecătorilor, a fost modificat art. 19 din Legea cu privire la statutul judecătorului.

În partea ce se referă la răspunderea judecătorului, menționăm că aceasta nu poate fi înțeleasă și nu poate fi caracterizată fără a fi abordată prin prisma fenomenului responsabilității. Responsabilitatea juridică profesională a magistratului este un fenomen complex, determinat de conștiința sa juridică profesională. Recomandarea Consiliului Europei cu privire la judecători prevede că procedura de

¹²³ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)008-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)008-f)

răspundere disciplinară ar trebui să fie efectuată de către o autoritate independentă sau o instanță judecătorească, cu toate garanțiile unui proces echitabil și care să îi asigure judecătorului dreptul de a contesta decizia și sancțiunea. Sancțiunile disciplinare trebuie să fie proporționale cu abaterea comisă¹²⁴.

Sistemul de răspundere disciplinară al judecătorilor în Republica Moldova este reglementat prin Legea nr. 178 din 25 iulie 2014, cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, cu ultimele modificări aduse prin Legea nr. 136 din 19 iulie 2018, actualizate prin modificările din decembrie 2023. Sistemul actual de răspundere disciplinară include următoarele organe: Inspekția Judiciară, responsabilă de primirea sesizărilor disciplinare, investigarea lor și prezentarea celor temeinice spre examinare la Colegiul Disciplinar; Colegiul Disciplinar, care examinează cauzele disciplinare inițiate de Inspekția Judiciară și ia decizii privind aplicarea sancțiunilor în privința judecătorilor sau încetarea procedurii disciplinare, și hotărârile căruia pot fi contestate prin apel în fața Consiliului Superior al Magistraturii; Consiliul Superior al Magistraturii, care examinează apelurile împotriva hotărârilor Colegiului Disciplinar, atât în privința fondului, cât și în privința procedurii de emiteră; Curtea Supremă de Justiție și anume un complet special care examinează dosarele în privința hotărârilor Consiliului Superior al Magistraturii, atât în privința fondului cauzei, cât și în privința procedurii de emiteră.

Răspunderea deontologică apare drept o parte integrantă a răspunderii disciplinare în cadrul magistraturii. Normele deontologice se prezintă în calitate de entitate normativ-juridică relativ nouă pentru dreptul pozitiv. Comportamentul deontologic este determinat de realitățile contemporane ale societăților democratice. Transparența în procesul de realizare a puterii de stat impune formatului statului de drept contemporan noi standarde de comportament ale reprezentanților săi, ale funcționarilor și ale magistraților. Realitatea juridică contemporană determină formarea unor reglementări ce devin tot mai insistente și categorice, orientate spre reglementarea comportamentului subiecților nominalizați atât în limitele activității profesionale, cât și în afara lor. Normele deontologice stabilesc un „minimum de morală specifică cu privire la exercitarea unei profesii”. Standardele internaționale cer ca între principiile eticii și normele disciplinare să se facă o distincție. Astfel, aceste „principii ar trebui să fie enunțate în codurile de etică judiciară care ar trebui să mențină încrederea publicului în judecători și puterea judecătorească. Judecătorii ar trebui să joace un rol major în elaborarea acestor coduri. [...] Judecătorii ar trebui

¹²⁴ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)008-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)008-f)

să poată solicita sfaturi în materie de etică unui organism din cadrul sistemului judecătoresc”¹²⁵.

În mai 2018, a fost constituită Comisia de etică și conduită profesională a judecătorilor în cadrul CSM. Această comisie este alcătuită din cinci membri, selectați exclusiv din rândul membrilor CSM, care sunt judecători (non-judecătorii din componența CSM și președintele acestuia nu pot face parte din Comisia de etică). Comisia are scopul de a preveni încălcarea eticii profesionale și de a promova standardele deontologice ale judecătorilor. Orice judecător se poate adresa Comisiei pentru un aviz consultativ pe marginea unei probleme sau dileme de ordin etic. Regulamentul Comisiei prevede că comunicările ei sunt, de regulă, confidențiale, cu excepția situațiilor în care ea decide altfel¹²⁶. Prioritatea Comisiei o constituie emiterea, la cerere sau din oficiu, a avizelor și recomandărilor pentru judecători cu privire la dilemele legate de interpretarea și aplicarea Codului de etică și conduită profesională a judecătorului. Totodată, Comisia asigură sistematizarea anuală a propriei practici și poate propune Adunării Generale a Judecătorilor modificarea Codului de etică și conduită profesională a judecătorului. În iulie 2018, Comisia s-a întrunit în prima ședință, la care și-a ales președintele.

În concluzie, pluralitatea elementelor structurale ale statutului magistratului, diversitatea acestora în dependență de apartenența la un sistem juridic sau altul, permite identificarea unor principii esențiale care își găsesc reflectare în principiile fundamentale ale justiției contemporane. Astfel, cerințele-principii de neutralitate, independență și integritate, caracteristice justiției contemporane, sunt reflectate în principiile ce caracterizează justiția și anume: imparțialitatea, independența și integritatea magistratului. Transparența și obiectivitatea accesului în profesie și a promovării în cariera de magistrat determină în mod direct independența și imparțialitatea magistratului în perspectiva exercitării obligațiilor profesionale.

Astfel, un proces de reformă fundamentală a justiției contemporane în condițiile realității juridice naționale include atât necesitatea unor reevaluări normativ-juridice ce vizează fenomenul justiției naționale, cât și statutul magistratului național.

¹²⁵ http://www.cnaa.md/files/theses/2017/50958/tatiana_novac_abstract.pdf, pag.158

¹²⁶ https://www.csm.md/files/Acte_normative/Legislatia/Interne/2018/Regulament_Com_etrica.pdf

06

EVOLUȚIA STATUTULUI DE PROCUROR ÎN RM

Statutul procurorului, precum și rolul acestuia în societate a prezentat un progres și dezvoltare esențială de-a lungul timpului, iar aceste schimbări au fost condiționate în primul rând de evoluția și dezvoltarea statului de drept și de contextului politic existent la o etapă sau alta.

În acest capitol vom descrie locul și rolul Procuraturii în sistemul organelor de drept în retrospectivă istorică. În mod particular vom pune accentul pe perioada de după declararea independenței, or anume atunci Republica Moldova a declarat edificarea unui stat bazat pe drept și promovarea valorilor unanim recunoscute.

Instituția Procuraturii a format în permanență obiectul diferitor reforme, fie de ordin organizatoric, funcțional sau din perspectiva consolidării independenței acestei instituții față de influența clasei politice.

Evoluția acestei instituții precum și dinamica profesiei de procuror urmează a fi analizată din punct de vedere istoric al statutului teritoriului administrativ dintre Prut și Nistru, luându-se în considerație regimurile de guvernământ instaurate pentru o perioadă anume. Iar acest aspect a jucat un rol important în modul de organizare și funcționare a instituției procuraturii și identificarea statutului de procuror.

Așadar, istoricul instituției procuraturii Republicii Moldova, precum și a statutului procurorului a fost influențat atât de sistemul de drept rusesc, cât și cel românesc. În timp însă, particularitățile caracteristice procuraturii sistemului românesc au dispărut definitiv, datorită instaurării puterii sovietice pe teritoriul administrativ teritorial, care astăzi formează statul Republica Moldova.

Procuratura își are originea stabilită în Regulamentul cu privire la Procuratura U.R.S.S din 17 decembrie 1933, aplicabil pe teritoriul statului nostru începând cu 2 august 1940, odată cu instaurarea puterii sovietice și crearea Procuraturii R.S.S.M.

Anume în această perioadă, s-a format fundamentul modului de funcționare a Procuraturii, inclusiv raporturile interne de subordonare ierarhică procesuală și administrativă. Organele Procuraturii în activitatea sa erau ghidate de disciplină militară, iar sub aspect procesual discreția subiectului ierarhic superior era aproape nelimitată, în raport cu subiecții inferiori.

În perioada 1941-1944 atât Procuratura R.S.S.M., cât și cele regionale n-au funcționat în corespundere cu atribuțiile date în competența sa, activitatea organelor Procuraturii a fost orientată în lupta împotriva fascismului.

În perioada de după război activitatea Procuraturii a fost orientată spre fundamentarea acelei competențe de supraveghere generală a tuturor sectoarelor în stat, fiind percepută ca una din cele mai puternice instituții ale statului, percepție care s-a păstrat încă multe decenii.

Pentru prima dată în istoricul formării instituției Procuraturii și mai ales sub aspect de reglementare a statutului procurorului, Regulamentul despre supravegherea procurorului din 24 mai 1955 stabilește criteriile de accesare în funcție față de procurori și anchetatori.

Prin urmare, aceștia pot fi doar persoane cu studii juridice superioare, ca excepție, cu acordul Procurorului General al U.R.S.S. puteau fi desemnate și persoane cu studii juridice superioare incomplete, inclusiv se instituie cenzul vârstei de 25 ani pentru procurorii teritoriali.

Odată cu adoptarea Constituției U.R.S.S. (1977) și a Constituției R.S.S.M. (1978) s-a întărit considerabil statutul Procuraturii, iar concomitent cu aceasta și cel al procurorilor și anchetatorilor. Spre deosebire de constituțiile precedente, unde acestei instituții îi erau consacrate câteva articole, la etapa data Procuraturii i se consacră un întreg capitol, în care se conțineau principiile de organizare și funcționare, în special independența de oricare alte organe.

Ideile consfințite în Constituție și-au găsit concretizare și dezvoltare în Legea cu privire la Procuratura U.R.S.S, adoptată la 30 noiembrie 1979, unde s-au păstrat domeniile de supraveghere, au fost lărgite considerabil limitele supravegherii de procuror.¹²⁷

La 23 iunie 1990, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Declarația de Suveranitate a Republicii Moldova, iar la 27 august 1991 este adoptată Declarația de Independență a Republicii Moldova.

Acest moment istoric a marcat începutul creării instituțiilor democratice, fiind demarate în acest sens procese ample de reglementare normativă a activității diferitor instituții de stat, iar Procuratura Republicii Moldova nu a fost o excepție în acest sens, fiind constituită ca instituție publică la 29.01.1992 prin adoptarea Legii cu privire la procuratură nr.902-XII.

Așadar, Legea cu privire la Procuratură¹²⁸ a constituit primul act normativ al Republicii Moldova care a pus bazele procuraturii, drept unul dintre cei mai importanți

¹²⁷ <https://www.procuratura.md/despre-noi/istoric.html>

¹²⁸ Legea Nr.902-XII din 29.01.1992.

piloni ai justiției într-un stat de drept democratic. Necătând la faptul că prima lege a fost prima tentativă de reglementare a rolului, locului, atribuțiilor și statutului Procuraturii Republicii Moldova, într-un stat suveran și independent, în mare parte a fost o reproducere fidelă a reglementărilor normative preluate de la instituțiile sovietice.

La etapa descrisă, instituția Procuraturii se caracterizează ca o structură statală ierarhizată, cu o puternică centralizare a puterii, lipsită de autonomie funcțională, independență și transparență în activitate.

Cea mai importantă figură a instituției este Procurorul General, în mâinile căruia se concentrează o sarcină importantă a statului – de supraveghere a tuturor sferelor vieții publice, private, economice și sociale.

În perioada sovietică, instituția procuraturii deținea competențe vaste și nedeterminate, reprezentând una din cele mai puternice instituții de stat, care era des utilizată ca un instrument de reprimarea a opoziției sau a persoanelor incomode guvernării.

Sistemul sovietic nu recunoștea principiul separării puterilor în stat implicit nici independența justiției. Prin urmare, justiția era controlată de procuratură, judecătorii validând indicațiile procurorilor și ale partidului. În perioada sovietică procuratura nu era doar un instrument represiv, ci era un instrument cheie în mâna partidului de guvernare pentru exercitarea puterii în stat.¹²⁹

Așa cum Republica Moldova a fost parte integrantă a Uniunii Sovietice, chiar și după declararea independenței, acel model de procuratură „atotputernică” și-a păstrat din competențele de supraveghere generală și caracteristici specific procuraturii sovietice încă foarte mult timp.

Evoluția statutului procurorului în Republica Moldova este interdependentă de evoluția instituției Procuraturii în sistemul de drept național, iar fiecare etapă istorică descrisă în acest capitol identifică statutul procurorului ca fiind marcat de competențele, rolul și locul Procuraturii.

În temeiul prevederilor primului act normativ care reglementa activitatea Procuraturii Republicii Moldova era prevăzut că procuratura își exercită împuternicirile independent de autoritățile publice, de orice particularitate locală, fără a se lăsa influențată de nici un factor local și departamental, în conformitate cu Legea.

¹²⁹ "Independența procurorului" Pîntea Andrei, Daniela Covali - https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/105-112_2.pdf

Inițial în Legea cu privire la procuratura, funcția conducătorului organelor Procuraturii era denumită Procurorul Republicii Moldova, ca mai apoi prin Legea nr. 551-XIII din 21.07.1995 să fie înlocuită cu cea de Procuror General.

Adoptarea Constituției Republicii Moldova a reprezentat un moment de o deosebită importanță în edificarea și fundamentarea unui stat de drept.

Procuraturii Republicii Moldova i-a fost consacrat un întreg capitol în Constituția Republicii Moldova.

Redacția art.124 alin (1) din Constituția din 29 iulie 1994 prevedea că: ” Procurorul General și procurorii subordonați acestuia exercită supravegherea exercitării exacte și uniforme a legilor de către organele administrației publice, de către persoanele juridice și fizice, apără ordinea legală, drepturile și libertățile cetățenilor, contribuie la exercitarea justiției în condițiile legii.”

Așadar, legiuitorul moldav a identificat Procuratura ca organ autonom, fiind atribuită sistemului organelor judecătorești.¹³⁰ De legiuitor s-a dorit aparent preluarea modelului continental cel care plasează Procuratura în cadrul puterii judecătorești, oferindu-i dreptul la garanțiile de independență a justiției. Asigurând prin lege protecția procuroilor de orice exercitarea de influență asupra acestora, prin orice modalitate și de către orice persoană, pentru a se lua hotărâri nelegale atrage după sine răspundere în conformitate cu legea.

Modalitatea de numire și revocare a Procurorului General are un rol foarte important în cadrul unui sistem, care are menirea de a garanta funcționalitatea organizatorică corectă, a organelor Procuraturii, bazată pe principii de independență, imparțialitate și transparență.

Procurorul General era numit direct de Parlament la propunerea Președintelui legislativului, legea nu reglementa criterii clare, transparente privind modul de identificare și selectare a candidaților la această funcție.

Acest model de numire a Procurorului General, care de altfel s-a păstrat mai mult de două decenii, a determinat acea subordonare necondiționată a instituției față de puterea legislativă, indiferent de reglementările normative care indicau locul în sistemul de drept și garantau independența și autonomia Procuraturii prin interzicerea imixtiunii în activitatea sa.

¹³⁰ Art. 1 alin. (4) din Legea cu privire la Procuratura nr.902-XII din 29.01.92 (în redacția Legii nr.551-XIII din 21.07.95).

Exercitarea controlului și imixtiunii în activitatea procuraturii era realizată de legislativ prin intermediul modului de selectarea, numirea, demitere a Procurorului General, inclusive și prin intermediul rapoartelor prezentate Parlamentului pe domeniile în care procuratura realiza supravegherea generală.

Este un lucru cunoscut că din momentul declarării independenței statului nostru, niciunul dintre Procurorii Generali ai Moldovei nu și-a exercitat mandatul său până la expirare. Acest fapt a devenit o regulă, iar odată cu schimbarea partidului de guvernare era numit și noul Procuror General. Fenomenul descris relevă de fapt gradul de imixtiune și ingerință a puterii legislative în activitatea procuraturii.

Numirea Procurorului General de către Parlament crea premisele unor influențe politice, iar la rândul său, un Procuror General „politizat” pune la îndoială neutralitatea politică a întregii Procuraturi.

Așa cum independența instituției era puternic afectată de influența politică, datorită raporturilor de subordonare ierarhică din sistemul procuraturii, era amenințată nemijlocit și independența întregului corp de procurori.

Discreția decizională a Procurorului General era nelimitată în raport cu activitatea personalului din subordine, acesta putea da ordine și indicații tuturor organelor procuraturii.¹³¹

E important să precizăm că legea nu reglementa modalitatea de formulare a indicațiilor, ordinelor, iar de cele mai dese ori acestea se dădeau verbal, preluarea bagajului unei procuraturi sovietice, a condiționat păstrarea cutumelor sovietice, care prevedeau că ordinele procurorilor ierarhici superiori” nu se discutau, ci se executau”.

Un mecanism autentic și veritabil de contestare a indicațiilor contrar legii sau abuzive nu era reglementat la nivel de lege, iar paradoxul era că anularea ordinelor formulate de Procurorul General care contravin legii puteau fi făcută doar de el personal.

Așa cum modul de funcționare a procuraturii era organizat pe vertical, toate deciziile procurorilor ierarhic inferiori erau coordonate și confirmate prin rezoluția procurorului ierarhic superior, iar la nivel legislativ nu erau prevăzute careva garanții ce ar asigura independența, obiectivitatea și transparența procesului decizional.

Totodată, Procurorul General deținea competența de a anula oricare decizie,

¹³¹ Art. 13 din Legea cu privire la Procuratura nr.902-XII din 29.01.92 [Pct.1 art.13 modificat prin Legea nr.551-XIII din 21.07.95]
https://www.law-moldova.com/laws/rom/procurature_ro.txt

adoptată contrar legii a procurorilor din subordine.

Reglementările la nivel de lege, descrise supra determină de fapt modul de organizare și funcționare a sistemului procuraturii și a statutului procurorului, caracterizat la acea etapă ca un sistem închis, bazat pe raporturi pe vertical, de subordonare, și cu o putere centralizată în persoana Procurorului General.

Procuratura la acea etapa era o structură cvasimilitară, procurorii deținând grade de clasificare și grade speciale militare în conformitate cu funcțiile pe care le dețineau și cu vechimea în muncă. Lucrătorii din Procuratură cărora le erau conferite grade de clasificare și grade speciale militare purtau, în exercițiul funcțiunii uniforma cu însemnele gradelor de clasificare corespunzătoare. Din perspectiva unei structuri militare și ierarhizate, asigurarea și respectarea principiului independenței era de neconceput.

Deciziile care vizau cariera procurorilor și anchetatorilor, de la momentul recrutării acestora și până la eliberarea din funcție, aparțineau în exclusivitate Procurorului General.

Regulile desfășurării și criteriile procedurilor de selecție și carieră a personalului procuraturii nu asigură la etapa descrisă, garantarea unui proces de selecție obiectiv, imparțial și transparent, care să determine alegerea celor mai buni candidați pentru funcțiile anunțate în concursurile de ocupare a funcțiilor de execuție sau ocupare a funcțiilor de conducere. Procurorul General avea discreția nelimitată de a numi procurorii șefi ai procuraturilor teritoriale și specializate.

Procedura de evaluare a performanțelor procurorilor și anchetatorilor¹³² precum și criteriile de apreciere a activității nu erau reglementate de acte normative, aprecierea acestora fiind lăsată la discreția Procurorului General.

Procurorul General deținea competențe exclusive la aplicarea măsurilor de încurajare precum și a sancțiunilor disciplinare.

Procurorii în perioada mandatului puteau fi destituiți din funcție de către Procurorul General, în conformitate cu legislația muncii și cu Legea privind stimularea și răspunderea disciplinară a procurorilor.¹³³

În ceea ce privește garanțiile statutului de procuror, legea rezerva un articol separat imunității, stabilind că persoana procurorului și anchetatorului se bucură de

¹³² La acea etapă în Procuratura se afla în serviciu anchetatori superiori pentru cauze exceptionale și anchetatori pentru cauze excepționale, care exercitau urmărirea penală în cauze penale date în competența lor conform legii. Aceștea aveau garanții similare procurorilor.

¹³³ Legea Nr. 921 din 11-07-1996 privind stimularea procurorilor și anchetatorilor din Procuratură și răspunderea lor disciplinară.

de imunitate, iar acțiunea penală în privința procurorului sau anchetatorului putea fi intentată numai de către Procurorul General. Imunitatea procurorului și anchetatorului se extindea asupra locuinței lor, încăperii de serviciu, mijlocului de transport, mijloacelor de telecomunicații, corespondenței, bunurilor personale și documentelor.

Salariul procurorilor și anchetatorilor se stabilea în funcție de post, gradul de clasificare și de vechimea în muncă și corespundea salariilor judecătorilor instanțelor judecătorești, cu o deviere în limita a 5%. Procurorii și anchetatorii aveau dreptul la toate înlesnirile, garanțiile, recompensele și suplimentele, prevăzute pentru judecători.¹³⁴

Relevante în acest context sunt constatările Curții Constituționale¹³⁵, care a examinat sesizarea Procurorului General și a Curții Supreme de Justiție aferent modificărilor și completărilor operate la actele normative¹³⁶ prin care s-a diminuat cuantumul pensiei calculate și au fost excluse anumite înlesniri de care beneficiau procurorii și judecătorii.

Curtea Constituțională a statuat că pensiile pentru vechime în muncă ale judecătorilor, procurorilor și anchetatorilor Procuraturii, funcționarilor publici au fost obținute prin munca prestată de aceștia, prin exercitarea unor *funcții speciale*, de *importanță majoră pentru societate*. În exercițiul funcțiilor lor, judecătorii, procurorii, anchetatorii procuraturii, funcționarii publici *sunt investiți cu un statut juridic special, consfințit de Constituție, precum și în legile speciale*.¹³⁷

Data fiind importanța socială majoră a obligațiilor procurorilor și anchetatorilor Procuraturii, responsabilitatea sporită, riscul pe care îl comportă exercițiul atribuțiilor lor funcționale, categoriile respective de colaboratori trebuie să beneficieze de un sistem de garanții juridice certe.¹³⁸

Curtea a reiterat că prin realizarea garanțiilor de independență a judecătorilor, procurorilor, anchetatorilor Procuraturii și funcționarilor publici se asigură protecția drepturilor și libertăților lor, dreptului la un mod specific de suspendare din funcție și încetare a exercițiului atribuțiilor lor, dreptul la demisie, precum și dreptul la asigurarea cu pensii.

¹³⁴ Art. 45 din Legea cu privire la Procuratura nr.902-XII din 29.01.92.

¹³⁵ Hotărârea Curții Constituționale privind controlul constituționalității unor prevederi din legile care reglementează asigurarea cu pensii a judecătorilor, procurorilor, anchetatorilor Procuraturii și funcționarilor publici nr. 4 din 27.01.2000 https://www.constcourt.md/public/files/file/Actele%20Curtii/acte_2000/h_4.pdf

¹³⁶ Legea nr. 552-XIV din 28.07.1999 "Cu privire la modificarea, completarea și abrogarea unor acte legislative" MO 1999, nr. 116-117, art. 551

¹³⁷ Hotărârea Curții Constituționale privind controlul constituționalității unor prevederi din legile care reglementează asigurarea cu pensii a judecătorilor, procurorilor, anchetatorilor Procuraturii și funcționarilor publici nr. 4 din 27.01.2000 https://www.constcourt.md/public/files/file/Actele%20Curtii/acte_2000/h_4.pdf

¹³⁸ Ibidem

Prevederile legale care asigurau procurorilor garanții sociale similare cu cele ale judecătorilor, precum și constatările Înaltei Curți denotă că încă la acea etapă, reieșind din atribuțiile funcționale speciale și de importanță pe care le exercitau procurorii, aceștea se asimulau la capitolul garanții, statutului de judecător.

Primul act normative special care a reglementat locul, rolul și atribuțiile Procuraturii a suferit numeroase modificări pe parcursul aproape a unui deceniu, însă conceptual instituția procuraturii a rămas aceeași procuratură cu specific sovietic și puternic afectată de influența politică.

Modificarea prin legea nr.1115-XIV din 05.07.2000¹³⁹ a art.124 al Constituției prin care se stabilește *că procuratura reprezintă interesele generale ale societății și apără ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor, conduce și exercită urmărirea penală, reprezintă învinuirea în instanțele judecătorești în condițiile legii*, a reprezentat un prim pas în reformarea instituției procuraturii cu trecut sovietic și construirea unui nou concept privind rolul și locul procuraturii într-o societate democrată.

Această schimbare de statut va juca un rol major în timp, în eradicarea ierarhiei procesuale și culturii militare, care a persistat în cadrul procuraturii, precum și va pune în discuție necesitatea purtării uniformelor militare și a dreptului de port armă.

Așa cum Republica Moldova și-a asumat anumite angajamente precum și onorarea unor obligațiuni și implementarea documentelor și standartelor europene, o data cu momentul aderării la Consiliului Europei, Guvernul Republicii Moldova a întreprins o serie de acțiuni pentru a reconsidera rolul și locul Procuraturii în sistemul justiției.

Așadar, la 14 martie 2003 este adoptată o nouă Lege cu privire la Procuratură.¹⁴⁰

Actul normativ prenotat, prin care s-a reglementat activitatea instituției procuraturii, în principiu nu a venit cu idei reformatoare în materia competențelor instituției, menținând aceeași supraveghere generală a domeniilor sociale, cu păstrarea reglementării caracterului ambiguu al locului și rolului procuraturii. Legea încă nu oferă garanțiile incontestabile pentru exercitarea independentă și imparțială a atribuțiilor acesteia.

Deși, Procuratura este recunoscută ca o instituție independentă, care activează

¹³⁹ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=17061&lang=ro#

¹⁴⁰ Legea nr.118- XV din 14.03.2003 cu privire la Procuratură. 18-04-2003 în Monitorul Oficial Nr. 73-75 art. 328 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=28206&lang=ro

În cadrul autorității judecătorești, încrederea societății în activitatea procuraturii este scăzută, fiind percepută în continuare ca un sistem închis, lipsit de transparență și cu o comunicare și colaborare interinstituțională deficitară.

Criteriile de selecție a Procurorului General rămân în continuare incerte, iar păstrarea aceluiași model de numire a Procurorului General de către legislativ face resimțită implicarea factorului politic pe segmentul organizării funcționale a sistemului procuraturii, împiedicând astfel identificarea clară a modelului procuraturii.

Modalitatea de numire și revocare a Procurorului General are un rol crucial în cadrul unui sistem care are menirea de a garanta funcționarea corectă a organelor Procuraturii.

Conform unui studiu realizat de ABA/ROLI, pentru ca Procurorul General să fie considerat independent, acesta trebuie să fie numit în baza unei selecții imparțiale și transparente, condițiile angajării sale să fie stabilite în mod legal și să i se asigure anumite garanții pentru ca să nu poată fi destituit neașteptat. În caz contrar, există riscul apariției unor îngrijorări precum că Procurorul General și procurorii pe care acesta nu este capabil „să-i protejeze”, vor primi ordine verbale, „prin telefon”, de la politicieni și alte persoane influente.¹⁴¹

În noua lege¹⁴², activitatea Procuraturii este organizată conform principiilor legalității, operativității, proporționalității, imparțialității și controlului ierarhic.

Chiar dacă instituția procuraturii în continuare păstrează competențe de supraveghere generală a domeniilor sociale și economice, în noua lege nu mai regăsim, funcția de anchetator, iar statutul procurorului începe a se contura prin garantarea independenței, imparțialității și inamovibilității.

Deși statutul procurorului este reglementat de lege, regulile de activitate și conduită a procurorilor nu a suferit modificări esențiale, păstrându-se în continuare modelul procuraturii sovietice, cu o subordonare ierarhică evidențiată, care continuă să submineze independența și imparțialitatea decizională a procurorilor de execuție.

Urmărirea penală împotriva procurorului poate fi pornită de Procurorul General în condițiile prevăzute de Codul de procedură penală, procurorului fiindu-i garantată astfel imunitatea.

¹⁴¹ Indicatorii Reformei în Procuratură, Asociația Avocaților Americani Inițiativa pentru Supremația Legii, iunie 2008, p. 24

¹⁴² Legea nr.118- XV din 14.03.2003 cu privire la Procuratură -18-04-2003 în Monitorul Oficial Nr. 73-75 art. 328 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=28206&lang=ro

Lipsa caracterului individual în procesul de luare a deciziilor de către procurorii de execuție și existența practicilor de coordonare a fiecărei acțiuni și de contrasemnare a actelor emise de către procurorii ierarhic superiori, identifică procuratura în continuare ca structură organizată pe verticală.

Cu toate acestea noua lege¹⁴³ prevede deja modul de formulare în scris a ordinilor și indicațiilor date procurorilor, de către procurorii ierarhic superiori, în comparație cu legea precedentă¹⁴⁴ care reglementa modul de formulare a indicațiilor inclusiv în formă verbală.

Deși scopul acestei prevederi era de a limita abuzurile superiorilor și a consolida independența procurorilor de execuție, practicile și uzanțele vechi înrădăcinate în sistemul procuraturii, precum și mentalitatea de subordonare a procurorilor formată de-a lungul timpului a determinat ca independența procurorilor să rămână a fi una iluzorie încă mult timp.

În cadrul Procuraturii funcționa un Colegiu, ca organ consultativ, compus din 9 persoane. Președinte al Colegiului este Procurorul General.¹⁴⁵ Componenta nominală a Colegiului Procuraturii, propusă de Procurorul General, se confirma de către Parlament. Rolul și atribuțiile Colegiului erau prevăzute în Regulamentul Colegiului Procuraturii, aprobat de Procurorul General.

Procedurile aferent modului de numire, transfer, promovare, sancționare și eliberare din funcție a procurorilor își păstrează modul de reglementare destul de vag, fapt care nu asigură încă respectarea principiilor obiectivității, legalității și meritocrației.

Carierea procurorilor rămânând a fi puternic condiționată de influența și poziția procurorilor ierarhic superiori. Spre exemplu, Legea cu privire la Procuratură prevede că procurorul este avansat în funcție prin ordinul Procurorului General, pentru îndeplinirea corespunzătoare a obligațiilor de serviciu, pentru capacitățile organizatorice și decizionale atestate de către procurorul ierarhic superior.¹⁴⁶ Acest proces de avansare în funcție condiționează deseori stabilirea unor raporturi de loialitate a procurorilor din subordine față de conducere, iar unde este loialitate, imparțialitatea și independența nu își mai face resimțită prezența.

¹⁴³ Legea nr.118- XV din 14.03.2003 cu privire la Procuratură -18-04-2003 în Monitorul Oficial Nr. 73-75 art. 328 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=28206&lang=ro

¹⁴⁴ Legea cu privire la Procuratura nr.902-XII din 29.01.92 https://www.law-moldova.com/laws/rom/procurature_ro.txt

¹⁴⁵ Art. 18 Legea Nr. 118 din 14-03-2003 cu privire la Procuratură;

¹⁴⁶ Art. 24 din Legea Nr. 118 din 14-03-2003 cu privire la Procuratură;

Totuși, aspecte importante în consolidarea statutului procurorului, reprezintă îmbunătățirea mecanismului de atragere la răspundere disciplinară a procurorilor, prin descrierea faptelor care pot constitui abateri disciplinare și reglementare modului de contestare a aplicării sancțiunii disciplinare în instanța de judecată.

Însă, sancțiunile disciplinare sunt aplicate în continuare de către Procurorul General, iar legea nu prevede o procedură clară și obiectivă privind atragerea la răspundere disciplinară a procurorilor, creând în continuare premisele unor abuzuri din partea procurorilor ierarhic superior, subminând independența procurorilor.

Lipsa unui mecanism obiectiv, transparent și definit de atragerea la răspundere disciplinară, precum și reglementarea ambiguă a faptelor ce pot constitui abateri disciplinare, a menținut în continuare utilizarea de procurori ierarhic superiori a unor pârhii manipulatorii și de presiune.

O inovație în legea specială analizată¹⁴⁷ în retrospectivă istorică, privind evoluția statutului procurorului și care evidențiază tot mai multe similitudini cu statutul judecătorului este instituirea și reglementarea unui mecanism de asigurare a drepturilor procurorului transferat, delegat, pornind cu drepturile salariale și terminând cu necesitatea exprimării acordului în cazul dispunerii delegării acestuia.

Un proces de selecție și evaluare transparent, obiectiv și meritocratic a procurorilor constituie elementul cheie pentru asigurarea unui sistem judiciar independent și profesionist indiferent de modelul atribuit instituției procuraturii, fie parte a sistemului judecătoresc, fie în componența executivului.

Anul 2007 vine cu modificări esențiale la capitolul instituirii unui mecanism nou ce ar răspunde standartelor internaționale și unor criterii obiective și transparente aferent carierei procurorilor și judecătorilor. Astfel, a fost creată o instituție publică căreia îi revine atribuțiile de bază în pregătirea viitorilor procurori și judecători, moment care a marcat considerabil consolidarea statutului procurorului. Procurorul General ne mai având nici un rol în procesul de selecție a procurorilor.

Necesitatea privind crearea în baza legii¹⁴⁸, a instituției publice, Institutul Național al Justiției, căreia îi revenea rolul de formarea profesională a judecătorilor și a procurorilor, a fost determinate de îndeplinirea unor angajamente și recomandări privind asigurarea independenței sistemului justiției, în vederea garantării unei înalte

¹⁴⁷ Legea nr.118- XV din 14.03.2003 cu privire la Procuratură -18-04-2003 în Monitorul Oficial Nr. 73-75 art. 328
https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=28206&lang=ro

¹⁴⁸ Legea nr.152-XVI din 08.06.2006 privind Institutul Național al Justiției Publicat : 08-11-2016 în Monitorul Oficial Nr. 387 art. 789.

calități a actului de justiție și în vederea transpunerii Recomandării nr. (94)12 cu privire la independența, eficiența și rolul judecătorilor¹⁴⁹, Recomandarea Rec (2000)19 cu privire la rolul Procuraturii în sistemul de justiție penală¹⁵⁰.

Ideea constituirii Institutului Național al Justiției din Republica Moldova a fost activ promovată și de către Consiliul Europei. Având în vedere rolul esențial al judecătorilor, precum și al altor persoane care exercită funcții judiciare în protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, Consiliul Europei întotdeauna a fost preocupat de calitatea pregătirii profesionale a acestor categorii de subiecți.

Această instituție care are rolul primordial în formarea profesională inițială și continuă a candidaților la funcția de procuror și judecător, preia modelul european privind pregătirea profesioniștilor din sistemul juridic, și care în timp și-a dovedit eficiența și contribuția semnificativă în sporirea calității actului de justiție.

Importanța formării profesionale judiciare în Republica Moldova era de necontestat în contextul reformării unui sistem de justiție, iar profesionalismul specialiștilor era decisiv la acea etapă și reprezintă o miză esențială în dezvoltarea de abilități și competențe în sistemul justiției.

Spre exemplu, instituția similară din statul vecin România, realizează formarea inițială și continuă a viitorilor magistrați – judecători și procurori, prin urmare preluarea modelului similar de pregătire profesională comună era salutară în contextul în care identificarea și conturarea statutului de procuror era în proces, iar ideea atribuirii procurorilor statutului de magistrat tot mai des era abordată în comunitatea profesioniștilor din domeniu.

Similar magistraților a fost instituită și pentru procurori obligația privind perfecționarea profesională¹⁵¹, exercițiu care era îndreptat spre eficientizarea și creșterea gradului de profesionalism al judecătorilor și procurorilor în funcție, a personalului sistemului judecătoresc și altor categorii de persoane care activează în cadrul sistemului de justiție.

Procurorilor li se păstrează în continuare facilități și înlesniri similar judecătorilor, cum ar fi modul de salarizare, facilitățile la pensionare, precum și asigurarea cu locuință de serviciu.

¹⁴⁹ Recomandării nr. (94)12 cu privire la independența, eficiența și rolul judecătorilor (aprobată de către Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei pe 13.10.1994); https://ibn.idsi.md/ro/vizualizare_articol/36738

¹⁵⁰ Recomandarea Rec (2000)19 cu privire la rolul Procuraturii în sistemul de justiție penală (aprobată de către Comitetul de Miniștri pe 06.10.2000); <https://rm.coe.int/16807482b3>

¹⁵¹ Art. 32 din Legea Nr. 118 din 14-03-2003 cu privire la Procuratură, Publicat : 18-04-2003 în Monitorul Oficial Nr. 73-75 art. 328

Chiar dacă Legea cu privire la Procuratură din 2003 cu modificările ulterioare, nu determină clar în continuare rolul, locul procuraturii și competențele acesteia, procuratura ca instituție rămânând a fi percepută ca fiind puternic politizată, fără acele garanții incontestabile pentru exercitarea independentă și imparțială a atribuțiilor funcționale, totuși legiuitorul prin modificările operate și descrise supra a reglementat mult mai detaliat la nivel legislativ, statutul procurorului.

O premisă acceptată pe plan internațional ca element necesar al unui sistem juridic efectiv și eficient, statuată temeinic în Ghidul ONU cu privire la rolul procurorilor, adoptat în anul 1990, și Recomandarea Consiliului Europei privind rolul procuraturii în sistemul de justiție penală, adoptată în anul 2000, este un serviciu al Procuraturii funcțional, independent, autonom și transparent.

Astfel de garanții ca independența și autonomia nu sunt date procurorilor în propriul lor interes, ci sunt acordate în interesul supremației legii și al celor ce caută și doresc înlăptuirea justiției.¹⁵²

Așadar, în perioada anului 2008, autoritățile moldovenești conștientizând importanța unui sistem al Procuraturii independent și fortificat, au inițiat un amplu proces de reformare a sistemului judiciar în conformitate cu standardele europene.

În acest sens, Legea cu privire Procuratură nr. 294 –XVI din 25.12.2008¹⁵³ conține o gamă mai largă de reglementări, descriind că procuratura este o instituție autonomă în cadrul autorității judecătorești, care, în limitele atribuțiilor și competenței, apără interesele generale ale societății, ordinea de drept, drepturile și libertățile cetățenilor, conduce și exercită urmărirea penală, reprezintă învinuirea în instanțele de judecată, în condițiile legii.

Această etapă va identifica locul Procuraturii în sistemul autorităților statului și va contribui la o continuitate a procesului legislativ ce ține de reglementarea activității Procuraturii și a statutului procurorului.

Potrivit art. 124 din Constituția Republicii și art. 1 din Legea cu privire Procuratură nr. 294 –XVI din 25.12.2008, procuratura este o instituție autonomă în cadrul autorității judecătorești, care, în limitele atribuțiilor și competenței, apără interesele generale ale societății, ordinea de drept, drepturile și libertățile cetățenilor, conduce și exercită urmărirea penală, reprezintă învinuirea în instanțele de judecată, în condițiile legii.

¹⁵² Liniile directoare europene privind etica și conduita procurorilor „Liniile directoare de la Budapesta”, adoptate la Conferința procurorilor generali din Europa la 31 mai 2005.

¹⁵³ <https://cnas.md/libview.php?l=ro&idc=183&id=554&t=/Cadrul-juridic/vechi-LEGI/Legea-cu-privire-la-Procuratura-nr-294-XVI-din-25122008>

Aceasta fiind parte componentă a organelor de ocrotire a normelor de drept din Republica Moldova, în cadrul autorității judecătorești, trebuie să corespundă unor standarde unanim recunoscute de către comunitatea europeană, în vederea realizării dezideratului propus de Republica Moldova, și anume aderarea la Uniunea Europeană.

Principiul independenței Procuraturii este asigurat prin excluderea posibilității de subordonare a instituției Procuraturii autorității legislative și celei executive.

Păstrarea modelului vechi de numire a Procurorului General de către Parlament, în continuare trezește îngrijorare.

Procurorului îi este garantată la nivel legislativ, organizarea activității în baza principiului autonomiei, asigurat prin independență procesuală și control judecătoresc, care îi oferă posibilitatea de a lua de sine stătător decizii în cauzele și în cazurile pe care le examinează.¹⁵⁴ Necătând la faptul că independența procesuală este reglementată și garantată la nivel de lege, obligativitatea de coordonare și confirmarea de superiori a soluțiilor adoptate de procurori pe cauzele penale, nu asigură respectarea principiului independenței și autonomiei procurorilor.

Legea menține ierarhia funcțiilor de procuror, în raport cu funcția ocupată în sistemul organelor Procuraturii. Controlul ierarhic intern este principiu care asigură exercitarea dreptului procurorului ierarhic superior de a verifica legalitatea deciziilor emise de procurorul ierarhic inferior. Iar acest fapt, crează premisele implicării directe a superiorului în activitatea procurorului, cu posibilitatea anulării actelor procesuale emise de inferiori.

Așadar, ierarhia și subordonarea procurorilor este încă foarte accentuată, păstrându-se încă acele cutume caracteristice sistemului sovietic, procurorii păstrează în continuare deprinderile de onorare a procurorilor ierarhic superiori cu adresarea acestora din poziția în picioare, ordinele superiorilor fie și verbal formulate, încă se execută de procurorii ierarhic inferiori.

Legea, totuși prevede dreptul procurorului ierarhic inferior să refuze executarea unei dispoziții care este vădit ilegală sau care vine în contradicție cu principiile de activitate și o poate contesta procurorului ierarhic superior procurorului care a emis-o.

La această etapă se atestă încă o lipsă pronunțată a independenței procesuale

¹⁵⁴ Lege cu privire la Procuratură nr. 294-XVI din 25.12.2008 Monitorul Oficial nr.55-56/155 din 17.03.2009

a procurorilor față de superiori, fapt condiționat de așa-numitul principiu statutar de „subordonare necondiționată” și de un stil vertical de administrare a sistemului.

Procurorii subordonați se bucură de un drept mai curând iluzoriu de a solicita instrucțiuni scrise în scopul contestării eventuale a acestora.¹⁵⁵

Chiar dacă statutul procurorului se apropie mult de cel al unui magistrat, caracterul ierarhizat și de subordonare a sistemului procuraturii, nu asigură realizarea aceluia principiu indispensabil statutului de magistrat- independența.

Noua lege¹⁵⁶ reconsideră semnificativ statutul procurorului, prin descrierea detaliată a modului de selecție, numire, transfer, sancționare și eliberare din funcție.

Legea¹⁵⁷, prevedea constituirea unui organ reprezentativ și de autoadministrare a procurorilor - Consiliul Superior al Procurorilor, instituție autonomă, ce a preluat un model răspândit în statele cu o considerabilă tradiție democratică, având drept obiectiv principal - asigurarea independenței procurorilor.

Consiliul Superior al Procurorilor este identificat de legiuitor ca garantul autonomiei, obiectivității și imparțialității procurorilor.

Chiar dacă Procurorul General este membru de drept al Consiliului Superior al Procurorilor, iar prezența sa și poziția era percepută ca una determinantă în procesul de selecție, promovare, sancționarea procurorilor, cu toate acestea o dată cu constituirea unui organ instituțional de autoadministrare, rolul acestuia începe să își piardă din actualitate, iar procurorilor le sunt asigurate garanțiile minime de independență și autonomie.

Pe lângă Consiliul Superior al Procurorilor se instituie Colegiul de calificare, care are drept scop promovarea politicii de stat în domeniul selectării cadrelor în organele Procuraturii, evaluarea nivelului de pregătire și a capacităților profesionale ale procurorilor, corespunderii funcțiilor ocupate, respectării interdicțiilor și a exigențelor față de procuror¹⁵⁸ și Colegiul disciplinar care are competențe de examinare a cazurilor de răspundere disciplinară a procurorilor.

Noua lege pentru prima oară menționează despre Adunarea Generală a Procurorilor, nefiind reglementat statutul ori rolul acesteia. Prima Adunare Generală

¹⁵⁵ Lege nr. 231 din 25-11-2011 privind aprobarea Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016

¹⁵⁶ Lege cu privire la Procuratură nr. 294-XVI din 25.12.2008 Monitorul Oficial nr.55-56/155 din 17.03.2009

¹⁵⁷ Legea cu privire la Procuratură nr.294-XVI din 25.12.2008 în vigoare din 17 martie 2009.

¹⁵⁸ Ibidem.

a Procurorilor, a fost convocată în condițiile Legii cu privire la Procuratură, pentru alegerea membrilor în Consiliul Superior al Procurorilor, Colegiul de calificare și Colegiul disciplinar pe data de 30.12.2009 de Procurorul General.

Astfel, la data de 30 decembrie 2009 s-a încheiat una din cele mai importante etape de reformare a Procuraturii – constituirea organelor de autoadministrare a procuraturii.

În premieră, promovarea politicilor de stat în materia selectării cadrelor în organele procuraturii, evaluarea performanțelor profesionale, respectarea interdicțiilor stabilite de lege, precum și atragerea la răspundere disciplinară, revine unor organe colegiale, a căror principii de activitate sunt reglementate de Legea cu privire la Procuratură nr.294-XVI din 25.12.2008 în vigoare din 17 martie 2009.

Instituirea acestor reglementări a vizat claritatea și previzibilitatea procedurilor ce țin de cariera procurorilor, garantând prin urmare autonomia și independența procurorilor.

Astfel, anul 2010 a fost unul de cotitură în materia resurselor umane. Pentru prima dată competența exclusivă privind numirea, eliberarea, promovarea, încurajarea procurorilor a fost atribuită în exclusivitate Consiliului Superior al Procurorilor.¹⁵⁹

Statutul procurorului evoluează de la an la an, încercând să se alinieze standardele și principiile europene, iar datorită importanței esențiale a funcției îndeplinite de procurori, a sistemului organelor Procuraturii pentru societate și pentru statul de drept, procurorii trebuie să dea dovadă de cele mai înalte standarde etice și morale¹⁶⁰.

Prin urmare, unul dintre cele mai importante acte normative, adoptate de Consiliul Superior al Procurorilor în anul 2011, a constituit aprobarea Codului de etică al procurorului.¹⁶¹

Anul 2012 a fost marcat de un proces amplu ce a vizat rolul procurorului în cadrul procesului penal, fiind operate modificări substanțiale la Codul de procedură penală. Astfel, modificările operate la Codul de procedură penală au asigurat independența decizională a procurorilor, prin eliminarea posibilității conducătorilor ierarhici de a interveni în modul de administrare al procedurilor și soluționare a cauzelor penale, în afara condițiilor și cazurilor strict prevăzute de lege: a fost exclusă

¹⁵⁹ Raportul de activitate al Consiliului Superior al Procurorilor anul 2010 <https://csp.md/sites/default/files/2019-10/RAPORT%20CSP%202010.pdf>

¹⁶⁰ Raport asupra standardelor europene privind independența sistemului de justiție – Partea a II-a, Sistemul Procuraturii, Comisia de la Veneția, 2011, punctele 14 - 19, partea V. <https://csp.md/sites/default/files/inline-files/CV%202011.pdf>

¹⁶¹ Hotărârea CSP nr.12-3d-228/11 din 04.10.2011. <https://www.csp.md/sites/default/files/2019-10/RAPORT%20CSP%202011.pdf>

obligația de a contrasemna rechizitoriul de către procurorul ierarhic superior, au fost limitate atribuțiile procurorului ierarhic superior în cursul urmăririi penale, în special, în partea ce se referă la autorizarea unor acțiuni sau acte de procedură penală.

A fost redefinită ierarhia procesuală și consolidat independența procurorilor prin limitarea dreptului discreționar al procurorului ierarhic de a retrage cauzele penale din gestiunea unui procuror, fără existența temeiurilor prevăzute de lege.

La fel a fost stabilită cert categoria subiecților care exercită controlul asupra legalității acțiunilor și actelor procurorilor ierarhic inferiori, fiind reduse mai multe trepte de control existente anterior.

Modificările operate la capitolul respectiv au contribuit semnificativ la consolidarea responsabilității și răspunderii individuale a procurorului pentru urmărirea penală desfășurată.

Perioada de după adoptarea Legii cu privire la Procuratura nr.294-XVI din 25.12.2008 și până la adoptarea noii Legi cu privire la Procuratura din 2016¹⁶² a fost marcată de ample procese de reformare a instituțiilor statului, raportate la standardele europene.

O abordare importantă a statutului procurorului a reprezentat constatările Curții Constituționale în Hotărârea din 20.12.2011¹⁶³ potrivit căreia independența judecătorului este bazată pe calitatea de magistrat, și nu pe titulatura sa. Numirea Procurorului General de către Parlament, subordonarea procurorilor Procurorului General și numirea lor de către acesta (conform alin. (2) art.125 din Constituție), fără concursul Consiliului Superior al Magistraturii, constituie factori *care nu permit încadrarea procurorilor în rîndul magistraților. Procurorii nu devin automat magistrați doar pentru că la procedura de numire a lor participă Consiliul Superior al Procurorilor*. Or, așa cum la nivelul instituțiilor etatice nu pot exista două independențe, tot așa nu pot exista două instituții ce veghează la independența magistraților. *Astfel, plasarea instituției Procuraturii în capitolul nouă al Constituției „Autoritatea judecătorească” nu face ca procurorii să dobândească automat statutul de magistrat*. Acest fapt nu permite tratarea statutului procurorilor prin prisma principiului independenței justiției și a judecătorului stipulate de art.116 din Constituție.

¹⁶² Legea Nr. 3 din 25-02-2016 cu privire la Procuratură https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120703&lang=ro

¹⁶³ Hotărârea privind controlul constituționalității unor legi de modificare a condițiilor de asigurare cu pensii și alte plăți sociale pentru unele categorii de salariați (Sesizările 34a/2010, 36a/2010, 19a/2011, 23a/2011). https://www.constcourt.md/public/ccdoc/hotariri/h_27_2011_34a_36a_2010_rou.pdf

Necătând la constatările Curții vizavi de statutul procurorului, despre necesitatea acordării graduale a statutului de magistrat procurorului s-a făcut pentru prima dată referire în Notă informativă la proiectul Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 294 - XVI din 25 decembrie 2008 cu privire la Procuratură.

Acest moment, determină ulterior modificările operate în legislația națională în ceea ce privește definirea clară a statutului de procuror, locul și rolul Procuraturii.

Dezideratul autorităților moldovenești de a acorda acest statut procurorilor și de a fi parte constituantă a corpului magistraților din Republica Moldova, reprezintă o modernizarea a profesiei de procuror. Procurorul va fi un magistrat fără putere judiciară, care se ocupă direct de conducerea și exercitarea urmăririi penale, reprezentarea învinuirii în instanțele judecătorești, apărarea intereselor societății, ordinea de drept, drepturile și libertățile omului, în condițiile legii.¹⁶⁴

S-a considerat că această schimbare de statut va juca un rol major în eradicarea ierarhiei și culturii procurorilor în exercitarea obligațiilor lor de serviciu.

Ministerul Justiției a propus modificarea, art. 33 alin. (1) din Legea cu privire la Procuratură¹⁶⁵ care urma să prevadă expres că, toți procurorii din cadrul Procuraturii au calitate de magistrat și fac parte din corpul magistraților.

Deși, aceste propuneri nu s-au regăsit în modificările operate la Legea cu privire la Procuratură¹⁶⁶, totuși statutul procurorului în timp devine tot mai definit și similar cu a unui magistrat.

Edificarea unui sector al justiției accesibil, eficient, independent, transparent, profesionist și responsabil față de societate, care să corespundă standardelor europene, să asigure supremația legii și respectarea drepturilor omului și să contribuie la asigurarea încrederii societății în actul de justiție a reprezentat unul din obiectivele stabilite și asumate de guvernare, prin adoptarea Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011–2016.¹⁶⁷

Astfel, a fost recunoscută existența mai multor probleme care afectează activitatea sistemului organelor Procuraturii și a independenței acesteia.

Reglementarea confuză a locului Procuraturii în sistemul organelor de drept și

¹⁶⁴ Notă informativă la proiectul Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 294 - XVI din 25 decembrie 2008 cu privire la Procuratură.

¹⁶⁵ Legea Nr. 3 din 25-02-2016 cu privire la Procuratură https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120703&lang=ro

¹⁶⁶ Ibidem

¹⁶⁷ Legea nr. 231 din 25.11.2011 privind aprobarea Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011–2016. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=50463&lang=ro

rolul acesteia, precum și păstrarea în continuare a competențelor extrapenale a Procuraturii, a determinat instituțiile statului să întreprindă acțiuni concrete în soluționarea problemelor identificate.

Aprobarea Strategiei¹⁶⁸ indică clar determinarea și angajamentele pe care și le-a asumat Republica Moldova în parcursul său democratic și în edificarea unui stat de drept, iar acest rezultat putea fi obținut doar prin consolidarea eforturilor comune.

În acest context, prin Ordinul comun al Ministrului Justiției și Procurorului General nr. 307/46, din 11 iulie 2013, a fost constituit Grupul de lucru pentru elaborarea proiectelor de legi cu privire la activitatea sistemului organelor procuraturii, format din reprezentanți ai Ministerului Justiției și Procuraturii Generale.

În anul 2013 a fost elaborată Concepția de reformare a procuraturii, care a fost aprobată prin Legea nr. 122/2014 din 03.07.2014.¹⁶⁹

Acest document reprezintă baza conceptuală pentru elaborarea unor proiecte de legi în scopul realizării și promovării reformei Procuraturii prin consolidarea profesionalismului și a independenței instituției, precum și a statutului procurorului.

Autorii Concepției¹⁷⁰ promovează ca fiind cel mai potrivit model pentru Procuratura Republicii Moldova, modelul continental - menținerea Procuraturii în cadrul autorității judecătorești și asigurarea independenței acesteia față de Executiv și Legislativ, prin modificarea modalității de numire a Procurorului General, pentru a reduce la minim implicarea politicului în activitatea Procuraturii.

Procesul de reformare a Procuraturii, inițiat în anul 2011 a culminat cu adoptarea Legii nr. 3 cu privire la Procuratură¹⁷¹, în vigoare și la etapa actuală.

Această nouă lege a procuraturii a stabilit temelia pentru dezvoltarea unei instituții cu structură nouă și viziuni clare asupra rolului și competențelor acesteia în societate, consolidând semnificativ profesionalismul, independența procuraturii și a statutului procurorului.

Deși inițial autorii și promotorii conceptului de reformare a instituției procuraturii, promovau intens, atribuirea statutului de magistrat procurorilor, la etapa elaborării pachetului legislativ privind reforma proprie zisă, aspectul dat nu s-a mai regăsit.

¹⁶⁸ Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011–2016.
https://justice.gov.md/public/files/file/reforma_sectorul_justitiei/srsj_pa_srsj/SRSJro.pdf

¹⁶⁹ Concepția de reformare a procuraturii, care a fost aprobată prin Legea nr. LP122/2014 din 03.07.2014

¹⁷⁰ Ibidem.

¹⁷¹ Legea nr.3 din 25.02.2016 Publicat : 25-03-2016 în Monitorul Oficial Nr. 69-77 art. 113.
https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140076&lang=ro

Cea mai determinată modificare care a separat Procuratura de factorul politic și a conturat definitiv locul acesteia în sistemul organelor judecătorești, a fost cea cu privire la modul de numire și demitere a Procurorului General, realizată prin Legea nr.256 din 25.11.2016 pentru modificarea și completarea Constituției Republicii Moldova.

După aproape trei decenii Procurorul General este numit în funcție de către Președintele Republicii Moldova, la propunerea Consiliului Superior al Procurorilor, pentru un mandat de 7 ani, care nu poate fi reînnoit.

După cum rezultă din art.3 din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură, principiul independenței exclude subordonarea Procuraturii puterii legislative și celei executive, precum și influența sau imixtiunea altor organe și autorități ale statului în activitatea Procuraturii, iar autonomia și independența procesuală a procurorilor presupune absența drepturilor exclusiv politice și a drepturilor social-economice (dreptul la negocieri colective în materie de muncă, dreptul la grevă, libertatea economică), precum și a incompatibilităților și interdicțiilor stabilite pe parcursul întregii cariere profesionale.¹⁷²

Sporirea eficienței și a profesionalismului procurorilor, corespunzător standardelor și practicilor europene, promovarea supremației legii în Republica Moldova și asigurarea respectării drepturilor omului, a fost realizată prin atribuirea statutului constituțional Consiliului Superior al Procuroilor.

În asigurarea administrării eficiente a instituției procuraturii precum și în asigurarea independenței și a imparțialității procurorilor, un rol crucial îl are Consiliul Superior al Procurorilor, fapt care pe parcursul anilor a determinat fortificarea capacităților funcționale și consolidarea independenței acestuia, prin atribuirea unui buget separate și prin detașarea membrilor procurori pentru exercitarea mandatului pe un termen stabilit de lege.

Un alt aspect esențial în contextul reglementării și identificării procuraturii în sistemul organelor de drept a fost unificarea sistemului garanțiilor sociale ale procurorilor cu cel al judecătorilor.

Astfel, legiutorul apreciind garanțiile materiale ale judecătorilor și procurorilor drept unul dintre pilonii independenței lor și în vederea excluderii inadvertențelor în partea reglementărilor ce țin de garanțiile sociale ale procurorilor, a revăzut modul

¹⁷² Art.14 și art.15 din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=94309&lang=ro#

de salarizare a procurorilor, iar în acest sens a fost unificat sistemul de salarizare a procurorilor cu cel al judecătorilor.

Argumentele care au fost înaintate în susținerea modificărilor operate denotă clar intenția legiutorului de asimilare a acestor două categorii de subiecți, fiind stabilit un mecanism clar și previzibil de determinare a cuantumului remunerației judecătorilor și procurorilor. În acest mod, a fost fortificată independența instituțională a exponenților puterii judecătorești. Modificările operate au reprezentat o necesitate esențială pentru fortificarea sistemului procuraturii și a statutului de procuror, având în vedere faptul că pentru judecători și procurori singura sursă de existență în timpul activității este salariul.

Reglementările privind sistemul unic de salarizare a judecătorilor și procurorilor potrivit Legii nr.328/2013 privind salarizarea judecătorilor și procurorilor, a fost rezultatul unor reforme complexe în sistemul judecătoresc și al procuratură.

Sistemul de salarizare al judecătorilor și procurorilor stabilit prin această lege a fost unul clar și echitabil, ținându-se cont de principiul separării puterilor în stat, de rolul judecătorilor și procurorilor în realizarea actului justiției, de incompatibilitățile și restricțiile prevăzute de lege pentru aceștia, în scopul asigurării unei independențe materiale a judecătorilor și procurorilor, exigențele impuse de actele internaționale, inter alia invocate supra cu privire la funcționarea eficientă a sistemului judecătoresc.

Acest mecanism de cuantificare obiectivă a salariilor judecătorilor și procurorilor a fost exclus prin adoptarea Legii nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, iar împuternicirea respectivă a fost acordată în competența executivului și legislativului, fapt care a determinat diminuarea semnificativă a garanțiile sociale existente și au readus asigurarea materială a actorilor, care înfăptuiesc actul de justiție în câmpul discreționar al clasei policite.

De-a lungul timpului atât procurorii cât și judecătorii au fost și sunt nevoiți să lupte pentru respectarea și garantarea independenței lor, care este indispensabilă pentru a le permite acestora să-și îndeplinească sarcinile în modul corespunzător, în scopul protejării atât a ordinii publice, cât și a drepturilor și libertăților cetățenilor.

După mai bine de 30 de ani de independență a Republicii Moldova și adoptarea a trei Legi cu privire la Procuratură, sistemul procuraturii și statutul procurorului a evoluat semnificativ.

De la o Procuratură lipsită de identitate, subordonată politic, cu competențe funcționale echivoc reglementate, cu o organizare ierarhică accentuată, și o discreție nelimitată a Procurorului General în ceea ce privește cariera, sancționarea și eliberarea din funcție a procurorilor, astăzi Procuratura, deși se confruntă cu o serie de probleme ce țin de asigurarea independenței și asigurarea garanțiilor sociale, a devenit o instituție consolidată, cu principii clare și definite privind modul de organizare și funcționare a acesteia.

Reieșind din reglementările constituționale care plasează instituția procuraturii la autoritatea judecătorească, din conținutul legilor speciale, care prevăd norme identice sau similare privind incompatibilitățile și interdicțiile aplicabile funcțiilor de procuror și de judecător, având în vedere mecanismul comun de admitere în profesie și formarea profesională continuă a judecătorilor și procurorilor, accesul procurorilor la funcția de judecător și al judecătorilor la funcția de procuror, drepturile și obligațiile judecătorilor și procurorilor, răspunderea juridică a acestora, existența organelor de autoadministrare ca garant al independenței și imparțialității a sistemelor procuraturii și judecătorești, putem concluziona că statutul procurorului prezintă similitudini semnificative cu statutul de magistrat.

Atribuirea acestui statut procurorilor nu constituie un privilegiu personal al acestora, ci un bun al întregii societăți, fiind chemat să asigure protecția eficientă a drepturilor fiecărui membru al societății.

07

ANALIZA PERCEPȚIILOR ACTORILOR DIN DOMENIUL JUSTIȚIEI PRIVIND STATUTUL PROCURORILOR ÎN RM

În vederea identificării deosebirilor fundamentale între statutul actual al procurorilor cu cel al judecătorilor, precum și pentru sinteza modificărilor legislative ce s-ar impune pentru unificarea statutului celor două profesii, autorii studiului au elaborat un chestionar, care conține 27 întrebări, grupate pe blocuri, care definesc la cea mai largă scară garanțiile de care se bucură magistrații.

Astfel, sondajul a cuprins următoarele blocuri cu următoarele întrebări:

I. Blocul 1: Numirea și selecția procurorilor:

1. Candidații la funcția de procuror ar trebui să întrunească aceleași cerințe legale, ca și candidații la funcția de judecător?
2. Selecția procurorilor ar trebui să fie asigurată de un colegiu de selecție și evaluare a performanțelor profesionale, în baza unor criterii clar prestabilite?
3. Procurorii ar trebui să fie numiți prin Decret prezidențial, la propunerea Consiliului Superior al Procurorilor, în baza unui concurs public, transparent și bazat pe meritocrație?
4. Procurorii ar trebui să aibă aceleași interdicții și incompatibilități ca și judecătorii?

II. Blocul 2: Statut și condiții de muncă

1. Procurorii ar trebui să fie recunoscuți ca fiind purtători ai puterii judecătorești?
2. Statutul procurorilor ar trebui să fie similar cu cel al judecătorilor: independent, imparțial și inamovibil?
3. Procurorii ar trebui să fie numiți până la atingerea plafonului de vârstă, în baza unor prevederi prevăzute în Constituție?
4. Procurorii ar trebui să beneficieze de aceleași garanții materiale, sociale și juridice, la fel ca și judecătorii?
5. Procurorii din toate procuraturile ar trebui să aibă un statut unic și să se distingă între ei numai prin împuterniciri și competență?
6. Organizarea ierarhică a jurisdicțiilor nu ar trebui să aducă atingere independenței individuale a procurorului?

7. Procurorii ar trebui să ia decizii în mod independent și imparțial și să-și asume răspundere individuală pentru actele emise, fără nici un fel de restricții, influențe, presiuni, amenințări sau intervenții directe sau indirecte, din partea unui procuror ierarhic superior?

III. Blocul 3: Libertatea de exprimare și de asociere

1. Procurorii ar trebui să aibă aceleași norme de etică și deontologie profesională ca și judecătorii?
2. Libertatea de exprimare a procurorilor nu ar trebui să fie restricționată de nici o autoritate din exteriorul sau din interiorul procuraturii, atunci când drepturile și libertățile omului, democrația sau ordinea constituțională sunt în pericol?
3. Procurorii ar trebui să participe liber la dezbateri și discuții publice privind organizarea, administrarea și funcționarea sistemului de justiție, fără nici o autorizarea sau aprobare prealabilă?
4. Procurorii ar trebui să fie liberi să se asocieze în organizații profesionale cu scopul promovării și apărării intereselor profesionale, drepturilor și libertăților omului, precum și valorilor statului de drept?

IV. Blocul 4: Rolul procurorilor în procedurile penale

1. Procurorii ar trebui să se conducă strict de prevederile legale în cadrul procedurilor penale, exceptând orice indicație sau influență din partea unui coleg procuror sau oricărei alte persoane din exteriorul, sau din interiorul sistemului de justiție: instanțe de judecată și procuraturi sau organele de administrare a acestor sisteme?
2. Procurorii nu ar trebui să ceară aprobarea procurorului ierarhic superior privind luarea unei decizii în cadrul unei cauze penale aflate în gestiunea sa?
3. În exercitarea atribuțiilor sale, procurorii nu ar trebui să se supună nimănui, decât legii?
4. Cauzele penale ar trebui să fie repartizate automat aleatoriu procurorilor în examinare prin intermediul unui program electronic certificat de stat?
5. Procurorii ar trebui să fie liberi să nu inițieze, să nu continue urmărirea penală sau să depună toate eforturile pentru a înceta procesul penal, atunci când o

anchetă imparțială arată că acuzația este nefondată?

V. Blocul 5: Relațiile dintre procurori, judecători, guvern și parlament

1. Conform Constituției, reprezentanții puterii judecătorești sunt judecătorii și procurorii?
2. Independența procurorilor față de reprezentanții Guvernului și Parlamentului este o premisă esențială pentru funcționarea justiției?
3. Independența judecătorilor și procurorilor trebuie garantată de către stat și consacrată la cel mai înalt nivel legislativ din țară?
4. Puterea executivă și legislativă ar trebui să recunoască că procuratura este independentă de ele și să se asigure că nu lasă loc de aparență de imixtiune necorespunzătoare în activitatea procurorilor?

VI. Blocul 6: Răspunderea procurorilor

1. Procedurile disciplinare împotriva procurorilor ar trebui să fie stabilite în conformitate cu legea, codul de etică și conduită profesională, precum ar trebui să fie în acord cu standardele democrației și statului de drept?
2. Promovarea sau transferul procurorilor ar trebui să se facă doar cu acordul acestora?
3. Sancțiunile disciplinare aplicate procurorilor în cazul unor abateri disciplinare, ar trebui să fie similare cu cele ale judecătorilor, fără nici o deosebire?

Sondajul s-a realizat în perioada lunilor noiembrie 2023-ianuarie 2024.

Respondenților, 235 profesioniști, care sunt exponenți ai profesiilor juridice (procurori(147), judecători(40), avocați(48)) li s-a propus să aprecieze oportunitatea atribuirii procurorilor garanțiilor menționate. În acest context, participanții la sondaj au avut posibilitatea să aleagă una din următoarele opțiuni, în calitate de răspuns la fiecare întrebare:

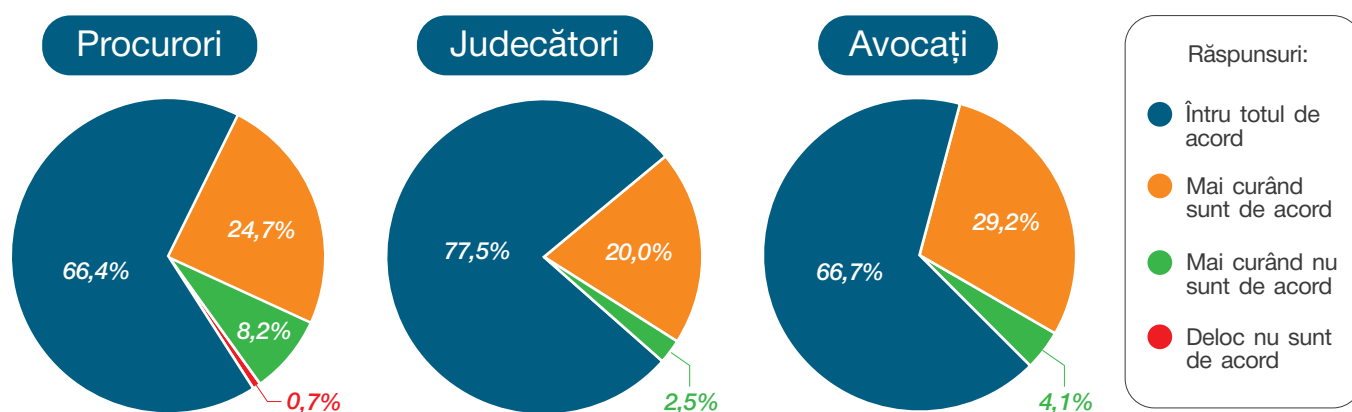
- | | |
|------------------------------|---------------------------------|
| a) Întru totul de acord; | c) Mai curând nu sunt de acord; |
| b) Mai curând sunt de acord; | d) Deloc nu sunt de acord. |

În același timp, respondenților li s-a oferit posibilitatea de a-și argumenta opțiunea, prin introducerea unui text lung, în calitate de răspuns complementar la întrebările formulate.

Cu referire la rezultatele obținute, raportate la situația actuală, se impun următoarele mențiuni:

BLOC 1: Numirea și selecția procurorilor.

1. Candidații la funcția de procuror ar trebui să îndeplinească aceleași cerințe legale, ca și candidații la funcția de judecător?



Peste 91% de respondenți susțin că candidații la funcția de procuror ar trebui să întrunească aceleași cerințe legale, ca și candidații la funcția de judecător. În acest context, de notat că cerințele menționate sunt stabilite expres în art. 6 din Legea nr. 544/1995 privind statutul judecătorilor și, respectiv, art. 20 din Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură. În principiu, aceste condiții sunt similare:

- 1) Deținerea cetățeniei Republicii Moldova;
- 2) Cunoașterea Limbii române;
- 3) Reputația ireproșabilă;
- 4) Capacitatea deplină de exercițiu;

5) Deținerea diplomei de studii superioare de licență și diplomei de studii superioare de master în domeniul dreptului sau un alt act de studii în domeniul dreptului echivalent acestora, recunoscut de structura abilitată pentru recunoașterea și echivalarea actelor de studii și a calificărilor;

6) Absolvirea cursurilor de formare inițială în cadrul Institutului Național al Justiției sau, în cazul persoanei care are vechimea în muncă necesară pentru a fi numită în funcția respectivă, susținerea examenului în fața Comisiei de absolvire a Institutului Național al Justiției;

7) Corespunderea cerințelor de ordin medical pentru exercitarea funcției;

Pe lângă cele menționate, care sunt comune pentru ambele profesii, normele legale stabilesc supunerea candidaților la funcția de judecător testării cu utilizarea detectorului comportamentului simulat (poligraf), iar pentru candidații la funcția de procuror – lipsa în ultimii 5 ani, în cazierul privind integritatea profesională, înscrierilor cu privire la rezultatul negativ al testului de integritate profesională pentru încălcarea obligației prevăzute la art. 7 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 325/2013 privind evaluarea integrității instituționale.

Totodată, candidații la funcția de judecător nu trebuie să aibă antecedente penale, iar în privința candidaților la funcția de procuror – nu trebuie să fie constatată vinovăția de săvârșirea unei infracțiuni.

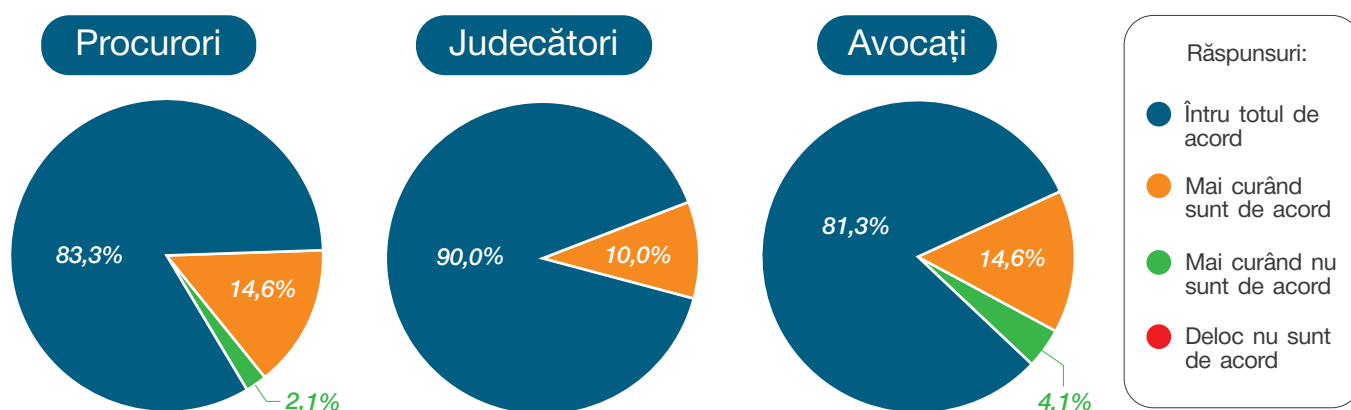
Legea nr. 544/1995 mai stabilește, că candidații la funcția de judecător, pe lângă cetățenia Republicii Moldova, mai urmează să aibă și domiciliul în țară. Astfel de condiție nu este specificată expres pentru candidații la funcția de procuror, dar în mod firesc exercitarea profesiei de procuror presupune domicilierea pe teritoriul Republicii Moldova.

Există mici diferențe în nomenclatorul profesiilor, exercitarea cărora se încadrează în vechimea în muncă necesară. În acest sens, pot candida la funcția de judecător persoanele care au vechimea în muncă în funcții de: judecător sau judecător-asistent al Curții Constituționale, judecător în instanțele internaționale, procuror, profesor de drept titular în instituțiile de învățământ superior acreditate, formator al Institutului Național al Justiției în domeniul dreptului, avocat, asistent judiciar sau grefier. La funcția de procuror pot candida persoanele care au activat în funcții de procuror sau judecător în instanțele judecătorești naționale sau internaționale, de ofițer de urmărire penală, de avocat, de Avocat al Poporului, de consultant al procurorului, de asistent judiciar în instanța de judecată, de asemenea în funcțiile de specialitate juridică din aparatul Curții Constituționale, al Consiliului Superior al Procurorilor, al Consiliului Superior al Magistraturii, al Ministerului Justiției, al Ministerului Afacerilor Interne, al Centrului Național Anticorupție, al Serviciului Vamal sau în funcția de profesor titular de drept în instituțiile de învățământ superior acreditate.

Termenul necesar pentru întrunirea acestei condiții este același pentru ambele profesii – 5 ani.

Reieșind din cele expuse mai sus, la moment nu există diferențe semnificative în ceea ce privește cerințele înaintate pentru candidații la funcțiile de judecător și procuror. Deosebirile evidențiate țin de specificul funcțiilor, dar nu există nici un obstacol obiectiv pentru uniformizarea absolută a cerințelor de accesare în cele două profesii.

2: Selecția procurorilor ar trebui să fie asigurată de un colegiu de selecție și evaluare a performanțelor profesionale, în baza unor criterii clar prestabilite?



În conformitate cu prevederile art. 23 din Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură, *Colegiul pentru selecția și evaluarea procurorilor din subordinea Consiliului Superior al Procurorilor apreciază candidații înscrși în Registrul candidaților pentru suplinirea funcțiilor vacante în baza criteriilor prevăzute de prezenta lege și conform regulamentului aprobat de Consiliul Superior al Procurorilor.*

În continuare, legea definește criteriile principale pentru selecția, dar și evaluarea performanțelor procurorilor:

- 1) Nivelul de cunoștințe și aptitudinile profesionale;
- 2) Capacitatea de aplicare în practică a cunoștințelor;
- 3) Calitatea și eficiența activității în funcția de procuror;
- 4) Respectarea regulilor de etică profesională.

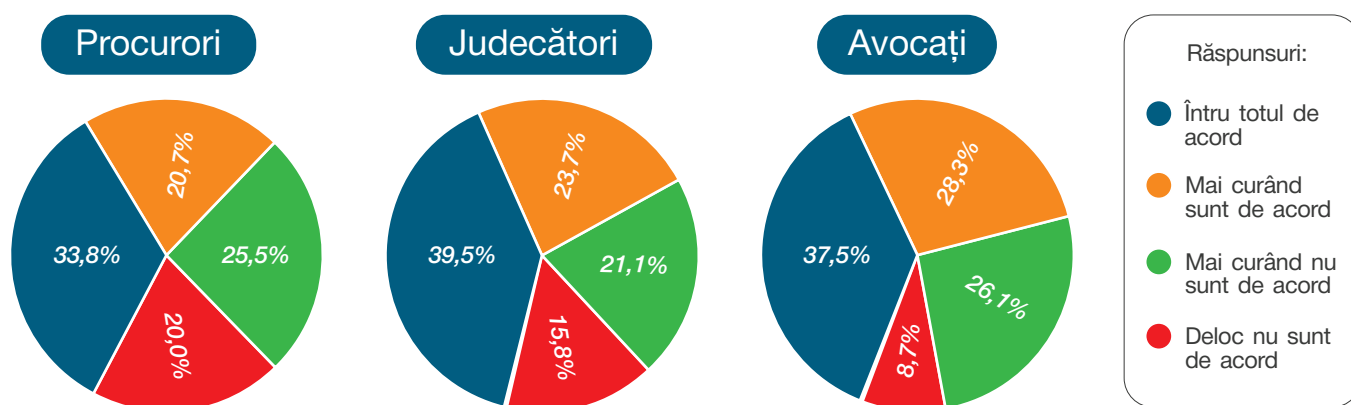
În același context, art. 10 alin. (1) din Legea nr. 544/1995 privind statutul

judecătorului statuează, că procesul de selectare a candidaților la funcția de judecător se desfășoară potrivit unor criterii obiective bazate pe merit, ținând seama de pregătirea profesională, de integritatea, capacitatea și eficiența candidaților.

De menționat, că deși expresiile utilizate în definirea criteriilor aparent diferă, nu există careva deosebiri fundamentale între acestea, iar conceptual în ambele cazuri criteriile tind a fi bazate pe merite și performanțe obiective, de care a dat dovadă persoana.

Mai mult ca atât, Regulamentul cu privire la Colegiul pentru selecția și cariera procurorilor și procedura de selecție și carieră a procurorilor, aprobat prin Hotărârea CSP nr. 12-14/17 din 23.02.2017, în pct. 6.1. prevede, că procedura de selecție a candidaților pentru numire pe post în funcția de procuror, pentru transfer și pentru promovare, se face potrivit unor criterii obiective, bazate pe merit, ținându-se cont de pregătirea profesională, integritatea și capacitățile acestora. În acest mod, criteriile aferente selecției judecătorilor se aplică în practică și pentru procurori. Respectiv, uniformizarea absolută a criteriilor ar constitui doar o formalitate, care ar putea fi ușor realizată.

3: Procurorii ar trebui să fie numiți prin Decret prezidențial, la propunerea Consiliului Superior al Procurorilor, în baza unui concurs public, transparent și bazat pe meritocrație?



Această întrebare a fost unica, care a generat o divizare vădită de opinii printre respondenți. De notat, că la moment, potrivit art. 25 alin. (1) din Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură, procurorii sunt numiți în funcție prin ordinul Procurorului General, la propunerea Consiliului Superior al Procurorilor.

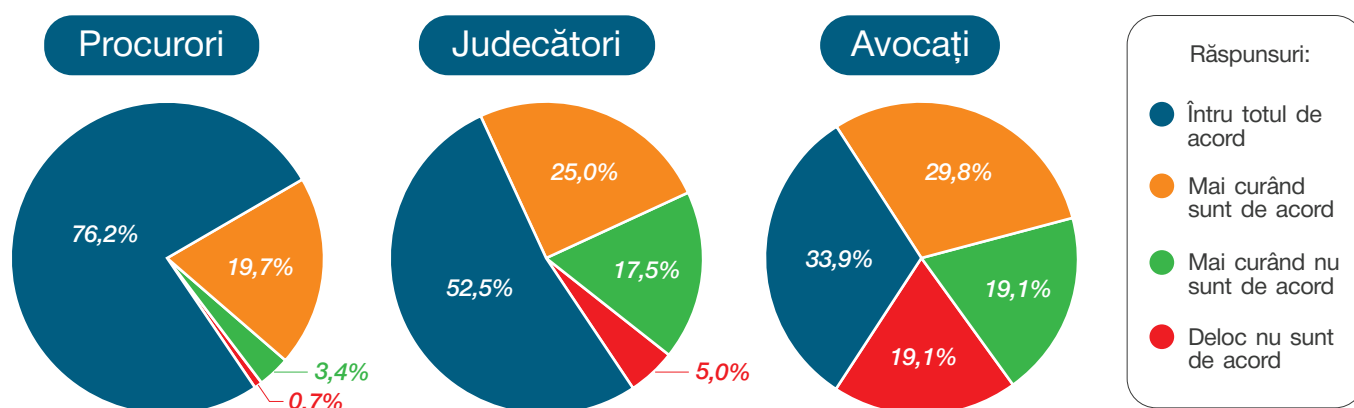
Modificarea regulilor actuale de numire a procurorilor în funcție ar fi posibilă doar după modificarea Constituției. Urmează să notăm, totuși, că în sistemul judecătoresc nu există nici o poziție similară sau apropiată celei de Procuror General, care are prerogative și garanții stabilite în Constituție.

Totodată, regulile de acceptare/refuz în numirea procurorului în funcție sunt similare cu cele de numire a judecătorului în funcție. Astfel, Procurorul General poate refuza numirea o singură dată, o face motivat, iar la a doua propunere a aceluiași candidat, înaintată de Consiliul Superior al Procurorilor cu 2/3 de voturi, este obligat să accepte propunerea.

Ținând cont de aceste circumstanțe, opinăm că procedura actuală de numire în funcție a procurorilor asigură același grad de independență ca și cea de numire în funcție a judecătorilor. Mai mult ca atât, procesele de numire în Procuratură aparent decurg mai operativ, decât în sistemul judecătoresc, iar cazuri de neacceptare a candidaturii de către Procurorul General sunt mult mai rare decât de neacceptare de către Președintele Republicii Moldova.

BLOC 2: Statut și condiții de muncă

1. Procurorii ar trebui să fie recunoscuți ca fiind purtători ai puterii judecătorești?



Aproximativ 96% din procurorii care au participat la sondaj consideră că urmează a fi recunoscuți ca fiind purtători ai puterii judecătorești. De menționat, că răspunsurile judecătorilor la această întrebare cuprind rezultate de peste 75 % pro și circa 22 % contra ipotezei expuse. În rândul avocaților, însă, atestăm un dezacord mai mare, circa 60% pro și circa 38% contra recunoașterii propriu-zise a procurorilor ca fiind magistrați. Cu toate acestea, observăm că de fapt, la întrebările de mai sus și cele de mai jos, privind egalitatea condițiilor

de accedere în funcție de judecători și procurori, privind acordarea garanțiilor, privind drepturile și obligațiile, toți respondenții: avocați, judecători și procurori, au fost în mare parte, mai mult de acord, că acestea trebuie să fie similare.

La moment, potrivit art. 1 din Legea nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului, *puterea judecătorească se exercită numai prin instanța judecătorească în persoana judecătorului, unicul purtător al acestei puteri.*

În același timp, art. 1 din Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură stabilește că *Procuratura este o instituție publică autonomă în cadrul autorității judecătorești, care, în procedurile penale și în alte proceduri prevăzute de lege, contribuie la [...] efectuarea justiției [...].*

Deși Procuratura, adică procurorii, doar contribuie la efectuarea justiției, la etapa urmăririi penale procurorul este în drept să autorizeze anumite măsuri speciale de investigații și anumite măsuri procesuale de constrângere, să scoată persoanele acuzate de sub urmărire, să claseze urmărirea penală, să suspende sau să înceteze urmărirea penală pe varii motive, inclusiv să recunoască persoanele vinovate de comiterea infracțiunilor și să le libereze de răspundere penală.

În procesul de evoluție a statutului procurorului, prin prisma atribuțiilor procesuale, se remarcă faptul că la moment nici ordonanțele de scoatere de sub urmărire penală, nici cele de clasare sau suspendare a urmăririi penale și nici rechizitoriile nu urmează a fi confirmate/aprobate de procurorul ierarhic superior – situație care exista până la modificările la Codul de procedură penală operate pe parcursul anului 2012¹⁷³.

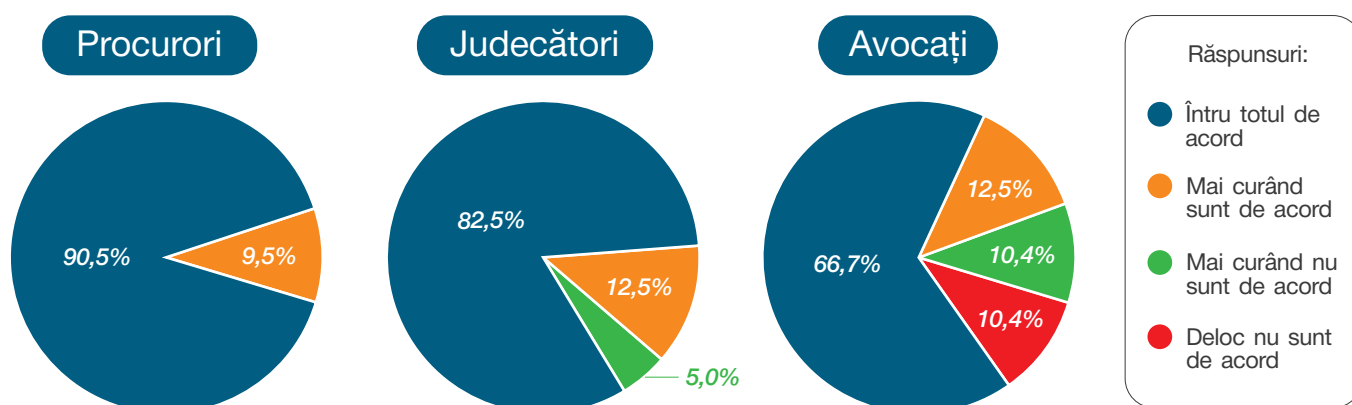
Astfel, chiar dacă nu este în drept să condamne pentru comiterea infracțiunii, anume procurorul decide, în mod independent, dacă cauza penală va fi transmisă instanței de judecată spre examinare sau nu. Efectele clasării urmăririi penale sau încetării urmăririi penale pe temeuri de reabilitare sunt similare cu efectele sentinței de achitare, iar efectele încetării urmăririi penale pe temeuri de nereabilitare sunt similare cu efectele sentinței de încetare a procesului penal pe temeuri de nereabilitare.

De asemenea, procurorul este în drept să se expună asupra corpurilor delictive, atât până la soluționarea cauzei penale, cât și la adoptarea soluției, atunci când adoptarea acesteia ține de competența lui.

¹⁷³ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=6769&lang=ro

Cu siguranță, este imposibil de neglijat faptul că procurorul nu emite sentințe în sens propriu, dar atribuțiile și puterea decizională (la etapa corespunzătoare a procesului penal) îl ridică la aceeași treaptă cu judecătorii.

2: Statutul procurorilor ar trebui să fie similar cu cel al judecătorilor: independent, imparțial și inamovibil?



În conformitate cu art. 3 alin. (4) din Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură, procurorul își desfășoară activitatea în baza principiilor legalității, imparțialității, rezonabilității, integrității și independenței procesuale, care îi oferă posibilitatea de a lua în mod independent și unipersonal decizii în cauzele pe care le gestionează.

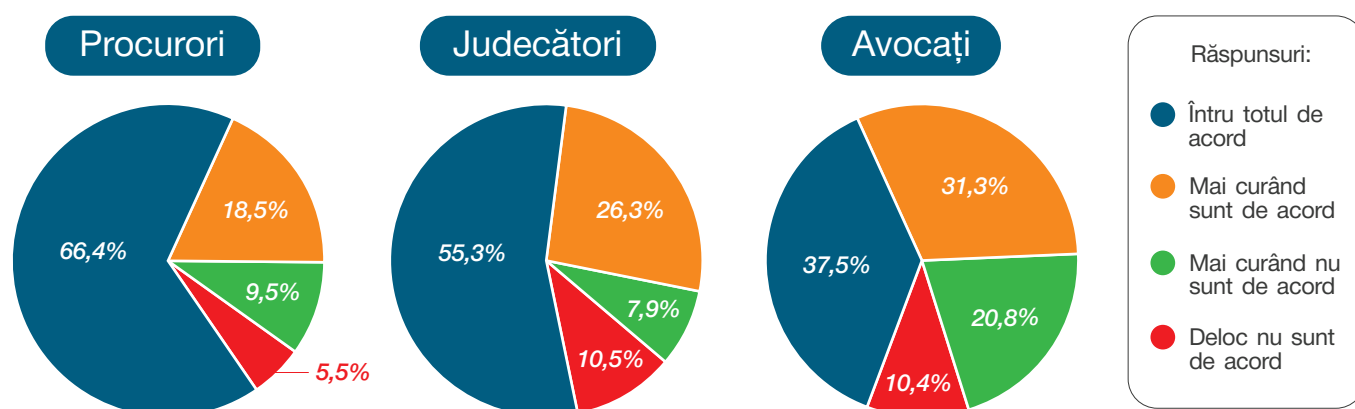
Aceste principii, inclusiv independența și imparțialitatea, sunt concretizate în alte norme legale din legea menționată, dar și din Codul de procedură penală, alte acte normative. Mai mult ca atât, art. 125¹ alin. (1) din Constituție prescrie că *Consiliul Superior al Procurorilor este garantul independenței și imparțialității procurorilor*. Astfel, independența și imparțialitatea procurorilor sunt recunoscute de Constituție drept valori inerente profesiei de procuror, or doar în această ordine de idei există logica de atribuire Consiliului Superior al Procurorilor misiunii de garantare a acestora.

Cu referire la inamovibilitate, deși aceasta nu este declarată expres aferent statutului de procuror, pornind de la procedurile reglementate de gestionare a carierei procurorilor, nici un procuror nu poate fi eliberat din funcție de către procurorul ierarhic superior și chiar de către Procurorul General sau Consiliul Superior al Procurorilor într-un mod arbitrar. Temeiurile de eliberare din funcție a procurorului, prevăzute la art. 58 din Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură,

sunt asemănătoare cu temeiurile de eliberare din funcție a judecătorului, prevăzute la art. 25 din Legea 544/1995 cu privire la statutul judecătorului.

Rezumând cele expuse, declararea inamovibilității procurorilor ar comporta un sens pur formal, doar subliniindu-le statutul pe care procurorii deja îl au.

3. Procurorii ar trebui să fie numiți până la atingerea plafonului de vârstă, în baza unor prevederi în Constituție?



Sintagma *"până la atingerea plafonului de vârstă"* este utilizată în Constituția Republicii Moldova o singură dată, în art. 116 alin. (2), care reglementează, la nivel constituțional, procedura de numire a judecătorilor.

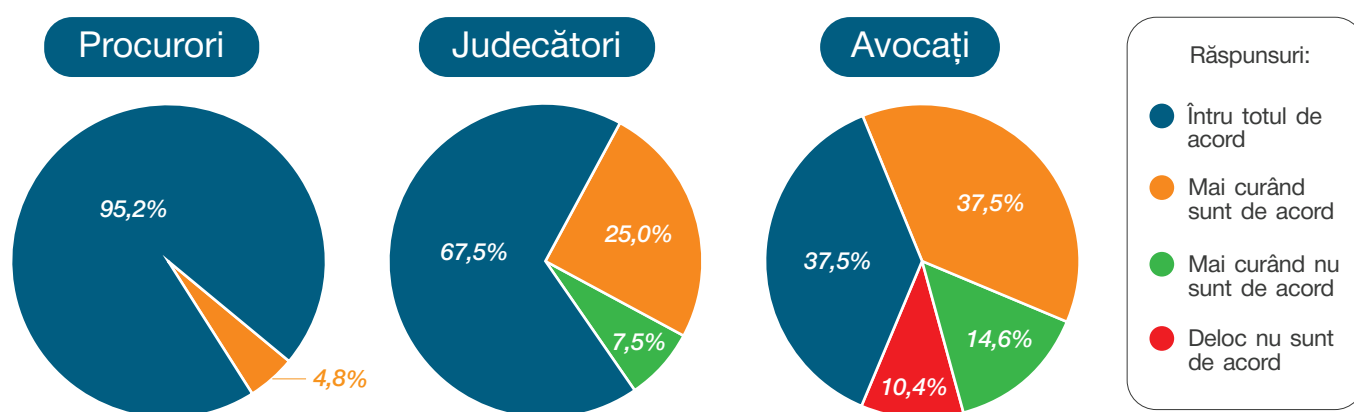
Această garanție, însă, nu are caracter absolut, întrucât Legea nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului, în art. 25, prevede temeiurile de eliberare din funcție a judecătorului. De notat, că majoritatea temeiurilor prevăzute de lege nu presupun acordul judecătorului pentru eliberare din funcție.

În aceste condiții, chiar dacă majoritatea procurorilor ar dori o normă constituțională similară cu cea din conținutul art. 116 alin. (2) din Constituție, existența sau lipsa unei asemenea norme nu influențează în nici un mod statutul procurorilor, deoarece nici un procuror nu poate fi demis arbitrar, nici de procurorul-șef al procuraturii în care activează, nici de Procurorul General, nici de Consiliul Superior al Procurorilor.

Teoretic, garanția constituțională este menită să prevină eventualele ingerințe ale legislativului, care ar putea modifica procedura de eliberare din funcție a procurorilor. Dar, la această etapă a evoluției sistemului de drept național, acest "pericol" este unul iluzoriu, întrucât pentru politic prezintă interes doar funcțiile-cheie

În Procuratură, pentru care există mandate stricte prevăzute de lege și de Constituție. În acest sens, nici o funcție de conducere în Procuratură nu poate fi atribuită ”până la atingerea plafonului de vârstă”, or se observă lipsa de oportunitate stringentă de a modifica Constituția, doar pentru a ”garanta” procurorilor, în mod declarativ, un drept de care ei se bucură în aceeași măsură ca și judecătorii.

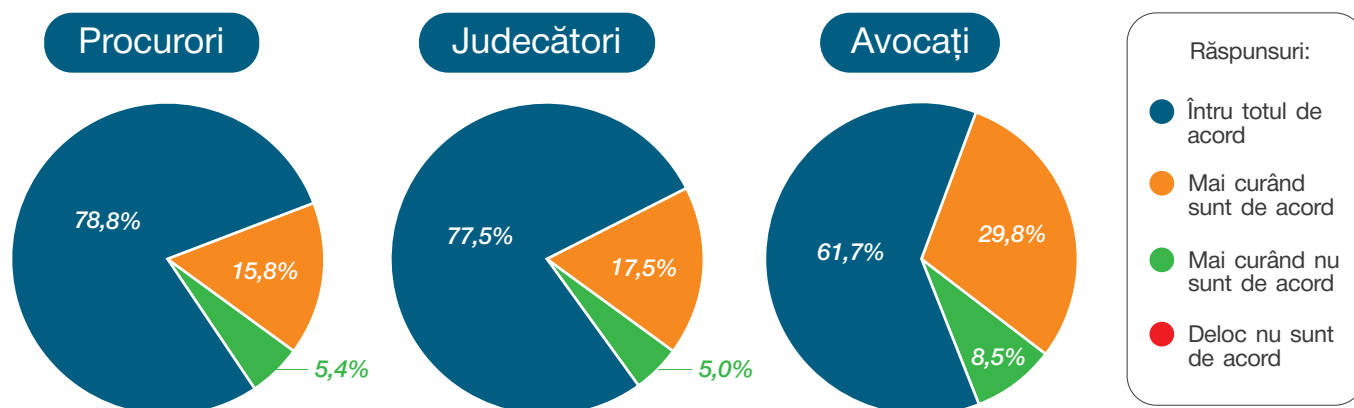
4: Procurorii ar trebui să beneficieze de aceleași garanții materiale, sociale și juridice, la fel ca și judecătorii?



Majoritatea judecătorilor, dar și avocaților respondenți, consideră că procurorii ar trebui să beneficieze de aceleași garanții materiale, sociale și juridice, la fel ca și judecătorii. În rândurile procurorilor se observă unanimitate de viziuni în această privință.

Răspunsul la întrebare are, de principiu, o fundamentare strict logică, or dacă interdicțiile, incompatibilitățile, restricțiile și alte aspecte negative ale profesiei sunt similare cu cele a judecătorilor, de cealaltă parte ar trebui să existe și garanții similare cu cele de care se bucură judecătorii. În același context, procurorii sunt independenți în exercitarea atribuțiilor de serviciu, dar independența trebuie să fie asigurată în mod adecvat, altfel rămâne a fi doar declarativă.

5. Procurorii din toate procuraturile ar trebui să aibă un statut unic și să distingă între ei numai prin împuterniciri și competență?



La moment, nici Constituția, și nici Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură, nu disting careva categorii de procurori, care ar avea statut diferit.

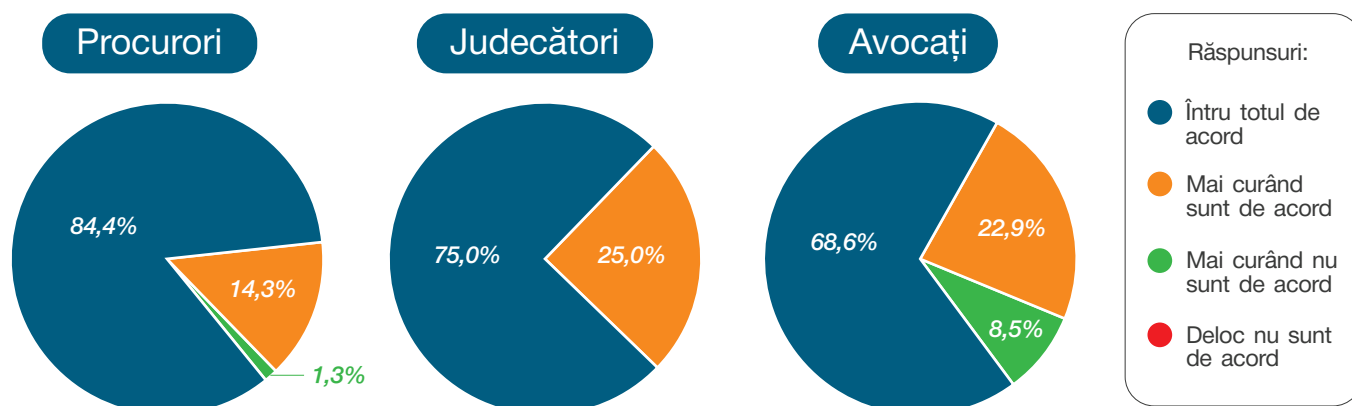
Convențional, pot fi evidențiați procurorii-șefi, sau procurorii din procuraturile specializate, deoarece există anumite particularități cu referire la garanțiile juridice oferite acestora, inclusiv acestea beneficiază de o remunerare mai mare. Acest fapt, însă, nu poate fi interpretat drept discriminatoriu, deoarece se manifestă drept o contrabalanță la anumite responsabilități și riscuri aferente funcțiilor deținute.

Sub aspect comparat, judecătorii de asemenea pot fi convențional diferențiați în funcție de nivelul de instanță în care activează (existând 3 nivele), dar și dacă dețin sau nu funcții administrative. Aceste detalii la fel influențează remunerarea, volumul de muncă, condițiile de muncă, ș.a.

De notat, totuși, că atât judecătorii, cât și procurorii, se bucură de statut unic în interiorul profesiei sale, astfel încât nu pot fi separate careva "caste" de judecători sau procurori, care să beneficieze de garanții conceptuale diferite de acelea de care beneficiază restul colegilor.

În același context, procurorii și judecătorii sunt în drept să participe la concursurile de transfer și de promovare în condițiile legii, fără vreo discriminare, ceea ce denotă existența "lifturilor sociale" și în interiorul profesiilor.

6: Organizarea ierarhică a juriștilor nu ar trebui să aducă atingere independenței individuale a procurorului?



Existența unei ierarhii procesuale nu înseamnă, în mod automat, lipsă de independență individuală. La acest capitol poate fi evidențiată și ierarhizarea instanțelor de judecată, or hotărârile judecătorești pot fi casate de către instanțele ierarhic superioare, dar aceasta nu înseamnă că judecătorii din instanțele ierarhic inferioare nu acționează independent. Mai mult ca atât, modalitatea de interpretare și aplicare a legii, practică de instanțele judecătorești superioare, nu este imperativă pentru judecătorii din instanțele ierarhic inferioare, deoarece în fiecare caz, judecătorul își fundamentează poziția pe propria înțelegere a normelor juridice, trecute prin prisma intimei convingeri.

În ceea ce privește procurorii, în conformitate cu prevederile art. 51 alin. (3) din Codul de procedură penală, coroborat cu art. 13 din Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură, aceștia sunt independenți și se supun numai legii. Procurorii, de asemenea, execută indicațiile scrise ale procurorului ierarhic superior privind înlăturarea încălcărilor de lege și omisiunilor admise la efectuarea și/sau la conducerea urmăririi penale.

Chiar dacă, aparent, instituția "indicațiilor" condiționează ca statutul procurorilor sub aspect procesual, să fie diferit de cel al judecătorilor, urmează să punctăm un șir de garanții menite să asigure independența funcțională a procurorilor:

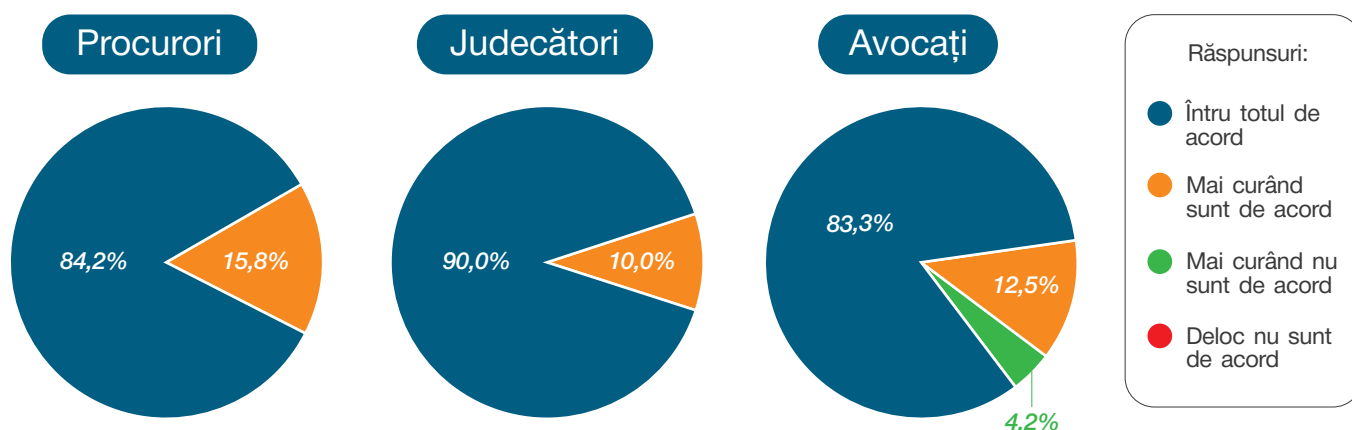
1) Indicațiile nu pot fi date pe unele segmente de activitate a procurorilor, cum ar fi reprezentarea acuzării de stat sau exercitarea atribuțiilor în procesul contravențional;

- 2) Indicațiile se formulează în scris;
- 3) Indicațiile nu pot viza soluția pe o cauză penală, ci doar acțiunile care se impun a fi efectuate;
- 4) Procurorul este în drept să ceară motivarea indicațiilor;
- 5) Procurorul este în drept să nu execute indicațiile vădit ilegale;
- 6) Procurorul este în drept să conteste indicațiile la Procurorul General, după caz la adjuncții Procurorului General.

Reieșind din aceste particularități, luate în cumul, procurorul-șef nu poate influența procurorul în adoptarea soluției procesuale pe cauzele penale din gestiunea sa, decât în situația în care ultimul dorește să fie "influențat" de către procurorul-șef.

Totodată, opinăm asupra responsabilității individuale ai procurorilor care conduc sau exercită urmărirea penală, de aceea în recomandări vom veni cu anumite precizări și în privința instituției indicațiilor. În mod general, considerăm că sun imperioase modificări de ordin legislativ, care ar asigura "transferul" de responsabilitate, pe unele aspecte, atunci când procurorul-șef se implică în mersul urmăririi penale prin indicații.

7. Procurorii ar trebui să ia decizii în mod independent și imparțial și să-și asume răspunderea individuală pentru actele emise, fără nici un fel de influență directă sau indirectă, din partea unui procuror ierarhic superior?



Capacitatea de a-și asuma răspunderea individuală pentru actele emise reprezintă, cu siguranță, o caracteristică indispensabilă statutului de magistrat. Din rezultatele sondajului, în această parte, se desprinde pregătirea și chiar dorința procurorilor de a acționa independent și imparțial.

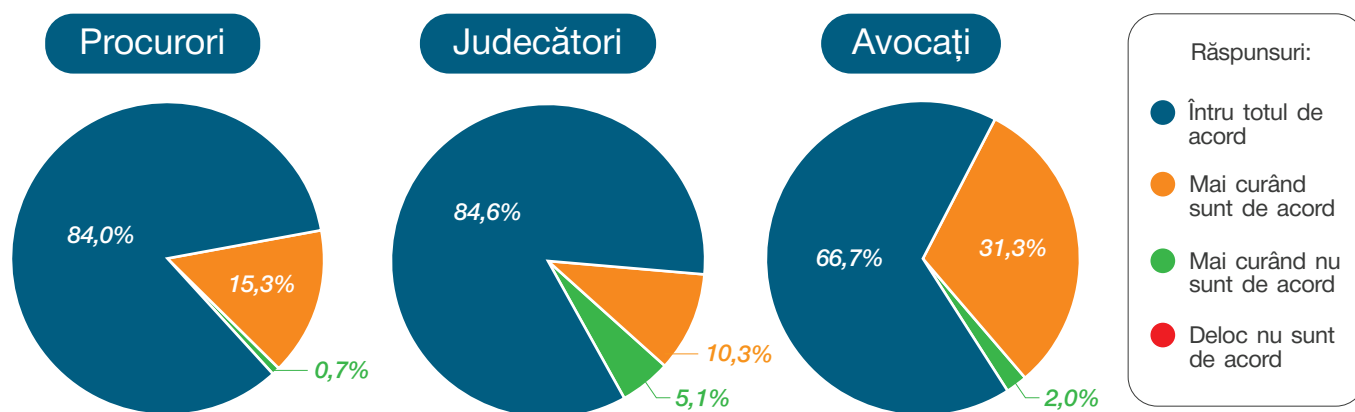
De menționat, că o parte din respondenți au motivat opțiunea ”mai curând sunt de acord” prin faptul, că răspunderea pentru un act anulat în ordine ierarhică nu poate genera consecințe individuale pentru cel care l-a emis, dacă procurorul s-a bazat pe propria convingere, cu respectarea prevederilor legale.

De principiu, suntem de acord cu această teză, întrucât din start prin termenul de ”răspundere” autorii studiului au avut în vedere responsabilitatea pentru actele emise. Dar, totodată, există situații când anumite practici vicioase de interpretare și aplicare a legii sunt utilizate la nivel de procuratură sau subdiviziune, în acest sens simțindu-se influența procurorului conducător. Chiar și în aceste cazuri, responsabilitatea pentru actele emise, inclusiv și eventuala răspundere, urmează a fi asumată de fiecare procuror în parte.

Relevant este faptul, că pentru întrebarea din chestionar, chiar și în varianta propusă, cu mai multe opțiuni care descriu posibilele implicații din partea procurorului ierarhic superior, nici un procuror nu a fost în dezacord cu afirmația formulată.

BLOC 3: Libertatea de exprimare și de asociere

1. Procurorii ar trebui să aibă aceleași norme de etică și deontologie profesională ca și judecătorii?



Sub aspect de etică și deontologie, procurorii și judecătorii se conduc de prevederile legale specifice, dar și de Coduri, care conțin norme obligatorii, de auto-reglementare a conduitei. Astfel, Codul de etică și de conduită profesională al judecătorului a fost aprobat prin Hotărârea Adunării Generale a Judecătorilor nr. 8 din 11 septembrie 2015¹⁷⁴, iar Codul de etică al procurorilor a fost aprobat prin Hotărârea Adunării Generale a Procurorilor nr. 4 din 27 mai 2016¹⁷⁵.

Fără a intra în detalii cu privire la deosebiri și asemănări între cele două acte

¹⁷⁴ https://www.csm.md/files/Acte_normative/Codul_de_etica_al_judecatorului.pdf

¹⁷⁵ https://csp.md/sites/default/files/inline-files/CODUL%20de%20Etica%20Redactat%2015.07.2019_0.pdf

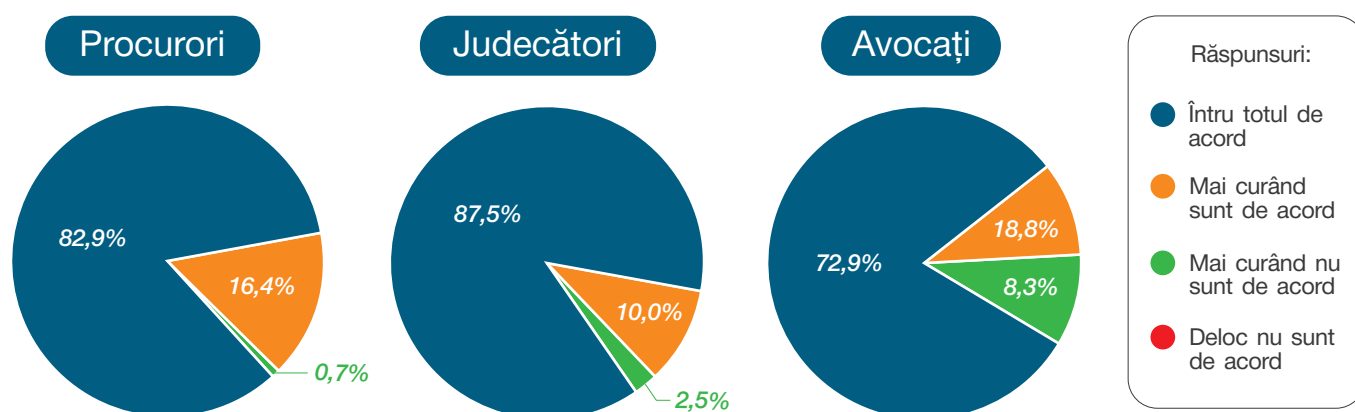
normative, remarcăm unitatea conceptuală în abordări, prin descrierea unor principii care stau la baza eticii și conduitei profesionale:

- Pentru procurori: supremația legii, independența, integritatea, imparțialitatea, profesionalismul, colegialitatea, transparența, confidențialitatea, corectitudinea.

- Pentru judecători: independența, imparțialitatea, integritatea, profesionalismul, corectitudinea, colegialitatea, confidențialitatea, transparența.

Astfel, chiar dacă autoritățile care au aprobat Codurile menționate sunt diferite, nu există obstacole insurmontabile în vederea uniformizării normelor, iar pentru majoritatea situațiilor, principiile trasate la momentul actual au aceeași aplicabilitate atât pentru judecători, cât și pentru procurori.

2. Libertatea de exprimare a procurorilor nu ar trebui să fie restricționată de nici o autoritate din exteriorul sau interiorul procuraturii, atunci când morala și ordinea constituțională sunt în pericol?



Atât față de judecători, cât și față de procurori, există exigențe suplimentare în ceea ce privește reținerea în libertatea sa de exprimare, întrucât autoritatea și imparțialitatea puterii judecătorești pot fi puse sub semnul întrebării în rezultatul unor declarații făcute de aceștia.

Relevant este faptul că Curtea Europeană a Drepturilor Omului, de principiu, nu face distincție între judecători și procurori la acest subiect, apreciindu-i, la fel, drept magistrați.

Potrivit Curții, statutul de magistrat al parchetului, având delegare directă în temeiul legii în scopul prevenirii și sancționării infracțiunilor și al protejării cetățenilor, îi conferă acestuia îndatorirea de garant al libertăților individuale și al statului de drept, prin contribuția sa la buna funcționare a justiției și, astfel, la încrederea publicului în aceasta (Kayasu c. Turciei, pct. 91¹⁷⁶).

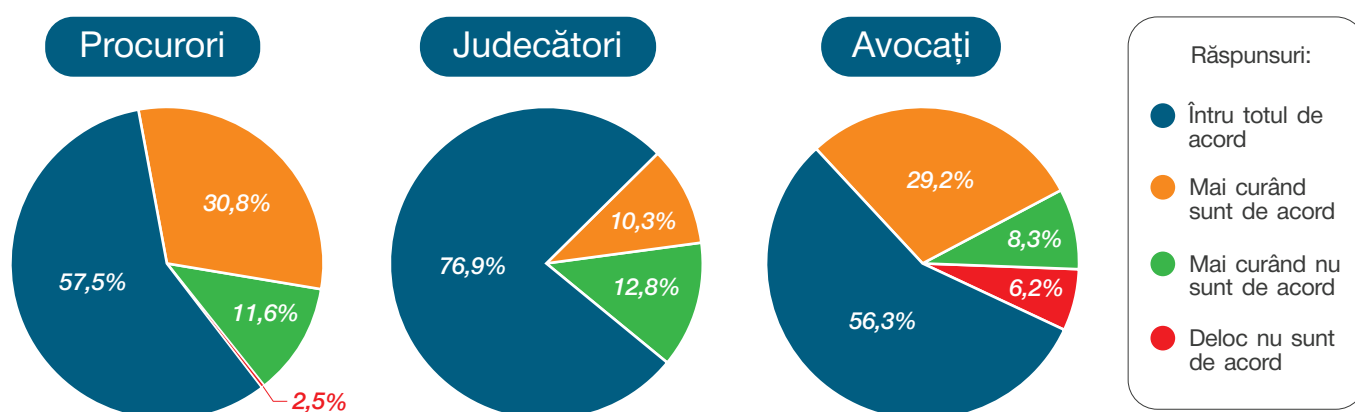
¹⁷⁶ <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-89519>

Reieșind din prescripțiile Avizului Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni nr. 25 (2022) privind libertatea de exprimare a judecătorilor, judecătorii au dreptul să comenteze subiecte care privesc drepturi fundamentale ale omului, statul de drept, numirile judiciare sau promovarea și funcționarea corespunzătoare a administrării justiției, incluzând independența sistemului judiciar și separația puterilor. Dacă subiectul afectează în mod direct activitatea instanțelor, judecătorii ar trebui să se simtă de asemenea liberi să comenteze chestiuni controversate, incluzând propuneri legislative și politica guvernamentală¹⁷⁷. Aceasta înseamnă că publicul are un interes legitim în a fi informat despre aceste probleme, deoarece ele implică subiecte importante pentru o societate democratică¹⁸.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului recunoaște, conceptual, aceleași drepturi și procurorilor, inclusiv din perspectiva criticilor pe care acestea ar putea aduce, în spațiul public, față de anumite procese sau evenimente (de exemplu, față de anumite reforme legislative – cauza Kovesi c. României¹⁷⁹).

Totuși, atribuirea expresă la categoria de ”magistrați” ar reprezenta o garanție suplimentară, la nivel național, privind exercitarea dreptului la libertatea de exprimare a procurorilor, deoarece atât standardele internaționale, cât și practica CtEDO în privința ”magistraților” deja sunt consolidate și uniforme la acest capitol.

3. Procurorii ar trebui să participe liber la dezbateri și discuții publice privind organizarea, administrarea și funcționarea sistemului de justiție, fără nici o autorizare sau aprobare prealabilă?



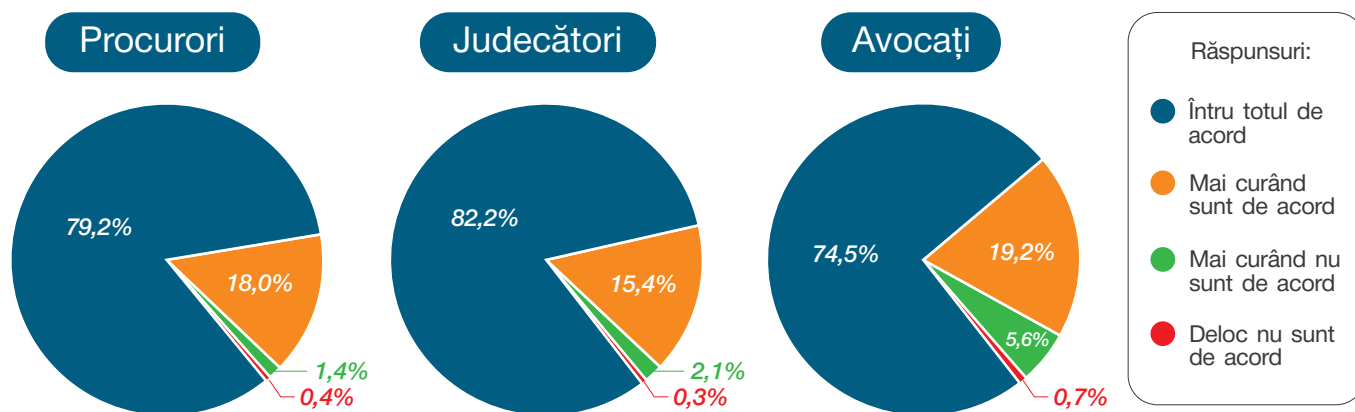
La moment, nu există careva reglementări legislative sau instituționale, care ar interzice participarea procurorilor la discuții publice privind organizarea, administrarea și funcționarea sistemului de justiție, în lipsa autorizării sau aprobării prealabile.

¹⁷⁷ Comentarii la Principiile de la Bangalore, paragraf 138, https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=78fd70dc-d8e5-9d3d-a51d-5ab705938316&groupId=252038

¹⁷⁸ Cf. CtEDO Baka v. Ungaria [MC], 23.06.2016, cererea nr. 20261/12, § 165, <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-163113>

¹⁷⁹ <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-202500>

4. Procurorii ar trebui să fie liberi să se asocieze în organizații profesionale cu scopul promovării și apărării intereselor profesionale, drepturilor și libertăților omului, precum și valorilor statului de drept?

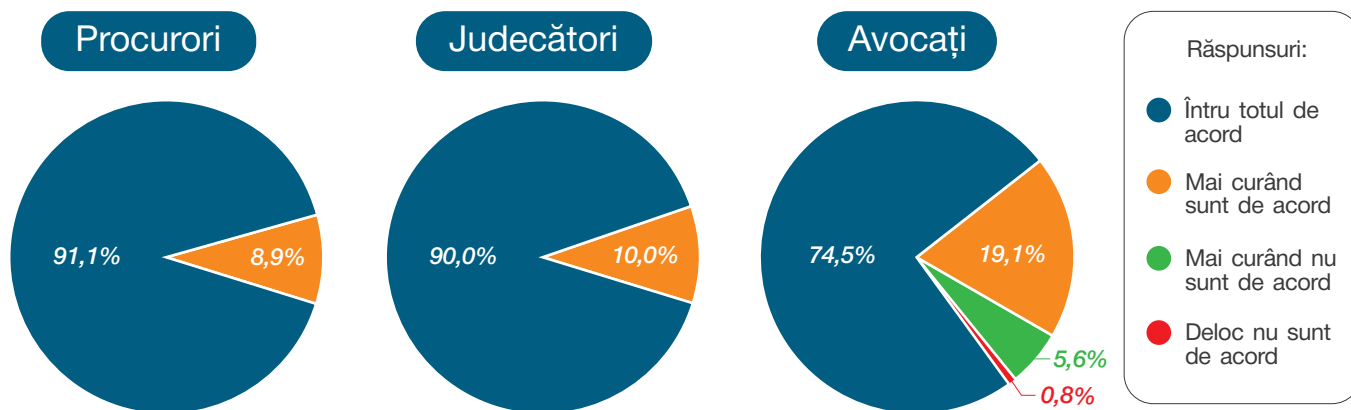


Dreptul procurorilor la asociere în organizații profesionale sau alte organizații care au drept scop reprezentarea și protejarea intereselor profesionale este garantat, în virtutea art. 6 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură.

La moment, funcționează, în calitate de entități independente, două asociații profesionale de procurori, o asociație sindicală de ramură a angajaților Procuraturii și o asociație profesională a angajaților-femei în Procuratură.

BLOC 4: Rolul procurorilor în procedurile penale

1. Procurorii ar trebui să se conducă strict de prevederile legale în cadrul procedurilor penale, exceptând orice indicație sau influență din partea unui coleg procuror sau oricărei alte persoane din exteriorul, sau din interiorul sistemului de justiție: instanțe de judecată și procuraturi sau organele de administrare a acestor sisteme?

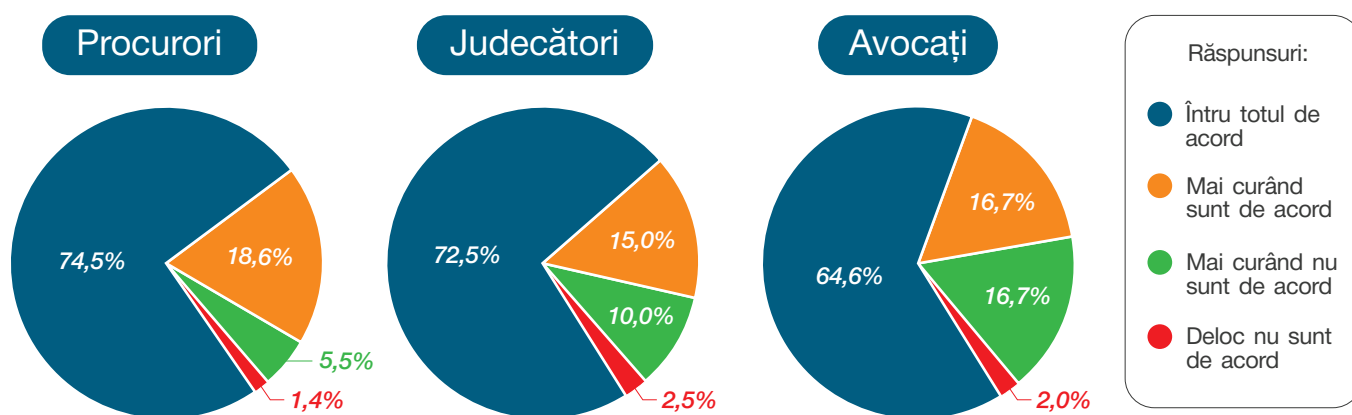


Codul de procedură penală și Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură oferă garanții largi care permit procurorilor să-și exercite atribuțiile în strictă conformitate cu prevederile legale, rezistând la orice influențe necorespunzătoare.

Mai mult ca atât, Codul de etică al Procurorilor (Hotărârea AGP nr. 4 din 27.05.2016) obligă procurorii să sesizeze Consiliul Superior al Procurorilor în cazul în care se produce orice faptă de natură să afecteze independența, imparțialitatea sau reputația profesională ai acestora.

Până la momentul actual, astfel de sesizări la CSP nu au fost depuse.

2. Procurorii nu ar trebui să ceară aprobarea procurorului ierarhic superior privind luarea unei decizii în cadrul unei cauze penale aflate în gestiunea sa?



Legislația națională la acest compartiment a suferit mai multe evoluții, dar merită o deosebită mențiune Legea nr.66 din 05.04.2012 pentru modificarea și completarea Codului de procedură penală nr.122-XV din 14.03.2003 (publicată în Monitorul Oficial nr.155-159/510 din 27.07.2012), prin care au fost modificate dispozițiile referitoare la confirmarea, aprobarea de către procurorii-șefi a deciziilor adoptate de procurori (ordonanțelor de încetare a urmăririi penale, de scoatere de sub urmărire penală, de suspendare condiționată a urmăririi penale, a acordului de recunoaștere a vinovăției, a rechizitoriilor), obiectivul modificărilor operate constituind excluderea ingerinței acestora în independența procurorilor la adoptarea soluțiilor procesuale în cauzele penale.

În acest sens sunt relevante: abrogarea la art.52 din Codul de procedură penală a pct.5) și 7), precum și expunerea în altă redacție a pct.4); excluderea din art.290 alin.(1) din Codul de procedură penală a cuvintelor „*aprobată de procurorul ierarhic superior*”; abrogarea art.296¹ și art.296² CPP care reglementează procedura de verificare a cauzelor primite pentru confirmarea rechizitoriului și hotărârile procurorului ierarhic superior; excluderea din art.505 CPP a alin.(4).

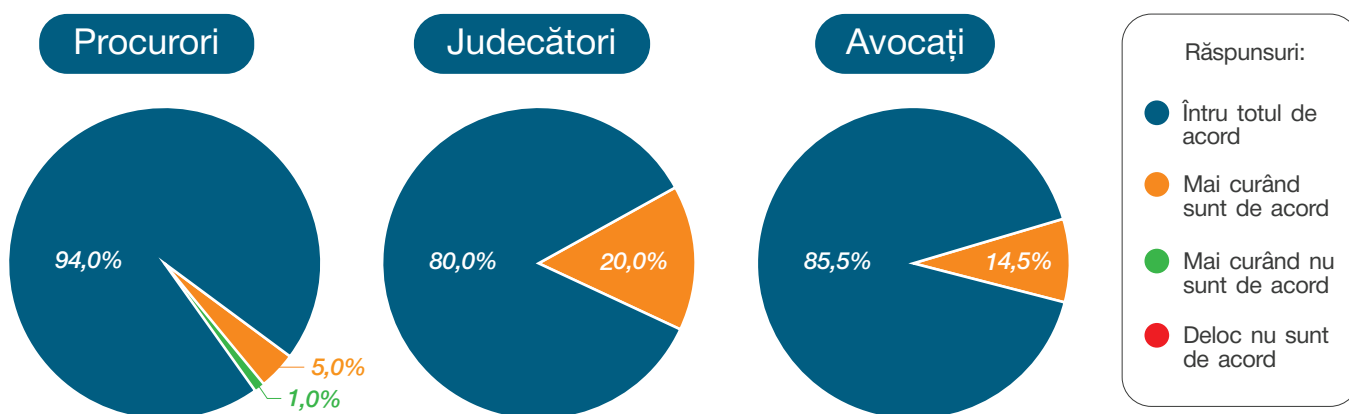
La nivel instituțional, în acest context, Procurorul General a emis instrucțiunea nr. 11-3d/12-7018, prin care a prescris, că *”Procurorii-șefi își vor organiza activitatea în strictă conformitate cu prevederile legislației în vigoare în raport cu ierarhia*

ANALIZA PERCEPȚIILOR ACTORILOR DIN DOMENIUL JUSTIȚIEI PRIVIND STATUTUL PROCURORILOR ÎN RM

procesuală, exceptând introducerea unor mecanisme de impunere a subordonării extraprocesuale asupra procurorilor ierarhic inferiori”.

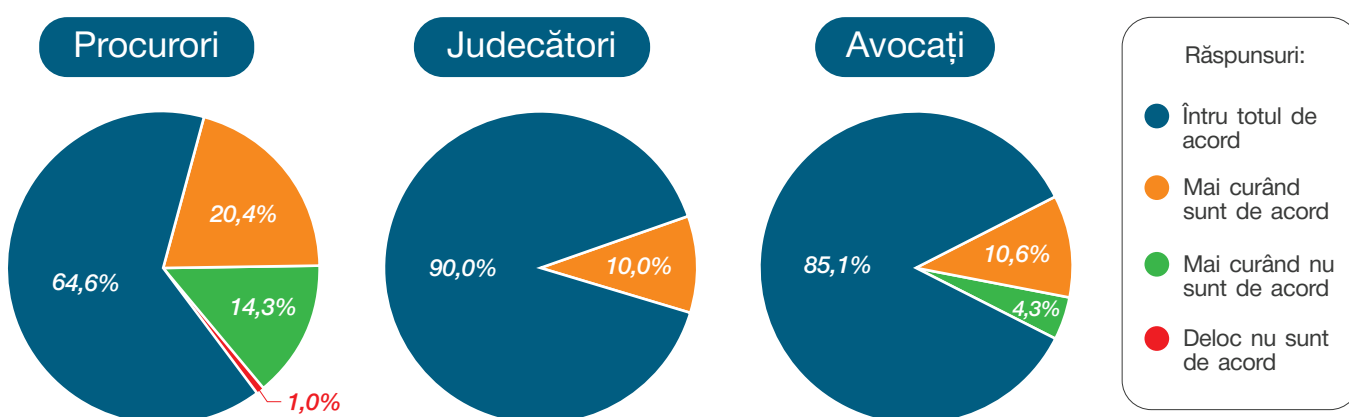
Cu regret, ultima perioadă de timp se marchează cu anumite modificări legislative care nu corespund vectorului general de consolidare a independenței procurorilor în procedurile penale. Cu titlu de exemplu, poate fi menționată introducerea instituției aprobării acordului de recunoaștere a vinovăției și acordul judiciar de interes public de către procurorul ierarhic superior (art. 53¹ alin. (2) lit. c¹) din Codul de procedură penală).

3. În exercitarea atribuțiilor sale, procurorii nu ar trebui să se supună nimănui, decât legii?



Chiar dacă la moment există instituția ”indicațiilor scrise”, aplicabilă ierarhiei procesuale între procurori, despre care s-a menționat mai sus, răspunsul unanim privind ”supunerea” în cadrul exercitării atribuțiilor sale funcționale denotă posibilitatea abrogării acestei instituții.

4. Cauzele penale ar trebui să fie repartizate automat aleatoriu procurorilor în examinare prin intermediul unui program electronic certificat de stat?



În cadrul Procuraturii, sesizările, procesele penale, cauzele penale, petițiile și alte procese de lucru se repartizează de către procurorul-șef al subdiviziunii Procuraturii Generale, al procuraturii teritoriale sau specializate.

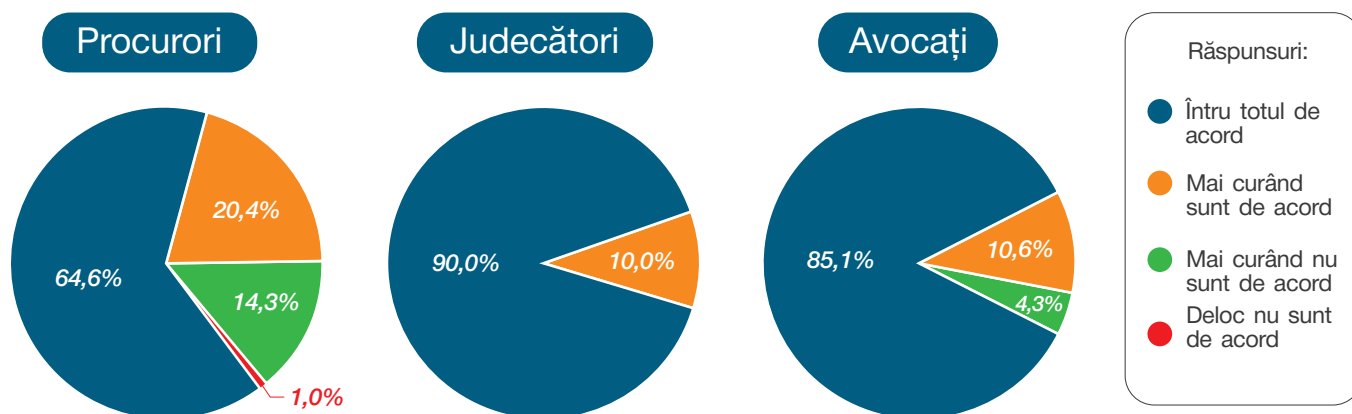
Prin urmare, procurorii-șefi în procesul de repartizare a cauzelor penale au o discreție aproape nelimitată, iar acesta constituie unul dintre factorii care influențează independența procesuală a procurorilor.

Singurul act care reglementează în mod rudimentar acest proces de lucru la etapa urmăririi penale este „*Instrucțiunea privind rolul și atribuțiile procurorilor-șefi ai subdiviziunilor Procuraturii Generale, ai procuraturilor specializate și teritoriale în exercitarea și conducerea urmăririi penale*”¹⁸⁰, care reglementează inclusiv și atribuțiile procurorilor șefi a subdiviziunilor structurale ale Procuraturii în procesul de repartizare inițială și/sau transmitere ulterioară procurorilor pentru soluționare, sesizărilor despre infracțiuni, proceselor penale, dosarelor penale și altor materiale, stabilindu-se totodată anumite criterii de repartizare. Printre criteriile stabilite sunt: *specializarea; aptitudinile; experiența; numărul de sesizări/procese/cauze, adresări și gradul lor de complexitate; cazurile de incompatibilitate și conflict de interese.*

Totuși, potrivit sondajelor efectuate¹⁸¹, majoritatea procurorilor consideră că în Procuratură nu există criteriile de repartizare a dosarelor penale sau nu cunosc dacă există astfel de criterii.

În același context, important este faptul că nu există mecanisme eficiente de control intern managerial pentru repartizarea echitabilă și corectă a sesizărilor și cauzelor penale.

5. Procurorii ar trebui să fie liberi să nu inițieze, să nu continue urmărirea penală sau să depună toate eforturile pentru a înceta procesul penal, atunci când o anchetă imparțială arată că acuzația este nefondată?



¹⁸⁰ Aprobata prin Ordinul Procurorului General nr.56/6/1 din 17.09.2021

¹⁸¹ Studiu privind oportunitatea introducerii sistemului aleatoriu de repartizare a dosarelor în Procuratură, pag. 48, <https://apod.md/wp-content/uploads/2022/08/Studiul-introducerea-sistemului-aleatoriu-in-Procuratur%C4%83-Publicare.pdf>

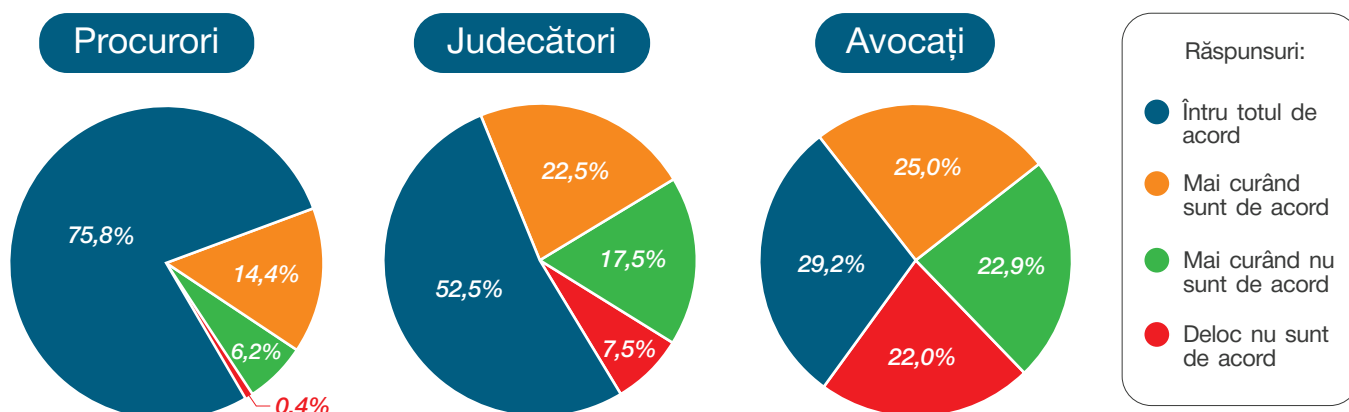
În aceste condiții, preluarea experienței pozitive de gestionare a dosarelor în cadrul instanțelor judecătorești, prin intermediul unui program digital, ar fi benefică pentru fortificarea independenței și imparțialității procurorilor.

Punctul de pornire îl constituie dispoziția art. 19 alin. (3) din Codul de procedură penală, care prevede că organul de urmărire penală are obligația de a lua toate măsurile prevăzute de lege pentru cercetarea sub toate aspectele, completă și obiectivă, a circumstanțelor cauzei, de a evidenția atât circumstanțele care dovedesc vinovăția bănuțitului, învinuitului, inculpatului, cât și cele care îl dezvinovățesc, precum și circumstanțele care îi atenuază sau agravează răspunderea.

Relevant este ca în aprecierea performanțelor individuale ale procurorilor, numărul de cauze penale clasate, precum și numărul persoanelor scoase de sub urmărire penală, să nu joace nici un rol negativ. La moment, Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Colegiului de evaluare a performanțelor procurorilor și modului de evaluare a performanțelor procurorilor¹⁸² și anexele la acesta nu stabilesc astfel de indici negativi.

BLOC 5: Relațiile dintre procurori, judecători, guvern și parlament

1. Conform Constituției, reprezentanții puterii judecătorești sunt judecătorii și procurorii?



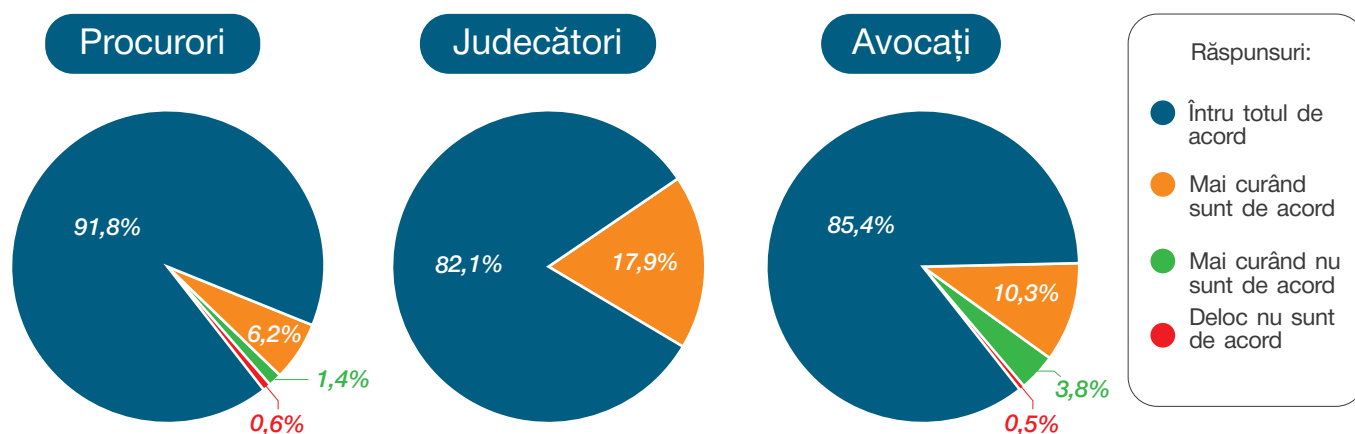
Potrivit art. 124 din Constituție, Procuratura este o instituție publică autonomă în cadrul autorității judecătorești, ce contribuie la îmfăptuirea justiției, apărarea drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanei, societății și statului prin intermediul procedurilor penale și al altor proceduri prevăzute de lege. Atribuțiile Procuraturii sunt exercitate de procurori.

¹⁸² Aprobat prin Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr. 12-256/16 din 22.12.2016, <https://csp.md/sites/default/files/2021-09/12-256%202016%20Cu%20privire%20la%20aprobarea%20Regulamentului%20privind%20organizarea%20%20C5%9Fi%20func%C5%A3ionarea%20Colegiului%20de%20evaluare%20a%20performan%C5%A3elor%20procurorilor%20%20C5%9Fi%20modul%20de%20evaluare.pdf>

În acest sens, Constituția operează cu noțiunea de ”putere judecătorească”, în timp ce procurorii sunt plasați în cadrul ”autorității judecătorești”, or, aparent aceasta este motivul confuziilor în interpretări. Statutul judecătorilor, însă, este definit la fel în cadrul Capitolului IX – Autoritatea judecătorească, deci nu există nici o diferență între cele două noțiuni menționate supra.

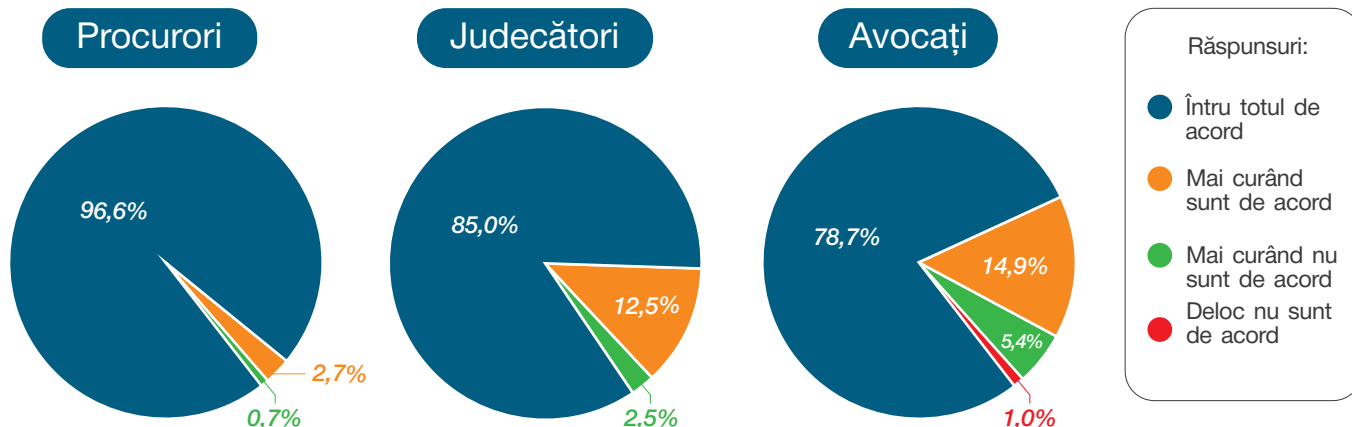
Odată ce Constituția atribuie procurorii la putere judecătorească, statutul de magistrat al acestora ar fi în concordanță cu legea fundamentală.

2. Independența procurorilor față de reprezentanții Guvernului și Parlamentului este o premisă esențială pentru funcționarea justiției?



Independența procurorilor poate fi divizată, convențional, în cea funcțională și cea instituțională. Politicul (executivul și legislativul) nu pot influența direct nici un procuror, de a adopta o anumită soluție procesuală. Totuși, există anumite vulnerabilități, care pot influența activitatea procesuală a procurorilor, cum ar fi: prezența reprezentanților executivului și legislativului în cadrul Consiliului Superior al Procurorilor, procedurile de evaluare externă efectuate de persoanele desemnate de Parlament ș.a. La fel, o problemă acută care subminează independența procurorilor ține de stabilirea ”valorilor de referință”, deci a salarizării procurorilor, în fiecare an, de către Parlament în baza propunerilor înaintate de Guvern, în funcție de ”rezultatele livrate de Procuratură.” Mai mult ca atât, în ultima perioadă de timp a apărut și tendința clasificării procurorilor, din această perspectivă, în subgrupe (cei care au promovat evaluarea externă și cei care încă nu au promovat evaluarea externă) cu valori de referință cardinal diferite, ceea ce de asemenea nu contribuie la consolidarea independenței procurorilor. Dar urmează să punctăm, că judecătorii se află absolut în aceeași situație, ceea ce evidențiază similitudini și mai mari între statutul aferent celor două profesii.

3. Independența judecătorilor și procurorilor trebuie garantată de către stat și consacrată la cel mai înalt nivel legislativ din țară?



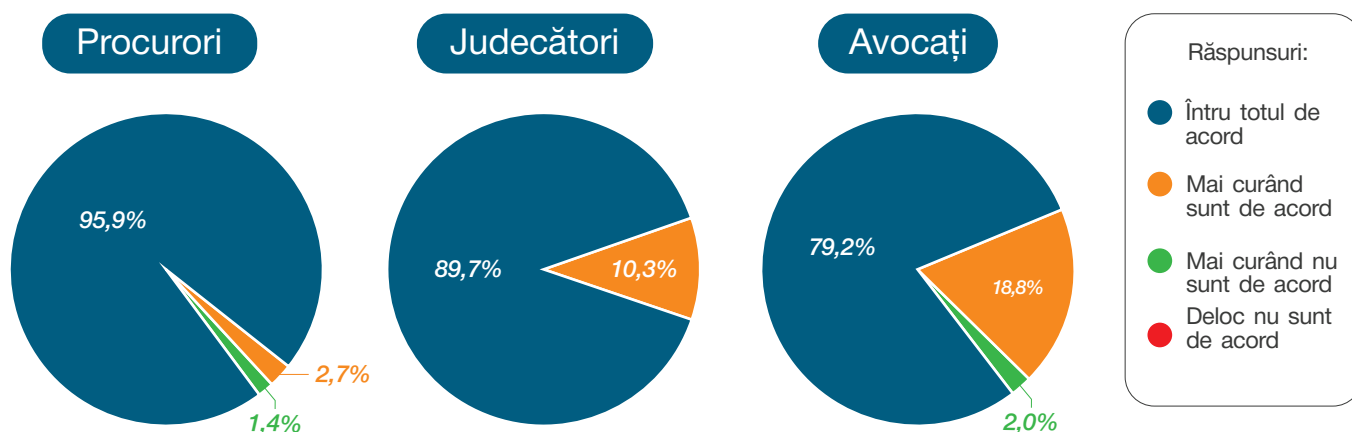
Sistemic, legislația națională proclamă și garantează independența atât a judecătorilor, dar și a procurorilor.

La nivel de garanții constituționale, statutul judecătorilor este definit mai explicit, potrivit art. 116 din Constituție, judecătorii fiind independenți și imparțiali.

Legea supremă nu conține prevederi exprese similare pentru procurori. În același timp, art. 125¹ din Constituție statuează că Consiliul Superior al Procurorilor este garantul independenței și imparțialității procurorilor.

Odată ce Legea fundamentală indică independența drept o valoare garantată pentru procurori de către Consiliul Superior al Procurorilor, care este autoritate de rang constituțional, opinăm asupra faptului, că nu există diferențe de conținut între independența judecătorilor și cea a procurorilor, din punctul de vedere a garantării ei la cel mai înalt nivel legislativ.

4. Puterea executivă și legislativă ar trebui să recunoască că procuratura este independentă de ele și să asigure că nu lasă loc de aparență de imixtiune necorespunzătoare în activitatea procurorilor?



Importanța Procuraturii este majoră, aceasta practic fiind motorul care pune în funcțiune justiția penală în stat. Din această perspectivă, este tentant pentru politicieni de "a-și asuma", în calitate de succese proprii, rezultatele investigațiilor penale.

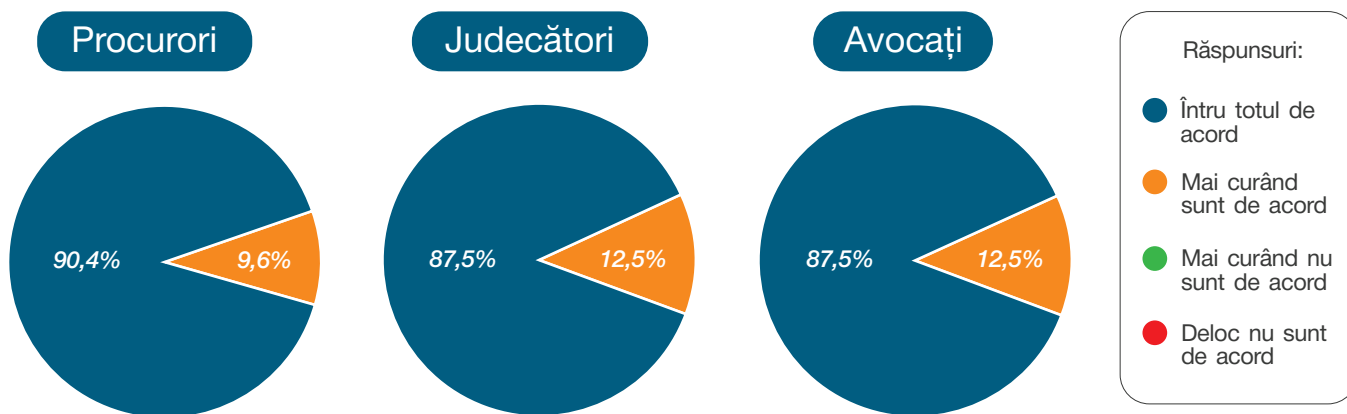
În această privință, procurorii în fiecare caz individual, Procuratura, dar și Consiliul Superior al Procurorilor dispun de suficiente pârghii pentru a reacționa adecvat la declarații și alte acțiuni care creează aparențe de imixțiuni necorespunzătoare în activitatea procurorilor.

În ceea ce privește comportamentul unor exponenți ai legislativului și executivului, considerăm că odată cu sporirea conștiinței și culturii politice și juridice în societate, astfel de fenomene vor dispărea de la sine, deoarece prejudiciul pentru propria imagine a politicienilor ar fi mai mare decât "dividendele politice" câștigate.

La moment, însă, iarăși punctăm că și judecătorii se află în aceeași situație, fiind nevoiți să explice legea și să dea replică declarațiilor unor politicieni.

BLOC 6: Răspunderea procurorilor

1. Procedurile disciplinare împotriva procurorilor ar trebui să fie stabilite în conformitate cu legea, codul de etică și conduită profesională, precum ar trebui să fie în acord cu standardele democrației și statului de drept?

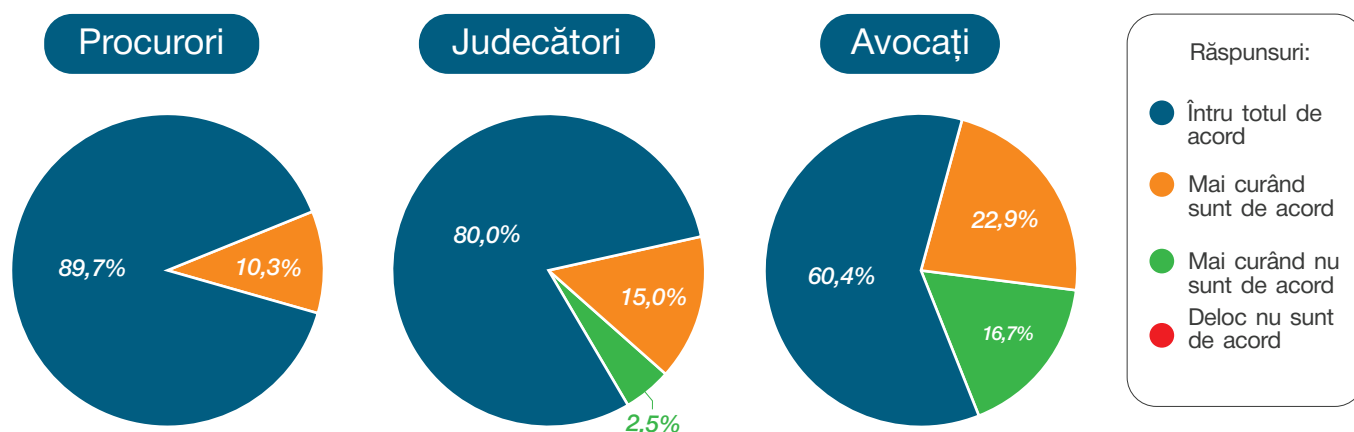


Modalitatea de desfășurare a procedurilor disciplinare împotriva procurorilor este reglementată de prevederile art. 42-51 din Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură.

În același timp, răspunderea disciplinară a judecătorilor, inclusiv derularea procedurilor disciplinare în privința acestora, este reglementată printr-un act normativ separat – Legea nr. 178/2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor.

Într-o altă ordine de idei, chiar dacă există deosebiri conceptuale sub aspectul modalității de reglementare și expunerii normative, de principiu procedurile disciplinare în privința procurorilor parcurg aceleași etape ca și în privința judecătorilor (sesizarea, verificarea sesizării și cercetarea disciplinară la inspecția judiciară/inspecția procurorilor, examinarea cazului de către colegiul din subordinea CSM/CSP, examinarea contestației de către CSM/CSP, căile de atac judiciare identice).

2. Promovarea sau transferul procurorilor ar trebui să se facă doar cu acordul acestora?

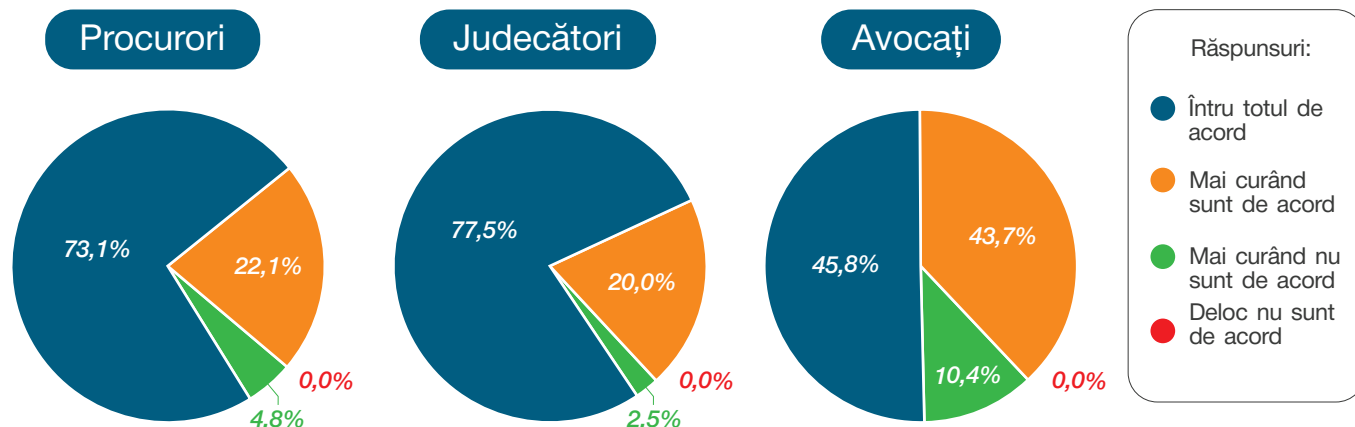


Atât transferul, cât și promovarea procurorilor poate avea loc doar cu acordul acestora. Cu titlu de excepție, procurorul poate fi delegat fără acordul său, pe o perioadă care nu poate depăși o lună pe parcursul unui an, în altă procuratură, în cazul în care această procuratură nu poate funcționa din cauza lipsei temporare de procurori, în cazul existenței funcțiilor vacante, dar și în alte cazuri. În cazul în care delegarea se dispune pe un termen mai mare de o lună, acordul procurorului este obligatoriu.

Instituția delegării continuă a fi actuală în Procuratură, datorită fluxului de cadre și specificului activității. Mai mult ca atât, și în sistemul judecătoresc la moment se aplică "transferurile temporare".

Cu toate acestea, considerăm că delegarea fără consimțământ ar putea fi exclusă, deoarece creează riscuri ce pot afecta independența funcțională a procurorilor. În practică, chiar și delegarea pe un termen relativ scurt, s-ar putea manifesta în calitate de "pedeapsă" neformală, sau drept pretext pentru retragerea anumitor cauze penale din gestiunea procurorului. Cu siguranță, Procurorul General ar putea identifica, la nivel managerial, soluțiile necesare pentru delegarea procurorilor în așa mod, în care aceștia să exprime acordul.

3. Sancțiunile disciplinare aplicate procurorilor în cazul unor abateri disciplinare, ar trebui să fie similare cu cele ale judecătorilor, fără nici o deosebire?



La moment, constituie abateri disciplinare pentru procurori faptele prevăzute la art. 38 lit. a)-g) din Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură. Abaterile disciplinare ale judecătorilor sunt enumerate în art. 4 alin. (1) lit. a)-p) Legea nr. 178/2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor.

În ambele cazuri se conțin și norme de trimitere, or încălcarea Codurilor de etică și conduită profesională constituie abatere disciplinară separată.

Din analiza abaterilor disciplinare aplicate pentru cele două profesii nu se desprind deosebiri esențiale. Specificul profesiei de judecător, aparent, impune anumite obligații (de exemplu, asigurarea secretului deliberării), care nu sunt tipice pentru procurori. Dar pentru ambele profesii, în calitate de abateri disciplinare, sunt prevăzute și încălcări formulate mai general (cum ar fi, de exemplu, îndeplinirea necorespunzătoare a obligațiilor de serviciu), care înglobează întreg spectru de manifestări prejudiciabile. În același context, așa cum s-a menționat mai sus, din perspectiva eticii și conduitei profesionale, procurorii și judecătorii se ghidează de aceleași principii codificate.

Rezumând cele expuse mai sus, se evidențiază similitudini majore între statutul actual al procurorilor și cel al judecătorilor. Nucleul garanțiilor juridice este același pentru ambele profesii, iar unele garanții "exclusive" pentru judecători, precum inamovibilitatea, proclamată la nivel de Constituție, sunt aplicabile în aceeași măsură și procurorilor, pornind de la cadrul normativ în vigoare.

Deci, atribuirea statutului de magistrat procurorilor este posibilă. Un aspect important, în acest sens, ține de faptul că pentru aceasta nu este necesară modificarea Constituției (deși ar fi benefică uniformizarea exprimărilor în Legea Supremă, astfel încât să nu existe loc pentru "trișări" în aprecierea statutului procurorilor).

Totuși, recomandabilă este revizuirea reglementărilor privind atribuțiile procurorului ierarhic superior. În context, însuși controlul ierarhic nu afectează independența funcțională a procurorului, la fel cum nu afectează independența funcțională a judecătorului existența unor instanțe ierarhic superioare. În calitate de "weak point" se prezintă instituția indicațiilor în procesul penal. Chiar dacă aceasta este guvernată de o serie de limitări și garanții, despre care s-a menționat mai sus, rămân ambigui rolul și responsabilitățile procurorului ierarhic superior în gestionarea cauzelor penale concrete. În acest sens, pe de o parte, urmărirea penală în fiecare cauză penală este condusă de către un procuror de execuție, care este responsabil de rezultat. Pe de altă parte, procurorul ierarhic superior poate da indicații scrise pe orice cauză penală, fără vreo asumare, or de eventualul eșec în continuare rămâne responsabil procurorul de execuție.

Autorii studiului au toată înțelegerea, că recomandarea de a abroga instituția indicațiilor nu ar putea să aibă susținerea necesară la factorii de decizie atât în interiorul, cât și în afara sistemului Procuraturii. Însă este imperioasă asumarea responsabilității, deci, ar fi oportună atribuirea competenței de a da indicații doar conducătorului grupului de urmărire penală pe cauză penală concretă. Astfel, procurorul ierarhic superior ar putea în continuare da indicații scrise, însă doar odată cu asumarea responsabilității, în calitate de conducător al grupului de urmărire penală.

Drept un prim pas, ar fi benefică, pe lângă modificările legislative expuse supra, unificarea stagiului de cotizare special la determinarea vechimii în muncă în funcțiile de judecător și procuror.

În perspectivă, ar trebui să fie încurajată modificarea Constituției, în vederea formării organelor de autoadministrare unice pentru ambele profesii juridice.

08

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

1. În Republica Moldova, statutul procurorilor este apropiat de cel al judecătorilor, dar lipsa unei definiții clare creează incertitudini și manipulări legate de garanțiile procurorilor.
2. Atât judecătorii, cât și procurorii trebuie să aibă integritate, moralitate, independență și imparțialitate în exercitarea funcțiilor.
3. Un magistrat eficient trebuie să aibă pregătire complexă în drept, științe politice și morale pentru a naviga provocările societății contemporane.
4. Abordarea aristoteliană sugerează un echilibru între calitățile intelectuale și morale ale magistraților pentru o justiție eficientă.
5. Magistratul trebuie să fie adaptabil și să interpreteze legile în contextul schimbărilor sociale și tehnologice.
6. Garanțiile statutului de magistrat, cum ar fi independența și imunitatea, sunt esențiale pentru menținerea încrederii publice în justiție.
7. Independența procurorilor, la fel ca și cea a judecătorilor, este vitală pentru un sistem de justiție echitabil și eficient.
8. Statutul de magistrat trebuie să fie clar definit în legislație pentru a asigura coerența și transparența în sistemul judiciar.
9. Asociațiile profesionale ale procurorilor și judecătorilor joacă un rol important în apărarea independenței și drepturilor acestora.
10. În multe sisteme europene, procurorii și judecătorii au statut de magistrat, iar în Moldova acest lucru este necesar pentru armonizarea cu normele internaționale.
11. De-a lungul timpului, subordonarea ierarhică excesivă a limitat independența procurorilor, care au continuat să fie sub presiuni interne și externe.
12. Reforma statutului procurorului trebuie să includă garanții împotriva presiunilor ierarhice și clarificarea modului de numire și revocare a procurorilor.
13. Îmbunătățirea mecanismelor de răspundere disciplinară și contestare este esențială pentru consolidarea independenței procurorilor.
14. Reforma Procuraturii din Republica Moldova a avansat semnificativ, dar este necesară continuarea procesului de consolidare a independenței.
15. Modificarea Constituției a permis o separare clară a Procuraturii de factorul politic și numirea Procurorului General de către Președinte.
16. Unificarea sistemului de salarizare între procurori și judecători a fost un pas important în consolidarea independenței procurorilor.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

17. Atribuirea statutului de magistrat procurorilor este posibilă fără modificarea Constituției, dar necesită reforme legislative suplimentare.
18. Consiliul Superior al Procurorilor și Consiliul Superior al Magistraturii, ca organe de autoadministrare, trebuie să garanteze independența și obiectivitatea procurorilor și judecătorilor.
19. Unificarea statutului judecătorilor și procurorilor în ceea ce privește incompatibilitățile, drepturile și obligațiile, în viitor trebuie să fie clar definită.
20. Se recomandă crearea unei singure structuri de autoadministrare pentru judecători și procurori, în perspectivă pentru magistrați, care va contribui la o justiție mai echitabilă și eficientă.

SURSE BIBLIOGRAFICE:

1. Platon, „Republica”, în Opere, vol. V, traducere de Andrei Cornea, Editura Științifică și Enciclopedică, București, 1986
2. Aristotel, Etica Nicomahică în Operele Complete ale lui Aristotel, vol. 2, p. 1751 (J. Barnes ed., 1984)
3. Schauer, Judging in a Corner of the Law, 61 S. CAL. L. REy. 1717 (1988).
4. Fișă tematică – Independența sistemului de justiție. Decembrie 2020, pagina 19
5. Raport Comisiei Europene pentru Eficiența Justiției (CEPEJ) “Sistemele Judiciare din Europa - Ediția 2006 (Date din 2004)” adoptat de către CEPEJ la cea de-a 7-a ședință plenară (Roma, 6 – 7 iulie 2006). Document însoțit de Consiliul Miniștrilor al Consiliului Europei la data de 2 oct. 2006) pagina 75
6. Notă informativă Ministerului Justiției la proiectul Legii pentru modificarea Legii nr.294-XVI din 25.12.2008.
7. UNODC. Manual on Mutual Legal Assistance and Extradition. Vienna: UNDOC publishing section, 2012, p.9.
8. Gribincea V., Ioniță L., ș.a. Concepția de reformare a Procuraturii, Chișinău, 2013, https://www.justice.gov.md/public/files/concept.ref.procuratur.fin.06.11.2013.v.g._redactari_PG_11.11.2013_12.11.2013_final.pdf
9. Lixandru O., Managementul constituirii și funcționării structurilor specializate în investigarea criminalității transfrontaliere, Autoreferat al tezei de doctorat în drept. București, 2011, p.10.

10. Recomandarea Rec(2000)19 a Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei privind rolul procurorilor în sistemul de justiție penală, 6 octombrie 2000 https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/55-59_Recomandarea%20Comitetului%20de%20Ministri%20catre%20Statele%20membre%20privind%20rolul%20Procuraturii.pdf
11. Statutul și rolul Procurorilor. Biroul ONU pentru droguri și criminalitate. Viena, 2014, p.56.
12. Savona E. Mafia Issues. Analyses and proposals to combating mafia today. Milano: ISPAC, 1993, p.201
13. The Status and Role of Prosecutors, United Nations Office on Drugs and Crime and International Association of Prosecutors Guide United Nations, December 2014, https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/14-07304_ebook.pdf
14. Opinion CCPE No. 1 (2007) on ways to improve international cooperation in the criminal justice field, https://www.procuracassazione.it/resources/cms/documents/CCPE_20071130_Opinion_1_en.pdf
15. Opinion CCPE No. 2 (2008) on alternatives to prosecution, <https://www.coe.int/en/web/ccpe/opinions/adopted-opinions>
16. Opinion CCPE No. 3 (2008) on the role of prosecution services outside the criminal law field, <https://www.coe.int/en/web/ccpe/opinions/adopted-opinions>
17. Opinion CCPE No. 4 (2009) on the relations between judges and prosecutors in a democratic society, <https://www.coe.int/en/web/ccpe/opinions/adopted-opinions>
18. Opinion CCPE No. 5 (2010) on the role of public prosecution and juvenile justice, <https://www.coe.int/en/web/ccpe/opinions/adopted-opinions>
19. Opinion CCPE No. 6 (2011) on the relationship between prosecutors and the prison administration, <https://www.coe.int/en/web/ccpe/opinions/adopted-opinions>
20. Opinion CCPE No. 7 (2012) on the management of the means of prosecution services, <https://www.coe.int/en/web/ccpe/opinions/adopted-opinions>
21. Opinion CCPE No. 8 (2013) on relations between prosecutors and the media, <https://www.coe.int/en/web/ccpe/opinions/adopted-opinions>
22. European Guidelines on Ethics and Conduct for Public Prosecutors (“the Budapest Guidelines”, 2005) adopted by the Conference of Prosecutors General of Europe at its sixth session, held in Budapest from 29 to 31 May 2005, <https://rm.coe.int/168074738b>

23. Comisia de la Veneția, Raport privind standardele europene referitoare la independența sistemului judiciar: Partea a II-a – Organele de urmărire penală, CDL-AD(2010)040, 3 ianuarie 2011, §§ 31 și 32.
24. Declarația de la Bordeaux din 20 Septembrie 2009: „Judecătorii și Procurorii într-o societate democratică”. Această declarație este însoțită de o Notă Explicativă. Această declarație a fost întocmită în cooperare de Grupurile de Lucru ale CCJE și CCPE la Bordeaux (Franța) și a fost adoptată oficial de CCJE ȘI CCPE la Brdo (Slovenia) la data de 18 noiembrie 2009, pct.16
25. Studiu elaborat în anul 2004 de Direcția Integrare Europeană, Euroatlantică și Programe din cadrul Ministerului Justiției al României, intitulat: ”Statutul procurorilor în diverse state europene”
26. Constituția Republicii Moldova, din 29 iulie 1994, publicată în Monitorul oficial nr.1 din 12.08.1994
27. Legea nr.3 din 25 Februarie 2016 cu privire la Procuratură, Publicat : 25-03-2016 în Monitorul Oficial Nr. 69-77 art. 113
28. Legea nr. 544 din 20-07-1995 cu privire la statutul judecătorului, Publicat : 22-01-2013 în Monitorul Oficial Nr. 15-17 art. 63
29. Legea nr. 514 din 06-07-1995 privind organizarea judecătorească, Publicat : 19-10-1995 în Monitorul Oficial Nr. 58 art. 641
30. Legea nr. 836-XIII din 17 mai 1996 cu privire la sistemul instanțelor judecătorești militare (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1996, nr. 51, art. 482), cu modificările și completările ulterioare, abrogată.
31. Legea Nr. 789 din 26-03-1996 cu privire la Curtea Supremă de Justiție, Abrogată prin LP64 din 30.03.23, MO117-118/06.04.23 art.190; în vigoare 06.04.23.
32. Legea Nr. 947 din 19-07-1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii
33. Legea nr.949-XIII din 19 iulie 1996 cu privire la colegiul de calificare și atestare a judecătorilor, abrogată.
34. Legea nr. 950-XIII din 19 iulie 1996 cu privire la colegiul disciplinar și la răspunderea disciplinară a judecătorilor, abrogată
35. Legea Nr. 147 din 09-06-2023 privind selecția și evaluarea performanțelor judecătorilor, Publicat : 21-06-2023 în Monitorul Oficial Nr. 204-207 art. 364
36. Legea Nr. 178 din 25-07-2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, publicată la : 15-08-2014 în Monitorul Oficial Nr. 238-246, art. 557
37. Legea Nr. 26 din 10-03-2022 privind unele măsuri aferente selectării candidaților la funcția de membru în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor

38. Legea Nr. 65 din 30-03-2023 privind evaluarea externă a judecătorilor și a candidaților la funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție
39. Legea Nr. 252 din 17-08-2023 privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor și modificarea unor acte normative.
40. Legea cu privire la Procuratura nr.902-XII din 29.01.92 (în redacția Legii nr.551-XIII din 21.07.95).
41. Legea Nr. 921 din 11-07-1996 privind stimularea procurorilor și anchetatorilor din Procuratură și răspunderea lor disciplinară.
42. Hotărârea Curții Constituționale privind controlul constituționalității unor prevederi din legile care reglementează asigurarea cu pensii a judecătorilor, procurorilor, anchetatorilor Procuraturii și funcționarilor publici nr. 4 din 27.01.2000
43. Indicatorii Reformei în Procuratură, Asociația Avocaților Americani Inițiativa pentru Supremația Legii, iunie 2008, p. 24
44. Legea nr.152-XVI din 08.06.2006 privind Institutul Național al Justiției
45. Recomandării nr. (94)12 cu privire la independența, eficiența și rolul judecătorilor (aprobată de către Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei pe 13.10.1994);
46. Recomandarea Rec (2000)19 cu privire la rolul Procuraturii în sistemul de justiție penală (aprobată de către Comitetul de Miniștri pe 06.10.2000);
47. Liniile directoare europene privind etica și conduita procurorilor „Liniile directoare de la Budapesta”, adoptate la Conferința procurorilor generali din Europa la 31 mai 2005.
48. Lege nr. 231 din 25-11-2011 privind aprobarea Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011–2016, Publicat : 06-01-2012 în Monitorul Oficial Nr. 1-6 art. 06
49. Legea cu privire la Procuratură nr.294-XVI din 25.12.2008 în vigoare din 17 martie 2009, abrogată prin LP 3 din 25.02.2016, publicat MO69-77/25.03.16, art. 113, în vigoare din 25.03.16.
50. Legea României nr. 303 din 15 noiembrie 2022 privind statutul judecătorilor și procurorilor, Publicat în MONITORUL OFICIAL al României nr. 1102 din 16 noiembrie 2022.
51. Raportul de activitate al Consiliului Superior al Procurorilor anul 2010, <https://csp.md/sites/default/files/2019-10/RAPORT%20CSP%202010.pdf>
52. Concepția de reformare a procuraturii, care a fost aprobată prin Legea nr. LP122/2014 din 03.07.2014, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=21490&lang=ro



ASOCIAȚIA JUDECĂTORILOR
"VOCEA JUSTIȚIEI"



www.voxjust.md



ASOCIAȚIA PROCURORILOR
PENTRU ORDINE ȘI DREPTATE



www.apod.md

Republica Moldova