



INDICATORII REFORMEI ÎN PROCURATURĂ

PENTRU

MOLDOVA

Iunie 2008

© Asociația Avocaților Americani

Afirmațiile și analizele incluse în acest raport sunt făcute de Asociația Avocaților Americani (ABA) Inițiativa pentru Supremația Legii, care este singura responsabilă pentru conținutul acestuia. Comitetul Director al Asociației Avocaților Americani nu a examinat și nici nu a aprobat conținutul raportului. Prin urmare, punctele de vedere exprimate în acest raport nu trebuie considerate ca reprezentând politica ABA. Mai mult, nimic din acest raport nu trebuie considerat ca acordare de asistență juridică în anumite cauze, cititorii acestuia fiind responsabili pentru solicitarea unei astfel de asistențe de la propriul jurist. Această publicație a fost posibilă datorită sprijinului acordat de către Departamentul de Stat al Statelor Unite ale Americii în condițiile prevăzute de Grantul nr. SINLEC08CA0023. Opiniile exprimate în acest raport aparțin autorului (autorilor) și nu reflectă, în mod necesar, opinia Departamentului de Stat al SUA.

ISBN: 978-1-60442-766-0

Tipărit în Republica Moldova

Dreptul de autor © 2009 aparține Asociației Avocaților Americani
740 15th Street, NW, Washington, DC 20005

CUPRINS

INTRODUCERE	i
SUMAR	1
MOLDOVA – PREZENTARE GENERALĂ	4
Contextul geografic și politic	4
Contextul juridic	4
Istoricul procuraturii	6
Condiții pentru exercitarea profesiei.....	11
<i>Calificări</i>	11
<i>Numirea în funcție și durata mandatului</i>	12
<i>Instruirea</i>	13
ANALIZA INDICATORILOR REFORMEI ÎN PROCURATURĂ (IRP) PENTRU MOLDOVA 2008	14
Tabel de corelări de factori	14
I. CALIFICĂRI, SELECȚIE ȘI FORMARE PROFESIONALĂ	16
1. Formarea profesională	16
2. Formarea profesională continuă	20
3. Selectarea: angajarea, promovarea și transferul procurorilor	23
4. Selectarea fără discriminare.....	25
II. LIBERTĂȚI ȘI GARANȚII PROFESIONALE	27
5. Libertatea de exprimare	27
6. Libertatea de asociere profesională.....	30
7. Libertatea împotriva influenței necorespunzătoare.....	31
8. Protecția împotriva hărțuirii și intimidării	37
9. Imunitatea profesională	39
III. FUNCȚII ALE PROCURATURII.....	41
10. Funcții discreționare	41
11. Drepturile acuzaților	45
12. Drepturile și protecția victimelor.....	51
13. Drepturile și protecția martorilor	55
14. Integritatea publică	57
IV. RĂSPUNDERE ȘI TRANSPARENTĂ	63
15. Raportarea publică a activităților	63
16. Raportarea internă a activităților.....	65
17. Conflictul de interese	67
18. Codurile de etică	69
19. Procedura disciplinară	73

V. INTERACȚIUNEA CU ACTORII JUSTIȚIEI PENALE	76
20. Colaborarea și relațiile cu judecătorii	76
21. Colaborarea și relațiile cu organele poliției și alte organe de urmărire penală	79
22. Colaborarea și relațiile cu reprezentanții acuzaților	83
23. Colaborarea și relațiile cu publicul/mijloacele de informare în masă	87
24. Cooperarea internațională	90
VI. MIJLOACE FINANCIARE ȘI RESURSE.....	92
25. Alocării bugetare	92
26. Resursele și infrastructura	95
27. Eficiența	97
28. Remunerații și beneficii	99
LISTA ACRONIMELOR	102

Introducere

Raportul Indicatorii Reformei în Procuratură (IRP) este un instrument elaborat de Asociația Avocaților Americani Inițiativa pentru Supremația Legii. Scopul său este de a evalua o serie de factori importanți pentru reforma în procuratură în țările în tranziție. Într-o epocă în care eforturilor de reformare a sistemelor de drept și cel judecătoresc li se acordă o mai mare atenție decât în trecut, IRP constituie un mecanism de evaluare adecvat și important. IRP va permite Asociației Avocaților Americani, finanțatorilor săi, precum și guvernelor locale să-și definească mai bine obiectivele programelor de reformă a procuraturii și să monitorizeze progresul către edificarea unei procuraturi mai responsabile, mai eficiente și mai independente.

ABA s-a angajat în acest proiect fiind conștientă de faptul că nu există un acord unanim asupra tuturor aspectelor specifice pe care le presupune reforma în procuratură. Există diferențe între sistemele de drept ce pot face ca unele aspecte să fie mai mult sau mai puțin relevante într-un context anume. Cu toate acestea, după o activitate de peste 20 de ani în acest domeniu în diferite regiuni din toată lumea, ABA a ajuns la concluzia că fiecare dintre cei 28 de factori examinați în acest document poate avea un impact semnificativ asupra procesului de reformă în procuratură. Astfel, examinarea acestor factori crează o bază pe care pot fi structurate programele de asistență tehnică și se pot evalua elementele procesului de reformă.

Caracterul tehnic al IRP face distincție dintre acest tip de instrument de evaluare și alte evaluări independente similare, precum *Raportul cu privire la drepturile omului* al Departamentului de Stat al Statelor Unite ale Americii sau *Națiuni în tranziție* al organizației Freedom House. Evaluarea IRP nu oferă un comentariu narativ asupra situației generale a sistemului procuraturii dintr-o țară. Mai degrabă, analiza reliefează condițiile specifice, prevederile legale și mecanismele prezente în sistemul procuraturii al unei țări și evaluează cât de bine acestea sunt corelate, la momentul evaluării, cu criteriile specifice reformei. În plus, trebuie subliniat că acest proces analitic nu reprezintă un studiu statistic științific. IRP este, în primul rând, o investigație juridică care scoate la suprafață un spectru divers de informații ce descriu sistemul procuraturii al unei țări.

Metodologia

ABA a reușit să împrumute mult de la Indicatorii Reformei în Justiție (IRJ) și Indicatorii Reformei Profesiei Juridice (IRPJ) în termeni de structură și proces. Cu toate acestea, cercetările limitate privind reforma juridică care există tind să se axeze pe sistemul judecătoresc, excluzând alte componente importante ale sistemului juridic, cum ar fi avocații și procurorii. Potrivit omului de știință în domeniul democrației, Thomas Carothers, „promotorii conceptului de supremație a legii tind să includă supremația legii într-un tabel de control instituțional, accentul primar punându-se pe sistemul judecătoresc”. Carothers, *Promovarea supremației legii în străinătate: problema cunoștințelor*, CEIP Rule of Law Series, nr. 34, (ianuarie 2003). Mai mult, ca și în cazul IRJ și IRPJ, ABA a conchis că este dificil de cuantificat mulți factori

ce țin de evaluarea procuraturii și că „punerea la bază a criteriilor mai degrabă subiective decât obiective este la fel de ... susceptibilă de critică”. ABA/Inițiativa Juridică pentru Europa Centrală și Eurasia, *Indicatorii Reformei în Justiție: Manual pentru evaluatorii IRJ* (2001).

ABA a căutat o soluție pentru aceste probleme și critici prin includerea de criterii atât subiective cât și obiective și a pus la baza criteriilor examinate unele norme fundamentale, cum ar fi cele specificate în *Ghidul Națiunilor Unite privind rolul procurorilor; Normele de răspundere profesională și Declarația privind obligațiile și drepturile esențiale ale procurorilor, Asociația Internațională a Procurorilor; Recomandarea Consiliului Europei R(2000)19 privind rolul procuraturii în sistemul de justiție penală; și Standarde pentru justiția penală: funcția procurorului, Asociația Avocaților Americani*.

La elaborarea IRP, ABA s-a bazat pe experiența sa de elaborare a IRJ, IRPJ și, mai recent, a instrumentelor de evaluare a ICCPR, CEDAW, Traficului de persoane și a Indicatorilor Reformei Învățământului Juridic.¹ De exemplu, IRP a împrumutat mecanismul de evaluare pe bază de „scoruri” [factori] al IRJ și, astfel, ca și în cazul IRPJ, a reușit să evite dezbaterile interne dificile care au avut loc la elaborarea IRJ. Pe scurt, IRJ, IRPJ și acum și IRP aplică evaluări calitative în privința unor factori specifici. Fiecărui factor sau enunț i se acordă una din trei aprecieri: *pozitiv, neutru sau negativ*. Aceste aprecieri reflectă doar relația dintre enunțul în cauză și regulile și practicile țării respective în ceea ce privește instituția procuraturii. În cazul în care enunțul corespunde în mare măsură realității dintr-o țară anume, țara va primi calificativul „pozitiv”. Dacă, însă, enunțul nu este deloc reprezentativ pentru condițiile din țara respectivă, aceasta primește calificativul „negativ”. Dacă condițiile din țară corespund enunțului din unele puncte de vedere, dar nu și din altele, ea primește calificativul „neutru”. Ca și IRJ și IRPJ, IRP precede orice încercare de a acorda un cumulativ general al progreselor reformelor într-o țară anumită, deoarece încercările de evaluare generală ar putea fi contraproductive.²

Rezultatele celor 28 de evaluări separate sunt puse într-un format tipizat în fiecare evaluare de țară. Ca și în cazul IRJ și IRPJ, IRP utilizează o corelare evaluată și un rezumat care descrie, la sfârșitul fiecărui factor, pe ce se bazează concluzia respectivă. În plus, este inclusă și o analiză mai profundă, care detaliază diversele aspecte implicate. Catalogarea datelor în acest mod facilitează încorporarea lor într-o bază de date și dă posibilitate utilizatorilor să compare cu ușurință performanțele unor țări diferite în domenii specifice și – pe măsură ce IRP-urile sunt actualizate – ale țărilor respective pe parcursul timpului. Există două motive principale pentru faptul că au fost împrumutate procesul de evaluare pe bază de „scoruri” [factori] și formatul IRJ și IRPJ. Primul motiv este simplitatea. Bazarea pe metodologia testată a IRJ și IRPJ a permis elaborarea mai rapidă a IRP. Al doilea motiv este uniformitatea. Crearea unor formate uniforme îi va permite ABA să facă eventual trimiteri la informația generată

1 CEDAW înseamnă Convenția ONU privind Eliminarea Tuturor Formelor de Discriminare față de Femei. Inițiativa Juridică pentru Europa Centrală și Eurasia [în continuare „CEELI”] a elaborat Instrumentul CEDAW în 2001-2002, iar Indicatorii Reformei Învățământului Juridic în 2006. ICCPR înseamnă Pactul ONU privind Drepturile Civile și Politice. CEELI a elaborat Instrumentul de evaluare a ICCPR în 2003. Instrumentul de evaluare a traficului de persoane se bazează pe Protocolul ONU privind traficul de persoane și a fost elaborat în 2004-2005.

2 Pentru discuții mai aprofundate la acest subiect, a se vedea, Larkins „Independența justiției și democratizarea: o analiză teoretică și conceptuală”, 44 Am. J. Comp. L. 605, 611 (1996).

de IRP în textul IRJ și IRPJ. Aceasta îi va permite ulterior ABA să elaboreze un tablou mult mai complet al reformei juridice în țările-țintă.

Sociologii ar putea argumenta că unele dintre criteriile ar fi putut fi evaluate mai bine prin sondaje de opinie sau prin interviuri mai extinse cu procurori, judecători și apărători. Ținând cont de constrângerile de timp și cele legate de costul potențial, ABA a decis să structureze aceste probleme astfel încât să poată fi găsite răspunsuri eficiente prin chestionarea limitată a unor persoane de referință, avocați, judecători și observatori externi care posedă cunoștințe detaliate despre sistemul juridic. În ansamblu, IRP este conceput să fie aplicat rapid de către unul sau mai mulți experți care cunosc țara și regiunea și care adună informații obiective și realizează interviurile necesare pentru a putea face o evaluare a fiecăruia dintre acești factori.

IRP îndeplinește câteva funcții. În primul rând, liderii guvernelor locale și factorii de decizie utilizează constatările pentru a stabili prioritățile și a concentra eforturile de reformă. În al doilea rând, ABA și alți furnizori de asistență pentru supremația legii utilizează rezultatele IRP pentru a elabora programe mai eficiente ce țin de îmbunătățirea calității procuraturii. În al treilea rând, IRP oferă organizațiilor donatoare, factorilor de decizie, ONG-urilor și organizațiilor internaționale informație greu-accesibilă despre structura, caracterul și statutul procuraturii în țările în care IRP este implementat. În al patrulea rând, îmbinat cu IRJ și IRPJ, IRP contribuie la o înțelegere cuprinzătoare a modului în care principiul supremației legii funcționează în practică. În al cincilea rând, rezultatele IRP servesc drept trambulină pentru astfel de inițiative locale de advocacy, cum ar fi campanii de educație publică despre rolul procurorilor într-o societate democratică, problemele drepturilor omului, elaborarea proiectelor de lege și eforturi esențiale de advocacy în vederea îmbunătățirii conformării acțiunilor guvernului cu standardele stabilite la nivel internațional pentru funcția de procuror.

Contribuții

ABA dorește să mulțumească echipei care a elaborat conceptul și proiectul IRP, inclusiv coordonatorilor proiectului Simon Conté, Directorul Oficiului de Cercetări și Evaluări al Inițiativei pentru Supremația Legii a ABA și Mary Greer, Consultant Superior în Dreptul Penal al Inițiativei pentru Supremația Legii a ABA, precum și echipei minunate de asistenți cercetători – Jasna Dobricik, Malika Levarlet, Lada Mirzalieva, Jaspreet Saini și Gideon Wiginton. În plus, ABA este recunoscătoare pentru contribuțiile aduse acestui proiect de mai mulți colegi valoroși, inclusiv Wendy Patten, Carson Clements, Olga Ruda, Andreea Vesa și Monika Jaworska.

În cadrul procesului de elaborare care a durat un an, au fost solicitate opiniile și comentariile critice ale diverșilor experți în domeniul reformei procuraturii. În special, ABA ar dori să mulțumească membrilor Grupului de Lucru de experți IRP, care au contribuit la revizuirea structurii și factorilor IRP inițiali: Mark Dietrich, Barry Hancock, Christopher Lehman, Martin Schoteich, Irwin Schwartz și Raya Boncheva, precum și celor care au prezentat comentarii în scris: Wassim Harb, Woo Jung Shim, Antonia Balkanska și Feridan Yenisy.



Echipa de evaluare

Echipa de evaluare a IRP 2008 pentru Moldova a fost condusă de Matthew Olmsted și Jim Calle cu susținerea puternică a colaboratorilor ABA de la Chișinău, R. Moldova și Washington, D.C. inclusiv: Consultantul Superior în Dreptul Penal Mary Greer, Directorul Oficiului de Cercetări și Evaluări Simon Conté, Directorii regionali Robert Lochary și Karen Kendrick, Directorul de țară Stephen Larrabee, Consultanții juridici Olimpia Iovu, Cătălina Cataraga Aalbers și Mihaela Vidaicu. Concluziile și analizele se bazează pe interviuri realizate timp de patru săptămâni pe parcursul a mai multor luni în R. Moldova în perioada decembrie 2007 – iunie 2008, împreună cu alte documente și informații relevante primite pînă în luna ianuarie 2009. ABA deține în registrele sale datele autorităților relevante și lista confidențială a persoanelor intervievate. Noi suntem extrem de recunoscători pentru timpul și asistența celor care au acceptat să fie intervievați pentru acest proiect.

SUMAR

Scurtă prezentare a rezultatelor

Indicatorii Reformei în Procuratură 2008 (IRP) pentru Moldova apar într-un moment când au loc schimbări semnificative în cadrul juridic al țării. Au avut loc revizuri substanțiale și continue ale Constituției, codului de procedură penală, codului penal ale Republicii Moldova și ale numărului mare de legi care reglementează instituția procuraturii [în continuare „procuratură”]. Schimbările care au început odată cu declararea independenței R. Moldova în anul 1991 s-au accelerat în anii recentți, odată cu încercările țării de a se califica pentru o eventuală selectare într-un program de reforme, care ar duce la obținerea calității de membru al Uniunii Europene. În același timp, R. Moldova este supusă unei influențe politice sporite din partea Federației Ruse, care încearcă să-și reafirme „sfera de influență” asupra fostelor republici sovietice.

R. Moldova a progresat mult în restructurarea cadrului său juridic, astfel încât acesta să se asemeze îndeaproape cu cadrul unei democrații moderne, occidentale, însă cultura sa juridică rămîne cu mult în urmă în ceea ce privește adoptarea și integrarea acestor schimbări. Mai exact, R. Moldova a adoptat un sistem de justiție penală în care procurorii – adeseori nedorind – trebuie să împartă puterea cu judecătorii, avocații, martorii, victimele etc. De fapt, R. Moldova încearcă să realizeze în mai puțin de două decenii schimbări care, în astfel de țări ca Marea Britanie sau Germania, au evoluat timp de mai mult de 400 de ani. Reținînd acest lucru, probabil nu este surprinzător faptul că, dintre cei 28 de factori evaluați în cadrul IRP, nouăsprezece factori sunt negativi, șase sunt neutri și trei – pozitivi.

Cei trei factori pozitivi pentru R. Moldova reflectă progresul realizat în pregătirea procurorilor, libertatea procurorilor de a se asocia și activitatea țării în combaterea crimei transnaționale. Cei nouăsprezece factori negativi reflectă lupta permanentă a procuraturii de a se elibera de influențele externe necorespunzătoare, care se soldează cu încălcări ale drepturilor omului, urmăriri penale motivate politic, percepții negative din partea publicului și relații proaste cu toate celelalte părți din cadrul sistemului de justiție penală. Restul factorilor au fost cotați drept neutri, reflectînd eforturile parțial reușite în domeniile indicate.

Echipa de evaluare a IRP s-a confruntat cu cîteva obstacole în încercarea de a evalua adecvat fiecare factor. Cel mai semnificativ dintre acestea a fost decizia Procuraturii Generale (în continuare „PG”) de a nu furniza documentele solicitate și de a nu răspunde la cîteva serii de întrebări adresate Procurorului General. Deși inițial PG și-a exprimat entuziasmul cu privire la IRP, pînă la urmă a decis să se limiteze doar la permisiunea acordată cîtorva procurori de a fi intervievați. Această decizie a lipsit echipa de evaluare de documente interne și de examinarea și evaluarea activităților interne ale PG. Cu toate acestea, echipa de evaluare a avut posibilitatea să examineze o mulțime de documente și să intervieveze numeroși voluntari – unii dintre care cu o experiență considerabilă în

cadrul PG – care au furnizat sprijin efectiv important pentru unele dintre constatările documentate în fiecare factor.

Aspecte pozitive identificate în IRP 2008 pentru Moldova

- Crearea Institutului Național al Justiției reprezintă un pas important înainte în eforturile R. Moldova de a asigura pregătirea și instruirea eficientă a procurorilor. Acesta, în cele din urmă, trebuie să asigure că procurorii posedă studiile și cunoștințele necesare pentru a deveni parteneri în garantarea drepturilor tuturor părților.
- Procurorii au creat trei asociații, inclusiv două care promovează interesele procurorilor actuali și una care promovează interesele procurorilor pensionați. Existența acestor asociații indică că procurorii sunt liberi în crearea asociațiilor.
- PG colaborează la investigarea (urmărirea penală) internațională și pedepsirea infracțiunilor transnaționale în curs de investigare, efectuând investigații, organizând ședințe pentru audierea martorilor și experților, cerînd și efectuînd extrădări, urmărind penal acuzații identificați de alte țări.
- PG pare să dispună de un buget suficient și să primească resurse financiare suficiente – luînd în considerație sărăcia din R. Moldova – pentru a-și exercita funcțiile în mod adecvat.
- Deși remunerarea adeseori este menționată ca factor ce contribuie la corupție, salariile și beneficiile acordate procurorilor servesc drept o compensare adecvată a acestora, date fiind resursele limitate ale țării.

Preocupări majore identificate în IRP 2008 pentru Moldova

- Procurorii de toate nivelele sunt supuși unei presiuni necorespunzătoare. Procuratura Generală este supusă presiunii și influenței directe de către Președinte, Partidul Comuniștilor și deputații din Parlament despre care se consideră că ar folosi procuratura drept o armă împotriva oponentilor politici. Procurorii ierarhic inferiori sunt supuși presiunilor necorespunzătoare din partea superiorilor – adeseori sub formă de instrucțiuni verbale – ceea ce se soldează cu urmăriri penale motivate politic.
- Deși R. Moldova și-a îmbunătățit considerabil cadrul juridic necesar pentru combaterea corupției, publicul nu are încredere că procuratura poate investiga eficient infracțiunile sau încălcările drepturilor omului comise de către funcționarii publici.
- Procurorii nu fac referire și prin aceasta dau dovadă de o ignoranță intenționată față de un număr sporit de precedente judiciare internaționale, care sunt obligatorii și care descriu în detaliu obligațiile acestora de a asigura drepturile acuzaților. Deși există dovezi

recente de îmbunătățire a situației, procurorii nu investighează în mod adecvat plîngerile de tortură, cer arestarea persoanelor fără temeiuri legale și consimt unui sistem în care persoanele mai întîi sunt arestate, iar mai apoi sunt acumulate probele.

- Procurorii exercită influență necorespunzătoare asupra judecătorilor care răspund la această presiune prin neglijarea dreptului unui acuzat de a fi prezumat nevinovat și uneori prin condamnarea unor acuzați, de altfel, nevinovați.
- Procurorii refuză să recunoască și să accepte rolul avocaților în apărarea dreptului acuzatului la un proces echitabil.
- Relațiile nefuncționale ale procuraturii cu cele mai importante organe de urmărire penală contribuie la creșterea numărului și gravitatea încălcărilor drepturilor acuzaților.
- Există convingeri substanțiale că nepotismul, favoritismul și capacitatea de a executa ordine joacă un rol însemnat și nedrept la determinarea promovării, menținerii în funcție și premierii procurorilor. Acceptarea de către procuratură a banilor și a cadourilor valoroase la fel sporesc aparența unor valori necorespunzătoare.
- Procuratura se confruntă cu o fluctuație considerabilă a cadrelor – pînă la 15% anual – ceea ce o privează de procurori cu experiență pentru cauzele dificile și de mentori care să asiste numeroșii procurori noi care vin în procuratură.
- Procurorii nu reușesc să soluționeze eficient cauzele din cauza concentrării lor exagerate asupra transmiterii cauzelor în instanța de judecată și nu asupra încheierii acordurilor de recunoaștere a vinovăției sau altor mijloace eficiente de soluționare a cauzelor penale.

MOLDOVA – PREZENTARE GENERALĂ

Contextul geografic și politic

Republica Moldova [în continuare „R. Moldova”] este amplasată în Europa de sud-est, fiind o fostă republică a Uniunii Sovietice. R. Moldova se mărginește cu Ucraina la nord și la est, cu Ucraina și România la sud și cu România la vest. Suprafața țării constituie 33,843 kilometri pătrați, iar populația este multietnică, constituind 4,324,450 locuitori (estimările din anul 2008), în mare parte fiind alcătuită din români/moldoveni etnici, însă cu o reprezentare semnificativă a ucrainenilor și rușilor etnici. R. Moldova este alcătuită din 32 *raioane*, 3 municipii (Chișinău, Bălți și Bender), o unitate teritorial-administrativă autonomă (Găgăuzia) și o unitate teritorială (Stînga Nistrului).

R. Moldova și-a obținut independența de la fosta Uniune Sovietică la 27 august 1991. Primul Președinte ales după declararea independenței a fost Mircea Snegur, fost funcționar al Partidului Comunist. Potrivit Freedom House, „Tranziția în Moldova stagnează. Campion relativ al reformelor post-sovietice, democratice în anii 90, Moldova a pierdut teren începînd cu 2001, odată cu venirea la putere a Partidului Comuniștilor din Moldova [în continuare „PCRM”]. R. Moldova rămîne a fi o țară cu un nivel semnificativ de pluralism politic, însă elementele de democrație existente în țară nu sunt nici consolidate și nici garantate să dureze. R. Moldova rămîne a fi cel mai sărac stat din Europa și se află într-un conflict secesionist cu regiunea Transnistria³ din estul țării, care este susținută de Rusia. Pe acest fundal, R. Moldova nu a reușit să accelereze reformele politice și economice”. FREEDOM HOUSE, NATIONS IN TRANSIT 2008.

Contextul juridic

Constituția Republicii Moldova [în continuare „CRM”] declară că R. Moldova este un stat de drept, suveran, unitar și independent. CRM garantează separația puterilor între ramurile legislativă, executivă și judecătorească. CRM cere ca cele trei ramuri ale puterii „să colaboreze în exercitarea prerogativelor ce le revin”. CRM Art. 6.

Autoritatea legislativă aparține **Parlamentului** unicameral compus din 101 deputați aleși pentru un mandat de patru ani. În afară de adoptarea legilor, Parlamentul este responsabil de interpretarea legilor, ratificarea sau denunțarea tratatelor internaționale, aprobarea bugetului de stat, inițierea cercetărilor și dezbaterilor, declararea referendumurilor, precum și adoptarea actelor normative privind amnistia. Parlamentul alege Președintele și, prin acordarea votului de încredere, aprobă lista de membri ai Guvernului și programul de activitate al acestuia. De asemenea, Parlamentul poate să demită prim-ministrul și Guvernul prin votul de neîncredere al simplei majorități. Procurorul General este numit de către Parlament, la propunerea Președintelui Parlamentului. Procurorul General prezintă un raport anual Parlamentului.

3 Transnistria are un cadru legal separat și nu se conformează legislației R. Moldova. Din aceste considerente, regiunea în cauză nu face parte din această evaluare.

Președintele Republicii Moldova este șeful statului și deține împuterniciri executive deopotrivă cu Guvernul. Parlamentul alege Președintele pe un termen de patru ani, prin vot secret. Funcția de Președinte este limitată la două mandate consecutive. El desemnează candidatura prim-ministrului, care trebuie să obțină votul de încredere al Parlamentului pentru membrii propuși ai Guvernului și programul său de activitate. Toate legile adoptate de Parlament sunt înaintate Președintelui pentru promulgare. După promulgarea unei legi de către Președinte, aceasta trebuie să fie publicată în *Monitorul Oficial* („M.O.”) pentru a intra în vigoare. Pe lângă promulgarea legilor adoptate de Parlament sau supunerea lor dreptului de veto, Președintele este împuternicit să emită decrete care, de asemenea, se publică în M.O.

Guvernul este alcătuit din Prim-ministru (care conduce Guvernul și coordonează activitatea membrilor acestuia), viceprim-miniștri, miniștri și alți membri stabiliți prin lege organică. Guvernul este responsabil de realizarea politicii interne și externe a statului și de exercitarea conducerii generale a administrației publice. Guvernul adoptă hotărâri, ordonanțe⁴ și dispoziții pentru organizarea executării legilor. Toate hotărârile și ordonanțele, înainte de a fi publicate în M.O., se semnează de Prim-ministru și se contrasemnează de miniștrii responsabili.

Sistemul judecătoresc este alcătuit din judecătoria, curți de apel, Curtea Supremă de Justiție [în continuare „CSJ”] și judecătoria specializate – economică și militară. R. Moldova are de asemenea și o Curte Constituțională care formal nu face parte din sistemul judecătoresc, care interpretează constituția și determină constituționalitatea legilor și hotărârilor adoptate de Parlament, decretelor Președintelui, hotărârilor și dispozițiilor emise de Guvern și a tratatelor internaționale. Președintele R. Moldova numește judecătoria judecătoriilor, curților de apel, ai Judecătoriei economice de circumscripție și ai Judecătoriei militare, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii [în continuare „CSM”]. Parlamentul numește judecătoria CSJ, la propunerea CSM. Președintele numește în funcție judecătoria asistenți ai CSJ. Parlamentul, Guvernul și CSM numesc fiecare câte doi judecători ai Curții Constituționale.

Procuratura este o instituție independentă⁵, chiar dacă Legea cu privire la procuratură [în continuare „LP”] stipulează că aceasta face parte din autoritatea judecătorească. Procurorul General [în continuare „PrG”] este membru din oficiu al Consiliului Superior al Magistraturii, organul suprem al judecătorilor, deși procurorii în prezent nu au statut de magistrați, cărora li se acordă privilegii și imunități de care procurorii nu beneficiază.

PrG este numit în funcție de către Parlament, la propunerea Președintelui Parlamentului. Potrivit LP, Procuratura constituie un sistem unic și centralizat. Structura ierarhică generală a sistemului organelor procuraturii este următoarea: Procuratura Generală; Procuratura Găgăuziei; procuraturile raionale, municipale și de sector; procuraturile specializate (militare, de transport, anticorupție etc.). În cadrul acestei structuri, ierarhia procurorilor, în funcție de postul ocupat în sistemul organelor Procuraturii, este următoarea: a) PrG;

4 Parlamentul poate împuternici Guvernul să emită ordonanțe. La expirarea termenului limită stabilit prin lege, doar Parlamentul poate suspenda, anula sau modifica ordonanțele.

5 Legea cu privire la procuratură [în continuare „LP”] Art. 2(1).

b) primul-adjunct și adjuncții PrG; c) procurorii, șefi ai subdiviziunilor PG și adjuncții lor; d) procurorii teritoriali și procurorii procuraturilor specializate și adjuncții lor. Procurorul Găgăuziei și adjuncții lui sînt ierarhic superiori procurorilor municipiului (Comrat) și orașelor din teritoriul respectiv. Procurorul municipiului Chișinău și adjuncții săi sînt ierarhic superiori procurorilor procuraturilor de sector din cadrul municipiului. Șefii de subdiviziuni, procurorii teritoriali și procurorii procuraturilor specializate și adjuncții lor sînt ierarhic superiori procurorilor subordonați lor. Numărul organelor Procuraturii, localitățile de reședință, circumscripțiile de activitate, structura și personalul organelor se aprobă și se modifică de Parlament, la propunerea PrG. Procurorii superiori pot anula hotărârile adoptate de procurorii subordonați lor. În organele procuraturii din întreaga țară activează circa 1,000 de procurori.

Istoricul procuraturii

Perioada sovietică (înainte de anul 1992)

În anul 1812, în urma războiului ruso-turc, teritoriul principatului Moldovei dintre râurile Prut și Nistru a fost încorporat în Imperiul Rus ca provincie distinctă numită Basarabia. După Revoluția bolșevică din anul 1917, Basarabia și-a recăpătat independența și, în 1918, Sfatul Țării al Basarabiei a votat pentru unirea țării cu Țările Române. Sistemul ei judecătoresc a urmat structura și legile românești până în anul 1940, când Uniunea Sovietică a anexat Basarabia, aceasta ulterior devenind una dintre cele cincisprezece republici ale URSS. În perioada respectivă, Procuratura se subordona Sovietului Suprem al Uniunii Sovietice și raporta Partidului Comunist. Sistemul de guvernămînt al Partidului Comunist nu presupunea separația puterilor între ramurile legislativă, executivă și judecătorească, precum se practică în prezent în majoritatea statelor occidentale. Mai degrabă toate organele politice ale statului funcționau în tandem în beneficiul Partidului Comunist.

1992-2003

După declararea independenței, Republica Moldova a început reformarea Procuraturii. Legea cu privire la procuratură, adoptată în anul 1992, a preluat doctrina separației puterilor în ramuri și a pus punct rolului Procuraturii de supraveghetor al sistemului judecătoresc. Independența obținută pe neașteptate de către sistemul judecătoresc a creat tensiune între procurori și judecători, care continuă pînă astăzi. Legea, de asemenea, a obligat Procuratura să protejeze drepturile cetățenilor în loc de a proteja interesele statului. Anterior Procuratura fusese utilizată pentru a proteja interesele Partidului Comunist și ale membrilor săi, în loc de a servi drept instrument al justiției.

Reforma PG a evoluat încet din cauza rezistenței considerabile opusă de către judecători, mijloacele de informare în masă, partidele politice și societatea civilă – toate fiind îngrijorate că Procuratura dorea să-și asume unele puteri ale Comitetului Securității de Stat (KGB) al Uniunii Sovietice. Reformele care au reușit să fie implementate au făcut Procuratura mai

democratică și au permis contestarea hotărârilor acesteia în instanța judecătorească. Deși Procuratura se bucura de un anumit grad de autonomie în cadrul sistemului ierarhic sovietic, autonomia sa a sporit după ce R. Moldova a devenit stat independent, dat fiind că aceasta a devenit mai puțin un instrument de putere pentru partidul de guvernământ și mai mult un instrument de înfăptuire a justiției.

Primii reformatori au discutat aprins referitor la faptul dacă Procuratura trebuie să se supună direct Parlamentului sau **Ministerului Justiției** [în continuare „MJ”]. Două comisii parlamentare – una pentru reformarea sistemului judecătoresc și executarea legilor și alta pentru reformarea Constituției – susțineau două poziții diferite. Viziunea predominantă era că Procuratura trebuie să facă parte din MJ, deoarece îndeplinește o funcție executivă. Oponenții acestei viziuni se îngrijorau că caracterul politic al MJ ar influența Procuratura, ceea ce s-ar putea solda cu urmări motivate politic. Ei erau de părerea că Procuratura trebuie să fie parte componentă a sistemului judecătoresc, deoarece ambele urmăresc același scop principal – de a înfăptui justiția. Chestiunea în cauză s-a aflat în impas mulți ani, impunând Procuratura să-și continue activitatea în baza Constituției țării din anul 1978. În anul 1994, Procuratura a fost numită parte a sistemului judecătoresc, deși cei care pledează în favoarea subordonării Procuraturii MJ continuă lupta pînă în prezent.

În anul 1995, R. Moldova a adoptat sistemul juridic bazat pe principiul contradictorialității, care a eliminat funcția sistemului judecătoresc de investigare și acuzare penală independentă și a transmis toate funcțiile aferente acuzării penale Procuraturii.⁶ Înainte de această reformă, Procuratura era responsabilă de circa 47 procente din numărul total de cauze penale. Sistemul judecătoresc se ocupa de restul cauzelor, fără ajutorul Procuraturii. Din cauza numărului sporit de cauze aflate pe rolul Procuraturii, în anul 1995 PrG a înștiințat Parlamentul că Procuratura nu-și mai poate exercita funcția de supraveghere a ministerelor în același timp exercitînd urmărirea penală în cadrul unor cauze numărul cărora a sporit cu mai mult de 100 de procente. Autoritatea de supraveghere a ministerelor, deținută de Procuratură, autoritate ce a fost criticată de experții Consiliul Europei [în continuare „CE”], era o responsabilitate a acesteia ce se trăgea din timpurile sovietice. În perioada anilor 1995–1998, Procuratura a încetat să-și exercite funcția de supraveghere. Modificarea efectuată în anul 2000 în Constituție a exclus legal autoritatea de supraveghere a acesteia, deși legile ulterioare care reglementau activitatea Procuraturii continuau să includă autoritatea de supraveghere a ministerelor în cadrul competențelor Procuraturii. Proiectul de lege cu privire la procuratură⁷ [în continuare „proiectul LP”] ar elimina odată și pentru totdeauna competența respectivă a Procuraturii, astfel aliniind legea la standardele inerente activității Procuraturii.⁸

6 LP Art. 9.

7 A se vedea proiectul legii cu privire la procuratură care, la situația din ianuarie 2009, fusese aprobat de Guvern și prezentat Parlamentului pentru adoptare.

8 Un expert al Consiliului Europei care a examinat proiectul LP a menționat că legea intenționează „să stabilească în Moldova o instituție a procuraturii a cărei obiectiv primar să fie acuzarea penală și care nu ar mai aplica elemente de supraveghere generală pe care procuratura din Moldova le-a moștenit de la modelul de procuratură de tip sovietic”. Aviz privind proiectul de lege a R. Moldova cu privire la procuratură, James Hamilton, Programul comun al Comisiei Europene și Consiliului Europei privind sporirea independenței, transparenței și eficienței justiției în Republica Moldova, pag. 2.

2003-2008

În anul 2003, Procuraturii i s-a acordat autoritatea de a exercita urmărirea penală.⁹ Această modificare a însemnat deținerea de către Procuratură deja a trei funcții: (1) investigarea și urmărirea penală a anumitor infracțiuni, (2) conducerea urmăririi penale exercitată de organele de urmărire penală și (3) supravegherea respectării legii. În deceniile anterioare, Procuratura, Ministerul Afacerilor Interne [în continuare „MAI”] și Serviciul de Informații și Securitate efectuau urmărirea penală, însă reforma din 2003 a eliminat conceptul de anchetă preliminară și anchetatori penali în favoarea ofițerilor de urmărire penală. Majoritatea ofițerilor de urmărire penală activează în cadrul MAI, Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției [în continuare „CCECC”] și al Serviciului Vamal. Reformele i-au mai acordat Procuraturii competența generală de supraveghere a tuturor urmăririlor penale în cauzele în care ea urma să prezinte acuzarea și responsabilitatea generală de a asigura definitivarea urmăririi penale. Efectul practic al acestor modificări a însemnat că ofițerii de urmărire penală au început să prezinte Procuraturii dosare incomplete. Procuratura trebuia ulterior să finiseze urmărirea penală și să completeze dosarele penale. Reformele din anul 2003, de asemenea, au creat noua funcție de judecător de instrucție. În această funcție deseori sunt numiți foști procurori. Judecătorii de instrucție au responsabilitatea primară de a autoriza arestarea și eliberarea acuzaților, eliberarea mandatelor de percheziție, stabilirea faptului dacă acuzatul urmează să fie plasat într-o instituție medicală etc. Deși funcția de judecător de instrucție a fost introdusă pentru a asigura o protecție sporită a drepturilor acuzaților, nu acesta a fost efectul soldat. De exemplu, câțiva respondenți au relatat că, de la introducerea acestei reforme, numărul persoanelor aflate în stare de arest preventiv a sporit. Procurorii și avocații mai degrabă consideră judecătorii de instrucție drept un alt strat birocratic în cadrul sistemului justiției penale. Ca și în anul 1995, Procuratura a constatat că reformele din anul 2003 i-au mărit volumul de lucru în timp ce aceasta deja se confrunta cu problema resurselor alocate limitate.

Procuratura în prezent și în viitor

În prezent, Procuratura continuă să joace un rol major în administrarea justiției. Autoritatea legală actuală privind statutul, rolul, activitatea și structura Procuraturii derivă din CRM, articolele 124 și 125, LP, articolele relevante din Codul de Procedură Penală [în continuare „CPP”], Legea privind stimularea procurorilor și anchetatorilor din Procuratură și răspunderea lor disciplinară, precum și alte legi. Competența actuală a Procuraturii include:

- Conducerea și exercitarea urmăririi penale;
- Reprezentarea intereselor generale ale societății și apărarea ordinii de drept, a drepturilor și libertăților cetățenilor;
- Intentarea în judecată a acțiunilor civile privind recuperarea prejudiciului cauzat statului, constatat în urma reviziilor și controalelor efectuate de organele de control financiar;

9 Art. 10 din LP.

- Participarea, în condițiile legii, la judecarea cauzelor civile și a contravențiilor administrative, în privința cărora acțiunile au fost intentate de ea;
- Exercițarea controlului asupra legalității aflării persoanelor în instituțiile de rețineră și detențiune preventivă, în alte instituții de executare a pedepselor;
- Exercițarea controlului asupra executării legilor în Forțele Armate;
- Asigurarea, în limitele competenței sale, a asistenței juridice și a colaborării internaționale în domeniul dreptului;
- Examinarea și soluționarea cererilor și a reclamațiilor cetățenilor;
- Exercițarea altor atribuții prevăzute de lege;
- Reprezentarea și intentarea acțiunilor civile în instanța judecătorească în numele persoanelor cu necesități speciale, cum ar fi minorii, persoanele sărace, persoanele incapabile și persoanele de vîrstă înaintată.¹⁰

Procuratura mai este responsabilă de inițierea acțiunii în regres conform Legii cu privire la Agentul Guvernamental. Acțiunea în regres implică inițierea acțiunii civile în instanța judecătorească împotriva persoanelor a căror activitate, cu intenție sau din culpă gravă, a constituit temei pentru adoptarea hotărîrii privind plata obligatorie de către Stat a sumelor stabilite prin hotărîrea Curții Europene a Drepturilor Omului sau prin acord de reglementare amiabilă a cauzei pentru prejudiciile cauzate unei persoane fizice sau juridice. Această responsabilitate include depunerea acțiunii în regres împotriva judecătorilor, procurorilor și executorilor judecătorești și a altor funcționari de stat din cauza cărora au fost adoptate hotărîri împotriva R. Moldova de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului [în continuare, „CtEDO”]. La 1 octombrie 2008, CtEDO adoptase deja 126 de hotărîri împotriva R. Moldova, toate dintre care, cu excepția uneia, au constatat cel puțin o violare a Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale [în continuare „CEDO”]. Cu toate acestea, Procuratura a depus puține acțiuni în regres în instanța judecătorească, probabil în parte din cauză că membrii sistemului judecătoresc și-au exprimat ostilitatea față de procedura judiciară de care ei se tem că ar putea fi folosită împotriva lor din motive politice. În cele două cazuri relatate de inițiere a acțiunii în regres¹¹, Consiliul Superior al Magistraturii a blocat acțiunea în regres împotriva unui judecător, motivînd că nu există probe că judecătorul a adoptat intenționat o hotărîre ilegală. În celălalt caz, PG a recuperat cu succes 500 de euro de la un fost funcționar de la Ministerul Transporturilor, care nu a executat o hotărîre judecătorească definitivă, ceea ce s-a soldat cu adoptarea de către CtEDO a unei hotărîri împotriva R. Moldova.

Rolul, statutul și împuternicirile Procuraturii rămîn a fi un subiect permanent de discuții

¹⁰ Art. 9 din LP.

¹¹ Ziarul *Economicescoie Obozrenie*, 7 noiembrie 2008.

în Parlament, la MJ și alte instituții de stat. Deși Procuratura a constatat o creștere a sferei responsabilităților sale în ultimii ani, unii parlamentari doresc să reducă împuternicirile și funcțiile acestea.

La momentul pregătirii acestui raport pentru publicare, un șir de proiecte de legi se aflau în curs de examinare care, în cazul în care vor fi adoptate, vor avea impact asupra Procuraturii. Proiectul de lege cu privire la procuratură îmbină într-o singură lege câteva legi care reglementează organizarea, statutul și bugetul Procuraturii și statutul și competențele procurorilor. Cele mai notabile schimbări includ:

- Crearea Consiliului Superior al Procurorilor [în continuare „Consiliul Procurorilor”] care face propuneri de numire, promovare, transferare, delegare, detașare, încurajare, suspendare sau eliberare din funcție a procurorilor. Crearea Consiliului ar reprezenta o mișcare spre o democratizare sporită a Procuraturii, dat fiind că împuternicirile sale erau anterior concentrate în mâinile PrG.
- Crearea Colegiului disciplinar care va examina cazurile privind răspunderea disciplinară a procurorilor și va aplica sancțiuni disciplinare. Proiectul de lege, în mod special, exclude calitatea de membru al Colegiului pentru PrG, acest fapt acordându-i Colegiului o autonomie sporită în acțiunile sale și ar reduce percepția că atragerea la răspundere disciplinară a procurorilor se bazează, în mare parte, pe considerațiuni politice (a se vedea Factorul 19 de mai jos).
- Acordarea atribuțiilor sporite pentru procurori de a supraveghea activitatea operativă de investigații efectuată de MAI și de Serviciul de Informații și Securitate. Această modificare ar putea aborda relațiile contradictorii care există în prezent între Procuratură, MAI și Serviciul de Informații și Securitate în legătură cu responsabilitatea acestora în timpul investigațiilor (a se vedea Factorul 21 de mai jos).
- Excluderea autorității anterioare a Procuraturii de supraveghere a ministerelor din cadrul guvernului și a sistemului judecătoresc.

De asemenea, în prezent există un proiect de lege care ar decriminaliza multe din infracțiunile din Codul Penal [în continuare „CP”] și astfel ar reduce din volumul de lucru și din responsabilitatea Procuraturii de a supraveghea sau exercita urmărirea penală a infracțiunilor ușoare sau mai puțin grave. Intenția modificărilor este de a concentra eforturile și resursele Procuraturii asupra infracțiunilor mai grave. Proiectul de lege menționat nu a fost evaluat și nu face parte din această evaluare.

Condiții pentru exercitarea profesiei

Calificări

Candidatul la funcția de procuror trebuie să fie cetățean al Republicii Moldova, cu domiciliu permanent în țară și să întrunească următoarele cerințe minime¹²:

- Este licențiat în drept¹³
- Are capacitate de exercițiu deplină
- Are vechimea în muncă necesară pentru a fi numit în funcția respectivă
- Se bucură de o reputație bună
- Nu are antecedente penale
- Cunoaște limba de stat
- Este apt din punct de vedere medical pentru exercitarea atribuțiilor de procuror
- A susținut examenul de calificare

Candidații actuali la funcția de procuror trebuie, de asemenea, să studieze și să absolvească cu succes cursurile de instruire inițială la Institutul Național al Justiției [în continuare „INJ”], un program cuprinzător de pregătire profesională a procurorilor și judecătorilor, care a început să funcționeze din septembrie 2007. (Programul INJ este analizat mai detaliat la Factorul 1 de mai jos). După absolvirea primei promoții de procurori la INJ, Art. 19 din LP va fi modificat pentru a introduce cerința de absolvire a INJ.

Legea prevede, de asemenea, anumite categorii de persoane care pot fi numite în funcția de procuror fără necesitatea de a absolvi cursurile INJ, în cazul în care acestea susțin examenul de calificare și fac parte din una dintre următoarele categorii:

- Persoanele care au activat cel puțin ultimii 5 ani în calitate de deputat, de membru al Curții de Conturi, de profesor titular de drept într-o instituție de învățământ superior acreditată, de procuror, anchetator, ofițer de urmărire penală, avocat, avocat parlamentar, notar, jurisconsult, referent al judecătorului, executor judecătoresc, consultant (consilier) în instanța judecătorească sau grefier.

¹² Art. 19 din LP.

¹³ Această prevedere se referă la deținerea licenței în drept de la o instituție de învățământ superior acreditată și nu se referă la deținerea calității de membru al Baroului Avocaților din Republica Moldova, care eliberează licențe persoanelor care doresc să devină avocați.

- Persoanele care au activat cel puțin ultimii 5 ani în funcții de specialitate juridică în aparatul Curții Constituționale, al Consiliului Superior al Magistraturii sau al autorităților publice.

Numărul de persoane din aceste categorii, care pot fi numite în funcția de procuror, este limitat la 20 de procente din funcțiile disponibile pe parcursul unei perioade de 3 ani. Aceste excepții vor rămâne aceleași chiar și după absolvirea primei promoții de studenți de la INJ și nu se știe dacă aceste categorii de persoane sunt de fapt suficient de pregătite pentru a începe să activeze în calitate de procurori. Funcția de procuror teritorial, procuror al procuraturii specializate și șef al unei subdiviziuni structurale necesită o vechime în muncă în organele Procuraturii de cel puțin 5 ani.

Numirea în funcție și durata mandatului

Procurorul General este numit în funcție de către Parlament, la propunerea Președintelui Parlamentului, pentru un mandat de 5 ani. PrG poate deține cel mult 2 mandate consecutive în aceeași funcție. PrG numește primul-adjunct și adjuncții săi, după confirmarea lor de către Parlament, pentru a-l ajuta la exercitarea atribuțiilor funcției sale. PrG numește în funcție Procurorul Găgăuziei, la propunerea Adunării Populare a Găgăuziei. PrG exercită direct controlul asupra procurorilor subordonați. Atribuțiile sale includ emiterea ordinelor și dispozițiilor; revocarea, suspendarea sau anularea actelor ilegale emise de procurorii subordonați; stabilirea structurii organelor Procuraturii și repartizarea mijloacelor pentru întreținerea acestora; conferirea procurorilor grade de clasificare și grade militare¹⁴.

PrG poate fi eliberat din funcție de către Parlament, la propunerea Președintelui Parlamentului, în cazul incompatibilității funcțiilor, stabilite în condițiile legii, imposibilității îndeplinirii obligațiilor de serviciu din motive de sănătate timp de cel puțin 4 luni consecutiv și condamnării PrG pentru comiterea unei infracțiuni.

PrG numește în funcție procurorii din rîndul candidaților¹⁵. Mandatul procurorilor teritoriali și al procurorilor procuraturilor specializate este de 5 ani. Procurorii pot fi eliberați din funcție în cazul demisiei, expirării termenului de numire în funcție, comiterii sistematice de abateri disciplinare, necorespunderii funcției deținute din cauza calificării insuficiente, pronunțării sentinței definitive de condamnare, pierderii cetățeniei Republicii Moldova, refuzului de a depune jurământul, imposibilității îndeplinirii obligațiilor de serviciu din motive de sănătate, refuzului de a fi transferat în alt organ al Procuraturii sau decesului procurorului. Ordinul de eliberare a procurorului din funcție poate fi contestat în instanța judecătorească.

14 Cele mai înalte grade de clasificare și militare sunt conferite de Președintele R. Moldova.

15 Actuala lege cu privire la procuratură nu indică cum este întocmită „lista candidaților” menționată în Art. 22 (1) din lege. Se presupune că lista candidaților care au absolvit cu succes Institutul Național al Justiției va fi prezentată Procuraturii odată cu absolvirea primei promoții în aprilie 2009.

Instruirea

Cerințele specifice cu privire la instruirea procurorilor (a candidaților la funcția de procuror) sunt descrise în detalii la Factorul 1 de mai jos. Procurorii din R. Moldova, de asemenea, pot să-și continue instruirea profesională și după absolvirea INJ, frecventînd cel puțin 40 de ore de cursuri de formare continuă anual la INJ. *A se vedea* Factorul 2 de mai jos. În prezent, INJ pregătește să introducă un astfel de sistem. Procurorii participă la cursuri de instruire periodice de cele mai multe ori organizate de donatori internaționali, cum ar fi Comisia Europeană, Departamentul de Justiție al SUA și Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa.

ANALIZA IRP PENTRU MOLDOVA 2008

Deși corelările de mai jos pot crea o imagine despre statutul aproximativ al anumitor chestiuni analizate, ABA dorește să sublinieze faptul că aceste corelări de factori își dovedesc utilitatea atunci când sînt analizate împreună cu cercetările efectuate și descrise la fiecare factor în parte. De asemenea, ABA consideră că utilitatea și însemnătatea corelărilor constituie un obiect de cercetare continuă. În acest context, ABA salută comentariile și informațiile care ar ajuta-o să elaboreze în viitoarele evaluări ale IRP răspunsuri mai bune și mai detaliate. ABA consideră că procesul de evaluare a IRP este parte a unui efort continuu de a monitoriza și evalua eforturile de reformare a acestui domeniu.

Tabel de corelări de factori

I. Calificări, selecție și formare profesională		
Factorul 1	Formarea profesională	Pozitiv
Factorul 2	Formarea profesională continuă	Negativ
Factorul 3	Selectarea: angajarea, promovarea și transferul procurorilor	Negativ
Factorul 4	Selectarea fără discriminare	Negativ
II. Libertăți și garanții profesionale		
Factorul 5	Libertatea de exprimare	Negativ
Factorul 6	Libertatea de asociere profesională	Pozitiv
Factorul 7	Libertatea împotriva influenței necorespunzătoare	Negativ
Factorul 8	Protecția împotriva hărțuirii și intimidării	Neutru
Factorul 9	Imunitatea profesională	Neutru
III. Funcții ale procuraturii		
Factorul 10	Funcții discreționare	Negativ
Factorul 11	Drepturile acuzaților	Negativ
Factorul 12	Drepturile și protecția victimelor	Negativ
Factorul 13	Drepturile și protecția martorilor	Negativ
Factorul 14	Integritatea publică	Negativ
IV. Răspundere și transparență		
Factorul 15	Raportarea publică a activităților	Negativ
Factorul 16	Raportarea internă a activităților	Negativ
Factorul 17	Conflictul de interese	Neutru
Factorul 18	Codurile de etică	Negativ
Factorul 19	Procedura disciplinară	Negativ
V. Interacțiunea cu actorii justiției penale		
Factorul 20	Colaborarea și relațiile cu judecătorii	Negativ
Factorul 21	Colaborarea și relațiile cu organele poliției și alte organe de urmărire penală	Negativ

Factorul 22	Colaborarea și relațiile cu reprezentanții acuzaților	Negativ
Factorul 23	Colaborarea și relațiile cu publicul/mijloacele de informare în masă	Negativ
Factorul 24	Colaborarea internațională	Pozitiv
VI. Mijloace financiare și resurse		
Factorul 25	Alocații bugetare	Neutru
Factorul 26	Resursele și infrastructura	Neutru
Factorul 27	Eficiența	Negativ
Factorul 28	Remunerații și beneficii	Neutru

I. CALIFICĂRI, SELECȚIE ȘI FORMARE PROFESIONALĂ

Factorul 1: Formarea profesională

La funcția de procuror trebuie să candideze persoane cu studii juridice de rigoare, care să participe la programe de formare profesională necesare pentru exercitarea atribuțiilor lor profesionale. Totodată, procurorii trebuie să cunoască și să conștientizeze valorile și obligațiile etice profesionale, necesitatea de a proteja drepturile acuzaților și ale victimelor, precum și drepturile și libertățile fundamentale ale omului recunoscute de legislația internațională.

Concluzie	Corelație: Pozitiv
INJ reprezintă o realizare importantă a Republicii Moldova în vederea asigurării instruirii și formării profesionale adecvate a procurorilor. Programul de studiu al INJ completează și extinde baza general-teoretică educațională a instituțiilor de învățământ juridic din țară. Trebuie menționat faptul că în sarcina INJ este pusă instruirea candidaților în domeniul drepturilor persoanelor acuzate, recunoscute la nivel internațional. Există, însă, temeri că INJ, care se află la etapa inițială de activitate, are prea multe responsabilități și că nu va fi capabil să-și onoreze toate obligațiile asumate.	

Analiză/Context

Potrivit articolelor 19 și 21 ale LP, procurorii trebuie să dețină cetățenia Republicii Moldova și să fie domiciliați pe teritoriul ei, să fie licențiați în drept, precum și absolvenți ai INJ. Procurorilor întotdeauna le era impusă condiția de a fi licențiați în drept, însă cerința de a fi absolvent al INJ este una recentă și nu reprezintă altceva decât o verigă în lanțul schimbărilor, care au loc în domeniul educațional pentru candidații la funcția de procuror.

Ministerul Educației și Tineretului al Republicii Moldova a acreditat 14 instituții de învățământ juridic: patru instituții de învățământ juridic principale și câteva instituții mai mici. Acestea sunt amplasate în orașele principale – Chișinău, Bălți, Comrat și Cahul, majoritatea instituțiilor aflându-se la Chișinău. Numărul total al licențiaților în drept – absolvenți ai instituțiilor respective de învățământ – nu a putut fi estimat, dar, spre exemplu, în anul 2008 1,213 studenți au absolvit Universitatea de Stat din Moldova. Cele mai impunătoare și vechi instituții de învățământ juridic sunt Universitatea de Stat din Moldova (1959), Academia de Poliție (1990-91) și Universitatea Liberă Internațională din Moldova (1992). Instituțiile de învățământ juridic, de regulă, oferă programe de studiu cu cursuri similare, care durează patru sau cinci ani. Disciplinele de bază sunt teoria și istoria dreptului, dreptul constituțional, dreptul administrativ, dreptul civil, dreptul procesual civil, dreptul penal, dreptul procesual penal, dreptul internațional public, dreptul internațional privat, protecția drepturilor omului și altele. De asemenea, studenții au posibilitatea să desfășoare stagieri la diferite instituții publice sau private, cum ar fi procuratura, instanțele judecătorești sau

organizațiile neguvernamentale. Recent, instituțiile de învățământ juridic au introdus discipline în domeniul dreptului Uniunii Europene și dreptului penal european. Există, de asemenea, instituții de învățământ juridic neacreditate, ale căror absolvenți nu sunt eligibili pentru funcția de procuror, dat fiind faptul că diploma de licențiat în drept a acestora nu este recunoscută. Mai recent, Guvernul a dispus reducerea numărului de studenți care să fie admiși la instituțiile de învățământ juridic.

Profesorii instituțiilor de învățământ juridic, de regulă, dispun doar de o bază academică fără sau cu puțină experiență juridică practică. Instituțiile de învățământ juridic preferă profesori cu grad științific de doctor, însă sunt nevoite să angajeze pedagogi fără un grad științific, parțial, deoarece numărul instituțiilor de învățământ juridic a crescut brusc după declararea independenței Republicii Moldova în anul 1991. Profesorii titulari de drept, în general, se axează pe interpretarea teoretică a legii. O plîngere generală parvenită din partea foștilor studenți și a studenților actuali este că în cadrul orelor profesorii nu utilizează metode interactive de predare și nici nu anticipează sau solicită întrebări. Manualele sunt costisitoare și, deseori, învechite, date fiind cheltuielile enorme aferente actualizării acestora. Studenții rareori însușesc deprinderi practice, de exemplu, cum să audiezi martorii, să pregătești documente judiciare sau să faci declarații verbale în fața judecătorului. Cu toate acestea, unele instituții de învățământ juridic încep să introducă metode interactive de predare, precum și cursuri practice predate de către practicienii din clinicile juridice. Admiterea în instituțiile de învățământ juridic, notarea la examene și, în cele din urmă, absolvirea sunt însoțite de practici corupte. Majoritatea instituțiilor de învățământ juridic au și forma de studii fără frecvență.

Instituțiile de învățământ juridic nu au discipline aparte în domeniul procuraturii sau activității acesteia. Uneori, procurorii predau anumite discipline și, ocazional, asistă în comisiile de licențiere, însă studenții nu beneficiază de cursuri de predare a modului de urmărire penală și investigare a unei cauze penale. Cu toate că studenții pot opta pentru o stagiere de două săptămîni la procuratură, deseori aceștia se confruntă cu problema lipsei de locuri sau a lipsei de timp din partea procurorilor pentru a-i instrui. În consecință, mulți studenți renunță la stagiere sau procurorii care au trei sau patru stagieri le spun că nu este necesar de a frecventa zilnic procuratura în timpul stagerii. Cu toate că multe instituții de învățământ juridic din lume nu oferă cursuri specifice de urmărire penală, lipsa acestora în Moldova doar completează deficitul educațional cu care se confruntă studenții ce tind să devină procurori.

Studiile oferite studenților moldoveni au drept rezultat candidați care nu dispun de deprinderi suficiente pentru a deveni procuror – o situație specifică multor, dacă nu majorității, țărilor din lume. În anii '90, Procuratura a încercat să remedieze situația creată prin promovarea ideii creării unei instituții de formare profesională a procurorilor. Legea cu privire la Procuratură din 1992 prevedea în structura Procuraturii Generale un centru de instruire și reciclare a cadrelor Procuraturii, care, însă, nu a oferit multe oportunități de instruire, dată fiind lipsa fondurilor necesare în acest scop. În anul 1996, Guvernul a înființat Centrul pentru pregătirea și perfecționarea cadrelor din sistemul Ministerului Justiției [în continuare „Centrul”], care urma să ofere procurorilor un curs de perfecționare cu durata

de o lună, însă care, în realitate, nu a atins nici acest obiectiv modest. Ulterior, Centrul a început să ofere seminare de una-două zile pentru grupuri mici, pe diferite teme juridice predate de voluntari neplătiți. În anul 2004, PG și-a elaborat propriul program de instruire care se axa mai mult pe deprinderi practice și prevedea cursuri cu o durată de trei luni, urmate de o stagiere de nouă luni la PG pentru 25-30 de studenți. Instruirea se încheia cu încă o lună de lecții și un examen cu durata de trei ore care nu a fost susținut de doar câțiva candidați. Cursurile au fost predate de procurori și moderatori cu multă experiență, dar neremunerați, care de asemenea supravegheau stagiarilor. Candidații cu rezultate bune au fost angajați de PG în baza calificativelor obținute. Cei care obținuseră note mai mari au fost angajați la procuraturile din Chișinău sau din alte localități urbane. Cu toate că programul de formare profesională a PG a constituit un pas semnificativ înaintea comparativ cu programele anterioare, s-a dovedit că cei aproximativ 200 de procurori-candidați, care au urmat cursul de instruire, nu au însușit suficient deprinderile esențiale necesare pentru a exercita imediat și eficient funcția de procuror.

Recent, Parlamentul a inițiat reforme în domeniul educației universitare și post-universitare a studenților la facultățile de drept și a candidaților la funcția de procuror.¹⁶ Numeroase instituții de învățământ au fost închise, iar cei mai buni profesori titulari de drept au fost repartizați în instituțiile rămase. Programele de studiu ale instituțiilor de învățământ juridic, de asemenea, au fost modificate. Astfel, unele instituții au introdus asemenea discipline ca dreptul internațional, CEDO, etica și tehnicile de audiere a martorilor.

În iulie 2006, prin Legea privind Institutul Național al Justiției [în continuare „Legea INJ”] a fost înființat INJ, care a înlocuit atît Centrul pentru pregătirea și perfecționarea cadrelor din sistemul Ministerului Justiției, cît și programul de instruire al PG. R. Moldova a asigurat INJ cu resurse operaționale. CE și alte organizații internaționale au donat mobilă și computere. Art. 4 al Legii INJ prevede atribuțiile de bază ale INJ, care includ elaborarea unei strategii naționale privind formarea inițială și continuă a judecătorilor, procurorilor, personalului administrativ al instanțelor judecătorești, executorilor judecătorești și ulterior organizarea cursurilor de instruire pentru aceste categorii de funcționari.

Potrivit art. 5 și 9 ale Legii INJ a fost instituit Consiliul [în continuare „Consiliul INJ”] compus din 13 membri, care alege Directorul executiv în bază de concurs. Consiliul INJ și Directorul executiv sunt organele de conducere ale INJ. Art. 6 al Legii INJ prevede că Consiliul INJ este alcătuit din 7 membri desemnați de Consiliul Superior al Magistraturii din rîndul judecătorilor, 4 procurori desemnați de Colegiul Procuraturii Generale, un membru desemnat de Ministerul Justiției și un profesor titular de drept, desemnat de Senatul Universității de Stat din Moldova. Observatorii au remarcat ponderea mare a judecătorilor,

16 În anul 1997, Parlamentul a adoptat Legea cu privire la evaluarea și acreditarea instituțiilor de învățământ din Republica Moldova, prin care au fost stabilite standardele de acreditare. În anul 1999, Parlamentul a adoptat Legea privind licențierea unor genuri de activitate. Cu toate că, ulterior, a fost abrogată, legea dată a impus cerințe stricte de licențiere, cărora multe dintre instituțiile private nu se puteau conforma pentru a fi acreditate de Ministerul Educației. În anul 2001, Parlamentul a adoptat o nouă Lege privind licențierea unor genuri de activitate, prin care atribuția de licențiere a fost transferată de la Ministerul Educației la Camera de Licențiere a Republicii Moldova. În iunie 2008, legea vizată a fost redenumită în Legea privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător.

care sporește șansele acestora de a prelua funcția de Director executiv. Unii respondenți declară că judecătorii-membri ai Consiliului au blocat ideile PG privind schimbarea INJ. Ei menționează că componența Consiliului nu este reprezentativă în raport cu grupul curent alcătuit din 20 candidați la funcția de procuror și 10 – la funcția de judecător. Proportia dată va persista încă mult timp din cauza coeficientului anticipat de locuri vacante la funcția de judecător de 1:3 locuri vacante anual.

Admiterea la INJ se realizează prin concurs, la care au dreptul să participe persoanele care întrunesc condițiile pentru ocuparea funcției de judecător sau procuror. Art. 13 al Legii INJ descrie procesul de admitere și prevede că acesta trebuie să fie deschis și transparent. INJ stabilește numărul de locuri deschise pentru concurs pentru candidați și comunică data organizării concursului cu cel puțin 60 de zile înainte de concurs. După anunțul său din anul 2007 privind înmatricularea pentru prima dată a studenților la această instituție, INJ a primit cereri de la șase candidați la funcția de procuror și patru cereri de la candidați la funcția de judecător. Examenul scris presupune 100 de întrebări cu variante de răspuns pe marginea codurilor civil și penal, codurilor de procedură civilă și penală, dreptului constituțional și LP. Studenții care susțin examenul scris urmează să susțină și un examen verbal, care prevede situații de drept practice, în privința cărora trebuie să fie aplicate anumite norme legale. Studenții răspund în fața unei comisii de experți. Notele de la examene sunt afișate în incinta INJ, precum și pe pagina web a INJ. Respondenții au menționat gradul foarte înalt de transparență, astfel încât, după test, candidaților li s-au pus la dispoziție răspunsuri la întrebările pentru examen, ca aceștia să-și verifice punctajul și să-l compare cu notele afișate la INJ în dreptul numelor lor.

Candidații care au obținut rezultate bune, au început cursul cu o durată de 18 luni (3 semestre), predat de procurori, judecători și profesori universitari. Candidații primesc o bursă lunară în mărime de aproximativ 2,100 lei (aproximativ 140 euro), echivalentă cu o jumătate din salariul lunar al unui judecător nou-numit în funcție, în mărime de 4,200 lei.¹⁷ INJ își publică programul de studiu pe pagina sa web, astfel încât procedura de formare profesională a procurorilor să fie transparentă pentru candidați și cetățeni.

Formatorii INJ au fost recrutați din întregul sistem judecătoresc al Republicii Moldova și sunt reprezentați de judecătorii Curții Constituționale și Curții Supreme de Justiție, procurori cu o experiență vastă în domeniul luptei împotriva corupției și protecției drepturilor omului, precum și de profesori titulari de drept de la câteva universități. Personalul didactic al INJ este salarizat la nivelul judecătorilor din curțile de apel.¹⁸ Cadrelor didactice invitate li se achită salarii care constituie spor la salariile lor de bază obținute din exercitarea altor funcții. Respondenții au remarcat că formatorii lor de la INJ sunt mult mai prietenoși și accesibili comparativ cu profesorii lor universitari. Totodată, respondenții au menționat că formatorii sunt dispuși să ofere studenților consultații individuale și periodic să le evalueze progresele.

În primul an de studiu, candidații la funcțiile de procuror și judecător sunt incluși într-un singur grup, studiind dreptul penal și procesul penal, dreptul civil și procesul civil, CEDO

¹⁷ Art. 14 din Legea INJ.

¹⁸ Art. 11(1) din Legea INJ.

și tratatele internaționale, retorica, limbile străine și computerul. Cursurile date au drept scop completarea, și nici într-un caz dublarea, cursurilor similare studiate la universitate. De exemplu, în cadrul studierii Codului de procedură penală, studenții INJ pun accent, în special, pe drepturile acuzaților, victimelor și ale martorilor.

În semestrul doi, când studiile se axează pe aspecte practice, și nu teorie, candidații la funcțiile de procuror și judecător sunt separați în grupe diferite. Candidații la funcția de procuror studiază metodele urmăririi penale și modalitățile de investigare a crimelor specifice, cum sunt corupția, traficul de ființe umane și cauzele în care sunt implicați minorii. De asemenea, ei studiază drepturile omului – o disciplină studiată pe parcursul perioadei rămase de studii. Studenții lucrează cu dosare penale reale și analizează dosarele din Procuratură, în care procurorii au comis greșeli, ca, ulterior, acestea să fie evitate. În semestrul trei, studenților le sunt repartizați conducători care le acordă asistență în cadrul stagierii de patru luni în cadrul Procuraturii, unde ei lucrează cu dosare reale. De asemenea, ultimul semestru cuprinde teorie și câteva seminare practice ce țin de etică, și pregătirea pentru examenul de absolvire. Respondenții au remarcat un proces riguros, dar just, de examinare, însoțit de un grad redus de favoritism. La absolvire, candidații la funcția de procuror primesc o diplomă și urmează să candideze pentru funcția de procuror.

Prima promoție a candidaților la funcțiile de judecător și procuror și-a început studiile la INJ în octombrie 2007 și urmează să absolvească în aprilie 2009. Până atunci, PG continuă să angajeze candidați care nu au absolvit INJ. Chiar și după absolvirea primei promoții de procurori de la INJ, LP îi permite Procuraturii să suplinească funcțiile vacante de procurori cu reprezentanți ai anumitor categorii de persoane (de ex. profesori de drept, ofițeri de urmărire penală și judecători cu o vechime în muncă de cel puțin cinci ani) care nu au absolvit INJ.

Absolvenții universităților din Moldova, de fapt ca și cei din Europa, nu dispun de toate deprinderile practice necesare pentru exercitarea funcției de procuror. Capacitățile specifice necesare pentru a fi un procuror bun, continuă să evolueze, de fapt, pe măsură ce Procuratura, în practică, se orientează spre un sistem bazat pe principiul contradictorialității, care presupune cunoștințe despre elementele infracțiunii, procedurile penale, standardele aplicabile drepturilor omului și deprinderi de participare la proces. Cu toate că, deseori, în sala de ședințe se raportează neajunsurile activității de urmărire penală – a se vedea Factorii 2, 11-14 – aparent, INJ reprezintă o evoluție pozitivă a eforturilor statului de a asigura procurorii cu deprinderi și cunoștințe de care aceștia au nevoie pentru a se integra rapid și a contribui la un sistem modern de justiție penală. Evaluarea succesului INJ în pregătirea candidaților pentru rigorile activității în organele procuraturii va fi posibilă doar după ce câteva promoții vor absolvi INJ și se vor încadra în câmpul muncii la Procuratură.

Factorul 2: Formarea profesională continuă

Pentru a menține și a perfecționa cele mai înalte standarde ale profesionalismului și ale cunoștințelor juridice, procurorii sunt supuși formării profesionale continue (FPC). Statele finanțează programele corespunzătoare de FPC, elaborate în domenii specifice

și relevante exercitării funcției de procuror, luându-se în considerație realizările din jurisprudență și societate.

Concluzie	Corelație: Negativ
La etapa actuală, INJ nu dispune de capacitatea de a asigura FPC a tuturor procurorilor care, în consecință, nu s-au conformat cerinței anuale de 40 de ore de FPC. Incapacitatea curentă a INJ de a asigura FPC în raioane, nu permite procurorilor din raioane să se conformeze cerinței de FPC. INJ contează excesiv pe donatorii internaționali, care finanțează FPC, iar donatorii în cauză se axează pe cursuri specializate, care nu contribuie la dezvoltarea numeroaselor capacități noi de care au nevoie procurorii.	

Analiză/Context

Anterior, PG a încercat să asigure FPC a procurorilor prin instituirea unui program de FPC propriu. PG a divizat R. Moldova în opt regiuni și a organizat instruiți în fiecare dintre ele. Procurorii din Chișinău au urmat programele de FPC la PG, pe când procurorii din alte regiuni au urmat FPC la procuraturile raionale respective. Cheltuielile de transport le-au fost rambursate. Majoritatea programelor bazate pe însușirea deprinderilor practice au fost conduse de procurori cu experiență. Încercarea concomitentă de a desfășura programe cu profesori universitari a fost mai puțin reușită. Instruirile aveau loc în fiecare săptămână. Procurorii erau rugați să selecteze din listă temele, programele de instruire fiind elaborate în baza acestor solicitări. Un respondent a menționat că în cadrul instruirii toți procurorii erau tratați egal, indiferent de experiență. Un alt respondent s-a referit la lipsa unei definiții explicite a FPC și, în consecință, oamenii interpretau FPC ca participarea la conferințe și mese rotunde, indiferent de conținutul sau valoarea educațională ale acestora. Un respondent a specificat că aceste instruiți au fost „adequate” și „nu fără folos”. Mulți procurori nu au urmat FPC, pe când alții erau disciplinați.

Art. 14 din Legea INJ și Art. 44 din LP prevăd că procurorii trebuie să acumuleze un număr de cel puțin 40 ore de FPC pe an. Art. 32 din LP a fost modificat în anul 2007. Potrivit modificării operate, INJ organizează și aprobă toate cursurile de FPC. Instruirile și ședințele procurorilor în procuraturile raionale care nu sunt aprobate de INJ, nu se încadrează în cele 40 de ore de FPC prevăzute de lege. Art. 19 din Legea INJ obligă INJ să pună la dispoziția Consiliului INJ spre aprobare programul de FPC pentru judecători și procurori. Mai mult, Art. 20 din Legea INJ prevede că INJ organizează FPC a grefierilor și executorilor judecătorești, după coordonarea respectivă cu Consiliul Superior al Magistraturii și Ministerul Justiției. Unii respondenți cred că obligațiile INJ de a instrui grefierii și executorii judecătorești, pe lângă instruirea judecătorilor și procurorilor, depășesc capacitatea INJ.

INJ a început implementarea cerinței de organizare a FPC cu durata de 40 de ore în ianuarie 2008. INJ menține un registru al tuturor judecătorilor și procurorilor și ține evidența celor care au urmat cursurile de FPC. Peste 1,600 de persoane au frecventat cursurile de FPC organizate de INJ. INJ a desfășurat cursuri de FPC în domeniul luptei împotriva corupției, traficului de ființe umane, refugiaților, etc. INJ intenționează să organizeze cursuri de FPC

în cinci orașe din țară, precum și la PG și CSM. Cu toate acestea, începînd cu luna mai 2008, INJ a desfășurat cursuri de FPC doar la sediul său din Chișinău. INJ, care tinde să înființeze un hotel în cadrul INJ, a achitat cheltuielile de transport și cazare ale procurorilor din afara Chișinăului.

Organizațiile internaționale sau ONG-urile naționale propun, finanțează și prezintă majoritatea cursurilor de FPC. CE a sponsorizat un seminar în domeniul CEDO și a jurisprudenței CtEDO, ca urmare a unui șir de hotărâri ale CtEDO împotriva R. Moldova. În anul 2008, INJ și CE intenționau să repete cursul de 16 ori, pentru a asigura o accesibilitate largă pentru judecători și procurori. CE și MOLICO, un proiect comun al CE în domeniul luptei împotriva corupției și a spălării banilor, Comisia Europeană și Agenția Suedeză pentru Dezvoltare și Cooperare Internațională sponsorizează un curs de instruire de 5 zile pentru procurorii de la procuratura anti-corupție și alții. Cursul este axat pe analiza modalităților de identificare și investigare a cazurilor de corupție. Respondenții au menționat că INJ conține excesiv pe solicitările privind cursurile de FPC specifice, precum și pe finanțarea și organizarea FPC de către terți. Cîțiva respondenți au sugerat ca INJ să se axeze pe cursuri de FPC care să cuprindă informații generale despre procedurile judiciare sau deprinderi de participare la proces. De exemplu, Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa [în continuare „OSCE”] a inițiat un program de monitorizare a ședințelor judecătorești în Moldova. În raportul său semestrial din noiembrie 2006 [în continuare „Raportul semestrial de monitorizare a ședințelor de judecată al OSCE pentru 2007”], monitorii OSCE au remarcat că unii procurori păreau să nu cunoască ordinea convenită de audiere a martorilor în cadrul unei ședințe de judecată și, în unele cazuri, păreau să nu înțeleagă unii termeni procedurali.¹⁹ Respondenții, de asemenea, au pus la îndoială faptul că INJ, în lipsa asistenței internaționale, ar dispune de capacitatea specializată de a oferi cursurile de rigoare pentru procurorii specializați, cum sunt procurorii care activează în cadrul CCCEC - Procuraturii Anti-Corupție [în continuare „PAC”] și a Centrului pentru Combaterea Traficului de Ființe Umane [în continuare „CCTFU”].

Procurorii moldoveni s-au confruntat cu standarde de FPC inconsecvente și, în general, nu s-au conformat unui standard național, care ar asigura urmarea cursurilor relevante de FPC. Procurorii au dat dovadă de lipsă substanțială de cunoștințe în domeniul procesului de judecată, protecției drepturilor omului (a se vedea Factorul 11) și deprinderilor de participare la proces, care doar recent au fost abordate în cadrul unor cursuri noi de FPC. INJ reprezintă rezultatul unui efort ambițios în vederea asigurării procurorilor cu o FPC substanțială și relevantă. Însă eforturile sale inițiale au fost inconsecvente. Drept urmare, cursurile nu au putut fi organizate în afara Chișinăului. INJ trebuie să elaboreze o strategie realistă și sistematică de FPC pentru toți procurorii și să nu ia în considerație, în exclusivitate, solicitările specifice pentru FPC.

¹⁹ Programul OSCE 2007 de monitorizare a ședințelor de judecată pentru R. Moldova, Raportul analitic semestrial „Constatări preliminare ale monitorizării ședințelor de judecată în R. Moldova”, 6 noiembrie 2006, p. 34.

Factorul 3: Selectarea: angajarea, promovarea și transferul procurorilor

Procurorii sunt angajați, promovați și transferați aplicându-se o procedură justă și imparțială bazată pe criterii obiective și transparente, cum sunt calificarea profesională, capacitățile, performanța, experiența și integritatea acestora.

În timp ce se admite posibilitatea implicării anumitor factori politici, întregul sistem trebuie să încurajeze selectarea unor persoane calificate cu un grad sporit de integritate și profesionalism.

Concluzie	Corelație: Negativ
Cu toate că INJ a introdus un grad sporit de transparență în procesul de selectare a candidaților la funcția de procuror, persistă, totuși, convingerea că nepotismul, favoritismul și capacitatea persoanei de a executa ordinele superiorilor, în locul unor criterii obiective scrise, au un rol important, chiar decisiv, pentru menținerea, promovarea și premierea procurorilor. Aparent, PG nu dispune de criterii scrise pentru promovări și transferuri.	

Analiză/Context

Anterior înființării INJ, PG a instituit o Comisie care a testat și a recomandat candidații pentru funcția de procuror. PG nu a publicat anunțuri despre locurile vacante sau data concursului de examinare. Comisia era alcătuită din procurori și profesori universitari. Ea a expediat lista candidaților recomandați la PG care, la rândul său, a efectuat selectarea finală a candidaților. Procesul era neclar și cetățenii, în marea lor majoritate, credeau că favoritismul, nepotismul și banii au determinat persoanele selectate și promovate în calitate de procuror. Înființarea INJ a exclus multe din aceste preocupări.

Art. 19 și 21 (1) - 36 din LP prevăd că în funcția de procuror poate fi numită persoana ce întrunește anumite condiții minime, care sunt descrise în secțiunea privind date generale despre Moldova a prezentului raport.

Cu toate acestea, Art. 21 (2) din LP prevede o cale alternativă de angajare în sistemul organelor procuraturii. La funcția de procuror poate candida persoana care în ultimii 5 ani a activat în calitate de deputat, membru al Curții de Conturi, profesor titular de drept în instituțiile de învățământ superior acreditate, procuror, anchetator, ofițer de urmărire penală, avocat, avocat parlamentar, notar, jurisconsult, referent al judecătorului, executor judecătoresc, consultant (consilier) în instanța judecătorească sau grefier, precum și angajați în funcțiile de specialitate juridică din aparatul Curții Constituționale, Consiliului Superior al Magistraturii sau al autorităților publice. Art. 21 (2) limitează numărul de

persoane care pot fi numite în funcția de procuror prin modalitatea alternativă descrisă mai sus la nu mai mult de 20 de procente din numărul total de locuri vacante pentru funcția de procuror, în decursul unei perioade de trei ani. Un respondent a fost de părerea că limita de 20 procente va fi atinsă în majoritatea anilor. Art.18 din Legea INJ prevede că absolvenții INJ sunt obligați să participe la concursul pentru suplinirea funcției de procuror, în modul prevăzut de LP. Cu toate acestea, Art. 17 (6) și 18 (2) ale Legii INJ prevăd că absolvenții care participă la concurs aleg, în ordinea descrescătoare a mediei generale obținute la examenele de absolvire, posturile vacante de procuror scoase la concurs. În consecință, nu este clar modul în care candidații la funcția de procuror vor fi selectați din lista absolvenților INJ. Art. 16 – 40 din LP prevede că PrG este numit în funcție de către Parlament, la propunerea Președintelui Parlamentului. Potrivit aceluiași articol, PrG numește prim-adjunctul și adjuncții săi cu aprobarea Parlamentului. PrG numit cu aprobarea Parlamentului, de regulă, propune pentru funcția de prim-adjunct și adjuncții PrG persoane alese la discreția sa.

PrG poate să promoveze un procuror printr-un ordin scris. Art. 24 din LP prevede că procurorii pot fi promovați pentru capacitățile organizatorice și decizionale atestate, la propunerea procurorului ierarhic superior. Legea, însă, nu prevede modalitatea de renunțare la promovare. Art. 26 permite încurajarea procurorilor pentru îndeplinirea exemplară a obligațiilor de serviciu, pentru inițiativă și operativitate, prin premii, oferirea unui cadou, acordarea distincțiilor, conferirea gradelor de calificare sau decorarea cu insigne de onoare. Articolele 28, 29 și 30 descriu temeiurile pentru răspunderea disciplinară, suspendarea și eliberarea din funcție a procurorului. O asemenea decizie este susceptibilă de a fi contestată în instanța de judecată. LP nu conține prevederi cu privire la transferul dintr-un organ al procuraturii în altul.

De regulă, procurorii sunt supuși evaluărilor verbale, iar evaluările scrise au loc doar o dată la fiecare 3-5 ani. S-a relatat că unii procurori sunt supuși evaluărilor de performanță lunare prin care se apreciază calitatea muncii acestora și numărul de dosare încheiate cu succes. Cu toate că PG a aprobat criteriile de performanță și promovare cu doi ani în urmă, acestea nu există în formă scrisă. Respondenții s-au referit la criterii variabile pentru promovare, care includ performanța în serviciu, rata încheierii dosarelor, devotamentul, etica și lipsa încălcărilor disciplinare sau legale, în special, a încălcărilor drepturilor omului. Cîțiva respondenți au menționat că procesul de promovare este unul riguros și echitabil.

În pofida utilizării aparente a unor criterii de promovare și a transparenței procesului de selecție în cadrul INJ, o bună parte din cei intervievați pentru prezenta evaluare sunt convinși că favoritismul și nepotismul continuă să joace un rol important în procesul de selectare a noilor procurori și de premiere și promovare a procurorilor în exercițiul funcțiunii. Experții CE au criticat practica curentă a PG de a promova sau elibera din funcție procurorii, în mod unilateral, ca fiind una prea centralizată. Cîțiva ani în urmă, Procurorul General care fusese de curînd numit în funcție a eliberat unilateral 60 de procurori superiori, dată fiind vîrsta acestora de peste 50 ani, vîrstă la care procurorii pot

opta pentru pensionare. Un expert al CE, de asemenea, a criticat utilizarea premiilor și a cadourilor în calitate de mijloace de încurajare a procurorilor și a specificat că încurajări de acest gen creează aparența de incorectitudine. Totodată, persoanele intervievate consideră că promovările se aplică doar celor care execută ordinele superiorilor lor, fapt care contravine criteriilor obiective de evaluare a performanței (a se vedea Factorul 7 de mai jos).

Art. 81 din proiectul LP prevede înființarea Consiliului Procurorilor și a Colegiului Disciplinar. Potrivit proiectului LP, Consiliul Procurorilor elaborează și aplică normele pentru angajarea (Art. 38), promovarea (Art. 59), transferul (Art. 65), suspendarea din funcție (Art. 66) și eliberarea din funcție (Art. 67) a procurorilor. În toate cazurile este nevoie de aprobarea PrG. Art. 103 al proiectului de lege îi oferă Colegiului Disciplinar dreptul exclusiv de a examina toate plângerile împotriva procurorilor pentru care aceștia pot fi trași la răspundere disciplinară. Art. 114 al proiectului LP prevede posibilitatea contestării hotărârilor Colegiului în Consiliul Procurorilor, iar, ulterior, în instanța de judecată.

Procuratura se confruntă cu o rată sporită a fluxului de cadre, atât a procurorilor noi, cât și a celor cu experiență. Doar circa 15% din procurori au peste 15 ani de experiență, majoritatea procurorilor fiind relativ recent angajați. Respondenții explică fluxul înalt de cadre prin salarii joase, lipsa stimulărilor pentru procurorii onești și experimentați, volumul mare de lucru și reducerile de personal. Mai mult, aproximativ o dată la trei ani, Procuratura este restructurată de către un PrG nou-numit care destituie din funcție conducătorii existenți și-i angajează pe alții la alegerea sa, precum și creează, fuzionează sau lichidează diferite oficii din cadrul organelor Procuraturii. Rata înaltă a fluxului de cadre persistă de câțiva ani și a redus gradul de experiență în cadrul Procuraturii, care, la rândul său, a precipitat un flux și mai sporit de cadre și o lipsă de procurori cu experiență care să instruiască și să ghideze noii procurori.

Sistemul de selectare, evaluare și promovare în Procuratură nu este transparent și nu există criterii scrise pe care procurorii se pot baza la determinarea imparțialității sistemului curent. Drept rezultat, criteriul real nu este cunoscut. Mai mult, persistă percepția că selectarea, evaluarea, promovarea se bazează pe aprecieri inadecvate, cum sunt nepotismul, favoritismul și obediința și nu pe experiență, performanță și integritate.

Factorul 4: Selectarea fără discriminare

Angajarea, promovarea și transferul procurorilor de fiecare nivel nu trebuie să fie influențate sau respinse nejustificat din motive de rasă, sex, orientare sexuală, culoare, religie, opinii politice, origine națională, socială sau etnică, dezabilități fizice sau statut economic. Excepție sunt cazurile când nu se va considera discriminatorie cerința ca un candidat pentru funcția de procuror să fie cetățean al țării respective.

Concluzie

Corelație: Negativ

Constituția Republicii Moldova interzice, în mod expres, discriminarea din motive de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, apartenență politică, avere și origine socială. Cu toate că există puține date statistice, aparent, femeile reprezintă un coeficient substanțial din numărul procurorilor, însă acestea încă nu sunt bine reprezentate în organele de conducere ale Procuraturii. Cetățenii moldoveni care dețin și cetățenia română nu sunt în drept să exercite funcția de procuror. Nefiind încă pronunțată o hotărâre în acest sens, reiese, totuși, că este vorba de o încălcare directă a prevederilor Constituției cu privire la nediscriminarea din motive de cetățenie, precum și o încălcare a Convenției Europene pentru Drepturile Omului.

Analiză/Context

Potrivit Art. 16 din CRM, toți cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială. R. Moldova, de asemenea, este stat-parte la Convenția Internațională privind Eliminarea Tuturor Formelor de Discriminare Rasială adoptată de statele membre ale Organizației Națiunilor Unite [în continuare „CEDR”], care interzice discriminarea rasială de către instituțiile statale.

Art. 19 din LP a fost modificat în decembrie 2007 și acum, în mod expres, interzice moldovenilor care dețin și cetățenia română să exercite funcții în cadrul Procuraturii. Unele modificări la Legea cu privire la Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției și Legea privind Serviciul de Informații și Securitate, de asemenea, interzic cetățenia dublă pentru angajații CCCEC și ai Serviciului de Informații și Securitate. Interdicția dublei cetățenii pentru a deveni procuror încalcă Art. 3 al Protocolului nr. 1 la Convenția Europeană pentru Drepturile Omului. *A se vedea hotărârea Tănase și Chirtoacă contra Moldovei*, CEDO, 18 noiembrie 2008, para. 115 [legea care interzice cetățenilor moldoveni cu dublă cetățenie să devină deputați în Parlament nu este proporțională scopului legitim al guvernului de a asigura loialitatea față de Republica Moldova, care poate fi asigurată prin depunerea unui jurământ de ex.].

PG nu colectează date statistice despre rasa, naționalitatea, originea etnică, limba, religia, sexul, apartenența politică, averea și originea socială a angajaților. Cu toate acestea, în organele procuraturii activează numeroase femei, iar în unele oficii femeile reprezintă 50 de procente din numărul total de procurori. Promoția curentă de la INJ de candidați pentru funcția de procuror este reprezentată de opt femei din 20 de studenți, în comparație cu cinci femei din 10 studenți în promoția INJ de candidați pentru funcția de judecător. Cu toate că respondenții consideră că în organele de conducere ale procuraturii nu sunt femei, pe pagina web a PG sunt prezentați nouă membri ai organului de conducere (Colegiului), unul dintre care este o femeie – șef al secției conducere a urmăririi penale în organele centrale ale MAI și Serviciului Vamal a Procuraturii Generale. Pe pagina web, de asemenea, este indicat că secția pentru cooperare internațională și integrare europeană a PG este condusă de o femeie. În R. Moldova locuiesc mulți rromi, dar nu se cunoaște dacă reprezentanții rromilor au aplicat pentru funcția de procuror. În R. Moldova, aparent, nu sunt alte minorități etnice.

II. LIBERTĂȚI ȘI GARANȚII PROFESIONALE

Factorul 5: Libertatea de exprimare

Procurorii, de rînd cu ceilalți cetățeni, au dreptul la libertatea de exprimare, credință, asociere și întrunire. În cadrul exercitării acestor drepturi, procurorii întotdeauna trebuie să se conducă de lege, standardele recunoscute și etica profesională.

Concluzie	Corelație: Negativ
LP și PG nu au prevăzut instrucțiuni pentru procurori privind limitările acestora în exercitarea dreptului la libertatea exprimării, recunoscut la nivel internațional. Procurorii, în general, nu au dreptul să divulge informații despre cauzele în curs de examinare sau cele încheiate. Nu există instrucțiuni interne sau publice care ar prevedea situațiile în care procurorii sunt în drept să facă comentarii pe marginea dosarelor. Procurorii sunt aspru muștrați pentru criticarea PrG sau a activităților interne ale Procuraturii. Nu există un regulament publicat, care ar ghida sau proteja procurorii care raportează cazuri de corupție sau se expun asupra modalităților de soluționare a unor astfel de plângeri.	

Analiză/Context

R. Moldova a ratificat CEDO. Art. 10 al CEDO prevede următoarele:

1. Orice persoană are dreptul la libertatea de exprimare. Acest drept cuprinde libertatea de opinie și libertatea de a primi sau de a comunica informații ori idei fără amestecul autorităților publice și fără a ține seama de frontiere. Prezentul articol nu împiedică Statele să supună societățile de radiodifuziune, de cinematografie sau de televiziune unui regim de autorizare.
2. Exercițarea acestor libertăți ce comportă îndatoriri și responsabilități poate fi supusă unor formalități, condiții, restrângeri sau sancțiuni prevăzute de lege, care constituie măsuri necesare, într-o societate democratică, pentru securitatea națională, integritatea teritorială sau siguranța publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, protecția sănătății sau a moralei, protecția reputației sau a drepturilor altora, pentru a împiedica divulgarea de informații confidențiale sau pentru a garanta autoritatea și imparțialitatea puterii judecătorești.

Art. 32 al CRM prevede:

- (1) Oricărui cetățean îi este garantată libertatea gândirii, a opiniei, precum și libertatea exprimării în public prin cuvînt, imagine sau prin alt mijloc posibil.

- (2) Libertatea exprimării nu poate prejudicia onoarea, demnitatea sau dreptul altei persoane la viziune proprie.
- (3) Sunt interzise și pedepsite prin lege contestarea și defăimarea statului și a poporului, îndemnul la război de agresiune, la ură națională, rasială sau religioasă, incitarea la discriminare, la separatism teritorial, la violență publică, precum și alte manifestări ce atentează la regimul constituțional.

Codul de etică a procurorului [în continuare „Codul de etică”] cere procurorilor „să nu divulge informația care ar prejudicia onoarea, demnitatea și prestigiul organelor procuraturii sau altor autorități publice.”²⁰ *A se vedea* Secțiunea 4.1(d) din Codul de etică. De asemenea, procurorilor li se interzice să facă declarații false sau eronate despre activitățile și strategiile Procuraturii; să facă declarații neautorizate despre materialele din dosar; să divulge informații secrete; sau să divulge informația obținută în virtutea exercitării funcției de procuror. *A se vedea* Art. 5.1 din *Ghidul privind eliminarea factorilor de comportament corupt în activitatea funcționarilor publici și a organelor procuraturii* [în continuare „Ghid”].

Unica prohibiție din LP ce ține de libertatea de exprimare a procurorilor este interdicția acestora de a participa la orice activități publice cu caracter politic - Art. 27 din LP. În lumina spectrului larg de conduită, care ar putea fi interpretată ca fiind publică sau politică, interdicția dată este prea vagă pentru a informa, în mod adecvat, un procuror despre conduita specifică care urmează a fi evitată. De altfel, LP nu prevede dreptul procurorului la exprimare și, în special, nu se referă la procedura de obținere a autorizației pentru declarații despre „materiale, dosare sau petiții” menționate în Art. 5.1(g) din Ghid. Diferitele legi aplicabile, de asemenea, nu specifică dacă procurorii beneficiază de dreptul de a-și exprima liber opiniile și sugestiile proprii în incinta procuraturii.

Un alt component al libertății de exprimare ține de capacitatea procurorului de a identifica și raporta activitățile corupte și abuzurile de putere din cadrul Procuraturii. În general, procurorii trebuie să fie liberi să abordeze problemele de corupție din cadrul Procuraturii, dat fiind faptul că, de cele mai dese ori, nu există alte instituții sau autorități care să supravegheze Procuratura în vederea eliminării practicilor de corupție. În pofida importanței auto-sesizării în acest domeniu, R. Moldova și PG nu au adoptat măsurile necesare care ar asigura protecția eficientă și adecvată a procurorilor-informatori, cu toate că s-a convenit asupra acestor măsuri prin semnarea a două convenții internaționale separate. În anul 1999, R. Moldova a semnat Convenția Penală a Consiliului Europei cu privire la Corupție din 27 ianuarie 1999 și Convenția Civilă a Consiliului Europei cu privire la Corupție din 4 noiembrie 1999. În anul 2004, ambele convenții au intrat în vigoare pentru R. Moldova. Acestea obligă R. Moldova să întreprindă măsuri eficiente pentru protecția persoanelor și angajaților, care raportează cu bună-credință cazurile de corupție autorităților corespunzătoare. *A se vedea hotărârea Guja contra R. Moldova*, CEDO, 13 februarie 2008, para. 32 [potrivit căreia nici Regulamentul de ordine internă al Procuraturii, nici legislația Republicii Moldova nu conțin vreo prevedere referitoare la divulgarea de către angajați a cauzelor de corupție la locul lor de muncă]. Mai

mult, Secțiunea 4.1(d) din Codul de etică ar putea fi interpretată ca interzicând demascarea practicilor incorecte de către procurori.

Există un proiect de Lege cu privire la protecția informatorilor, care asigură protecția „informatorilor-cetățeni” care informează despre practicile incorecte, însă legea nu abordează circumstanțele dificile ale unui procuror care raportează un caz de corupție în cadrul Procuraturii sau al CCCEC. Necesitatea de a reglementa situația specifică a unui procuror-informator este determinată de faptul că, după cum este menționat la Factorul 5 de mai jos, procurorii ar opta, mai degrabă, pentru demisie decât să inițieze procedura de urmărire penală împotriva angajaților CCCEC.

Art. 36(2) din proiectul de LP conține o prevedere relevantă:

Procurorul este supus unui regim de interdicții conform căruia nu are dreptul:...

- b) să facă parte din partide sau din formațiuni politice, să desfășoare ori să participe la activități cu caracter politic, iar în exercitarea atribuțiilor să exprime sau să manifeste în orice mod convingerile sale politice;...
- d) să-și exprime public opinia cu privire la dosare, la procese, la cauze aflate în curs de desfășurare sau cu privire la cele despre care dispune de informație în legătură cu funcția exercitată.

În proiectul LP pot fi observate aceleași lacune ca și în LP curentă, și anume că aceasta nu prevede parametrii dreptului unui procuror pentru a se exprima liber, nu este descrisă procedura de obținere a permisiunii de a vorbi cu mass-media și nu este prevăzut un sistem intern de examinare a plângerilor privind actele de corupție sau abuz de putere în organele statale. De asemenea, aceasta consolidează interdicția aplicată procurorilor de a nu se implica în activități politice de orice natură, chiar dacă aceștia s-ar implica în atare activități în timpul lor liber.

Cîțiva respondenți au menționat că libertatea de exprimare s-a diminuat la PG în ultimii ani. Procurorii sunt, în mod deschis, împiedicați să facă declarații publice despre aspectele ce țin de activitatea internă a Procuraturii, cum sunt selectarea, puterea discreționară și promovarea procurorilor. Rapoartele publicate specifică că încălcarea obligației date de nedivulgare poate avea drept consecință eliberarea din funcție. *A se vedea hotărîrea Guja contra R. Moldova*, CEDO, 13 februarie 2008 [care a constatat că eliberarea din funcție a reclamantului de la PG pentru divulgarea mijloacelor de informare în masă a scrisorilor adresate PrG și adjunctului său pe care acesta le-a considerat ca dovedind exercitarea unei influențe necorespunzătoare asupra procurorilor, a constituit o încălcare a libertății de exprimare a reclamantului]. Uneori procurorii fac declarații despre dosare încheiate, însă aceștia pot fi sancționați pentru exprimarea criticilor interne în adresa procurorilor ierarhic superiori. Procurorii pot să scrie și să publice în publicațiile de specialitate articole despre legislație.

Respondenții de la procuratură deseori se împotriveau discuțiilor despre chestiunile interne ale PG. Atmosfera secretă a fost ulterior amplificată de imposibilitatea autorilor de a discuta cu PrG despre evaluarea vizată, precum și de refuzul evident al PrG de a răspunde la numeroasele întrebări scrise prezentate, prin consens, cu mult înainte de termenul finalizării acestei evaluări.

Procurorii moldoveni s-au dovedit a fi constrânși într-o măsură mult mai mare decât procurorii din alte țări. LP și PG nu reglementează cazurile în care procurorii sunt în drept să vorbească despre Procuratură, cauzele aflate în curs de desfășurare sau dosarele încheiate, și despre legislație, în general. LP și PG, de asemenea, nu reglementează dreptul procurorului la libertatea de exprimare în afara orelor de serviciu, pe teme politice sau de prevenire a infracțiunilor. Totodată, după cum a stabilit CtEDO în hotărîrea *Guja*, nu există proceduri scrise și protecție legală pentru procurorii care intenționează să furnizeze informații despre un act de corupție din cadrul sau dinafara procuraturii.

Factorul 6: Libertatea de asociere profesională

Procurorii dispun de dreptul la libertatea de asociere și întrunire profesională. Ei sunt liberi să se alătore sau să înființeze organizații locale, naționale sau internaționale, care să le reprezinte interesele, să promoveze formarea lor profesională și să le protejeze statutul, fără a prejudicia activitatea lor profesională prin participarea sau calitatea de membru al unei organizații.

Concluzie	Corelație: Pozitiv
Procurorii dispun de libertatea de a se alătura asociațiilor și uniunilor profesionale. Există două asociații și o uniune care reprezintă drepturile și interesele procurorilor în exercițiul funcției și a celor pensionați. Procurorii nu sunt reprezentați de un sindicat, care să pledeze pentru sporirea salariilor și îmbunătățirea condițiilor de lucru.	

Analiză/Context

Art. 41 din Constituție garantează dreptul cetățenilor de a se asocia liber „în partide și în alte organizații social-politice”. Statul asigură respectarea drepturilor și intereselor legitime ale partidelor și ale altor organizații social-politice. Organizațiile sociale care militează împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept, a suveranității și independenței, a integrității teritoriale a Republicii Moldova, sunt neconstituționale. Art. 42 din Constituție garantează oricărui salariat dreptul de a întemeia și de a se afilia la sindicate pentru apărarea drepturilor sale.

Art. 23(1)(d) din LP prevede dreptul procurorilor de a se alătura unei organizații neguvernamentale pentru a le reprezenta drepturile. Art. 54 din proiectul LP prevede dreptul procurorilor de a se „asocia în organizații profesionale sau în alte organizații care au drept scop reprezentarea și protejarea intereselor profesionale.”

Existența a trei asociații de procurori este confirmată pe pagina web a PG. Asociația Procurorilor Republicii Moldova a fost constituită în anul 2005, întrunind 670 de procurori. Asociația asigură independența procurorilor, apărarea drepturilor și intereselor profesionale și sociale ale procurorilor, susținerea morală și materială a procurorilor. Respondenții au menționat că Asociația nu funcționează din luna iunie 2008. Asociația Veteranilor Procuraturii Republicii Moldova, de asemenea, a fost înființată în anul 2005. Asociația întrunește aproximativ 90 de membri și asigură apărarea drepturilor și intereselor veteranilor organelor procuraturii, precum și promovează imaginea procuraturii în societate. Asociația Veteranilor Procuraturii activează datorită contribuțiilor și donațiilor benevole ale sponsorilor și din cotizațiile membrilor Asociației. Asociația este mai mult un grup social decât o organizație de influență și lobare a intereselor procurorilor.

Asociația sindicală ramurală a angajaților Procuraturii a fost înființată în anul 2006 și are drept scop inclusiv acordarea asistenței procurorilor în vederea procurării apartamentelor la prețuri mai joase decât cele de piață. Potrivit informației plasate pe pagina web, de asistența sindicatului au beneficiat 93 de procurori.

Factorul 7: Libertatea împotriva influenței necorespunzătoare

Procurorii își îndeplinesc atribuțiile de serviciu fără ingerințe necorespunzătoare asupra procuraturii și asupra altor autorități.

Concluzie	Corelație: Negativ
R. Moldova dispune de cadrul juridic care garantează libertatea și independența procuraturii. În practică, însă procurorii de diferite nivele sunt supuși presiunii din partea deputaților Parlamentului, a Guvernului, a agenților economici influenți și a procurorilor ierarhic superiori. Presiunea este, deseori, exercitată asupra procurorilor ierarhic inferiori prin intermediul indicațiilor „telefonice” verbale. Se consideră că pentru a fi promovați sau menținuți la locul de muncă, procurorii trebuie să execute indicațiile telefonice.	

Analiză/Context

Procuratura este o instituție autonomă în cadrul autorității judecătorești Art. 2(1) din LP. Procuratura își păstrează independența în relațiile sale cu alte autoritățile publice, supraveghează activitatea organelor de urmărire penală, conduce și exercită urmărirea penală, reprezentând interesele societății Art. 2(2) din LP. Art. 2(3) din LP prevede că „activitatea Procuraturii este organizată conform principiilor legalității, operativității, proporționalității, imparțialității și controlului ierarhic”.

Art. 125(1) din CRM și Art. 16(2) din LP prevăd că PrG este numit de Parlament. Potrivit Art. 16(5) din LP, aceeași persoană poate deține funcția de PrG cel mult 2 mandate constituționale consecutive. Art. 16(11) din LP prevede că PrG poate fi eliberat din funcție înainte de termen

de către Parlament din trei motive: 1) incompatibilitatea funcțiilor, stabilită în condițiile legii; 2) imposibilitatea îndeplinirii obligațiilor de serviciu din motive de sănătate timp îndelungat și neîntrerupt (mai mult de 4 luni) sau 3) pronunțarea sentinței definitive de condamnare. Conform Art. 125(2) din CRM și Art. 16 (3)-(4) din LP, PrG, care este superior tuturor celorlalți procurori, își alege primul-adjunct și adjuncții, cu aprobarea Parlamentului. Art. 125(3) și (5) din LP prevede că procurorii sunt numiți pentru un mandat de cinci ani și se supun doar legii.

Potrivit art. 51(3) din CPP: „Procurorul, în cadrul urmăririi penale, este independent și se subordonează doar legii. De asemenea, acesta se supune ordinelor scrise ale procurorului ierarhic superior.” Art. 303(2) din CP interzice amestecul, sub orice formă, în activitatea organelor de urmărire penală, inclusiv a Procuraturii, și prevede pedeapsa cu amendă și/sau închisoare. Mai mult, potrivit Art. 324 din CP procurorii sunt pasibili de răspundere penală pentru corupție (se interzice acceptarea pasivă a banilor sau bunurilor de valoare, serviciilor sau privilegiilor), Art. 325 (se interzice solicitarea activă a banilor sau bunurilor de valoare, serviciilor sau privilegiilor), Art. 326 (se interzice traficul de influență), Art. 327 (se interzice abuzul de putere de către persoanele cu funcții de răspundere) și Art. 330 (se interzice primirea de către un funcționar public a unei recompense ilicite sau a unor avantaje pentru îndeplinirea unor acțiuni sau acordarea de servicii ce țin de obligațiile sale de serviciu). Încălcarea prevederilor legale specificate mai sus se pedepsește cu amendă sau închisoare.

Proiectul LP prevede o serie de măsuri menite să protejeze procurorul de ingerințe. Art. 57 este intitulat „Garantarea autonomiei procurorului” și este una dintre cele mai importante prevederi care le permite procurorilor să solicite ca ordinele superiorilor să fie în scris, să refuze executarea dispozițiilor care sunt vădit ilegale sau care vin în contradicție cu „conștiința lor juridică” și să conteste dispozițiile procurorului superior la procurorul ierarhic superior acestuia din urmă.

Art. 81 din proiectul LP, de asemenea, prevede crearea Consiliului Procurorilor, care este „organul reprezentativ și de autoadministrare al procurorilor”. Consiliul Procurorilor este „garantul autonomiei, obiectivității și imparțialității procurorilor”. Potrivit Art. 82, Consiliul Procurorilor este constituit din 12 membri, care sunt PrG, președintele CSM, doi procurori de la PG, șase procurori de la procuraturile teritoriale și de la cele specializate, doi experți în drept din societatea civilă propuși de Consiliul Procuraturii. PrG și Președintele CSM sunt membri permanenți, iar toți ceilalți membri ai Consiliului Procurorilor sunt aleși de procurorii în funcție prin vot „secret, direct și liber exprimat”.

Marea majoritate a respondenților, unii cu cunoașterea profundă a practicilor din Procuratură, au relatat despre diminuarea gradului de independență, libertate și discreție a procurorilor pe parcursul ultimilor 10 ani. În această perioadă au fost numiți cinci PrG: Valeriu Catană (1998-1999), Mircea Iuga (1999-2001), Vasile Rusu (2001-2003), Valeriu Balaban (2003-2007) și Valeriu Gurbulea (2007 – până în prezent). În decursul celor 10 ani, doar Rusu și Gurbulea au activat anterior în calitate de procurori. Ceilalți au deținut anterior funcții de avocat, judecător și, respectiv, de lucrător în cadrul Serviciului de Informații și Securitate. Cu toate că au fost numiți pentru un mandat de cinci ani, nici unul dintre cei cinci PrG numiți pe parcursul ultimilor 10 ani nu s-a aflat în exercițiul funcției mai mult de

trei ani, deși Parlamentul nu și-a exercitat niciodată puterea sa de a destitui PrG din funcție. Dimpotrivă, câțiva foști angajați de rang înalt ai Procuraturii au menționat că PrG sunt forțați să-și depună demisia din funcție „din proprie inițiativă” atunci când pierd susținerea președintelui sau a partidului politic de guvernământ. Angajații sus-menționați au specificat că Procuratura dispune de o autoritate enormă și că membrii partidului de guvernământ se asigură ca PrG să fie obiedinent partidului respectiv, astfel încât să beneficieze și ei de autoritate. Un fost angajat de rang înalt al Procuraturii a menționat că PrG trebuie să se supună președintelui, de altfel riscă să piardă susținerea acestuia și funcția de PrG. Fostul PrG, Valeriu Catană, a descris plecarea sa din funcție din motive politice delegaților de la CtEDO în cauza *Ilașcu și alții contra R. Moldova și Rusiei*, CtEDO, 8 iulie 2004.

„Martorul [Catană] susține că a fost obligat să-și dea demisia din motive politice, deoarece persoane din Partidul Comunist au obiectat referitor la lucrul său și deoarece el a insistat să emită decizii în baza legii, și nu precum îi dicta voința politică. Atunci când se dorește demiterea unei persoane, întotdeauna poate fi găsit un motiv, ceea ce s-a și întâmplat în cazul martorului. Funcția de Procuror General era, într-un fel, o funcție politică. Martorul a încercat să nu se implice în activități politice, ci doar să urmeze legea, însă, din păcate, unele cazuri se refereau și la aspectul politic.”

Ilașcu și alții contra R. Moldova și Rusiei, paragraful 210.

Actualmente persistă convingerea că instituția procuraturii este direct controlată de președintele țării și, într-o măsură mai redusă, este influențată de deputații din Parlament, care solicită inițierea sau încetarea urmăririi penale în privința anumitor persoane.²¹ Solicitățile acestora sunt, de cele mai multe ori, motivate politic și sunt îndreptate împotriva oponenților politici. Respondenții au raportat multe cazuri în care procurorii au fost supuși presiunii politice de a acționa contrar prevederilor legale. De exemplu, procurorii au inițiat urmărirea penală împotriva unor persoane nevinovate și, în discuții personale, și-au cerut scuze de la avocați, recunoscând că erau presați să acționeze într-un fel sau altul. Dosarele cu caracter politic prevalează, în mod special, în perioada preelectorală. Cu toate că circumstanțele fiecărui caz nu pot fi verificate, majoritatea cazurilor relatate au fost următoarele:

- PG a pornit urmărirea penală împotriva lui Formuzal Mihail, un politician ales în calitate de guvernator (bașcan) al Găgăuziei. La un moment dat, PG a inițiat 18 dosare penale împotriva lui Formuzal în lunile anterioare alegerilor.
- PG a pornit urmărirea penală împotriva lui Bodrug Tudor-Nicolae, un judecător anti-comunist bine-cunoscut. Dosarul acestuia a fost examinat în ședințe închise, potrivit Art. 18(3) CPP, dat fiind faptul că dosarul ținea de respectarea securității naționale.

²¹ Membrii Parlamentului dispun de mijloace formale pentru adresarea întrebărilor și obținerea răspunsurilor de la PG. Art. 122 din Regulamentul Parlamentului prevede că fiecare deputat poate adresa întrebări membrilor Guvernului sau conducătorilor altor autorități ale administrației publice. Formulând întrebarea, deputatul va preciza dacă dorește să primească răspunsul în scris sau oral la ședința în plen. Dacă se solicită răspuns scris, acesta se prezintă în termen de 15 zile. A se vedea, de asemenea, Art. 17 din Legea privind statutul deputatului în Parlament [prevede aceleași drepturi de a adresa întrebări și a obține răspunsuri].

- PG desfășoară ani la rând urmărirea penală împotriva fostului Ministru al Apărării al Republicii Moldova, Valeriu Pasat, pentru pretinsa delapidare a averii statului, prin vânzarea, în anul 1997, a 21 de avioane Statelor Unite ale Americii la un preț mai mic decât prețul de piață. Pasat a fost arestat chiar înainte de alegerile parlamentare din martie 2005, după ce a criticat Partidul Comuniștilor din Republica Moldova. În decursul procesului de judecată a lui Pasat, care a durat șase luni, apărătorilor acestuia li s-a interzis să audieze declarațiile-cheie ale cetățenilor americani care au procurat avioanele. În ianuarie 2006, Pasat a fost condamnat la 10 ani de închisoare. În octombrie 2006, Curtea de Apel Chișinău a modificat sentința de condamnare a lui Pasat pentru vânzarea avioanelor MIG-29 și l-a amnistiat în privința celei de-a doua acuzații pentru care fusese condamnat la cinci ani de închisoare, termen pe care acesta deja l-a ispășit. PG a înaintat acuzații noi, precum că Pasat a acceptat un revolver în calitate de cadou în timp ce exercita funcția de ministru al apărării. Pasat rămîne pînă în prezent în închisoare.

Respondenții care în prezent nu activează în cadrul Procuraturii au descris un sistem de control prin intermediul căruia procurorii li se dau ordine verbale prin telefon. „Dispozițiile telefonice” sunt primite de la Președinție, deputații din Parlament, membrii Partidului Comuniștilor sau persoane fizice și juridice cu influență care au interese economice. Dispozițiile respective sunt transmise procurorilor, cărora li se ordonă să pornească urmărirea penală împotriva oponenților politici sau concurenților economici, sau să înceteze sau să amîne urmărirea penală pornită împotriva persoanelor protejate. Președintele Republicii Moldova, Vladimir Voronin, și mijloacele de informare în masă din R. Moldova au recunoscut sistemul dispozițiilor telefonice. *A se vedea hotărîrea Guja contra R. Moldova*, CtEDO, 13 februarie 2008, para. 15 [care face referire la declarațiile Președintelui privind importanța ignorării de către colaboratorii organelor de drept a unor astfel de dispoziții]. Procurorilor le este frică de discriminare, retrogradare și concediere în cazul în care aceștia refuză să execute dispozițiile telefonice. Dacă acest lucru este adevărat, atunci dispozițiile respective constituie o încălcare a Art. 16 și 51 din LP și Art. 52 din CPP, potrivit cărora dispozițiile urmează să fie în formă scrisă. Mai mult, dat fiind că astfel de dispoziții constituie o ingerință în investigarea dosarelor penale, ele exercită influență neadecvată asupra drepturilor acuzaților și, din aceste considerente, pot servi drept temei pentru tragerea procurorului la răspundere în baza legislației R. Moldova. Pe de altă parte, lor, de asemenea, le este frică să nu fie trași la răspundere în cazul în care comportamentul lor ilegal se va examina de CtEDO sau de o instanță judecătorească națională. Unii respondenți au relatat despre cazuri cînd insistența procurorilor ca dispoziția ilegală să fie formulată în scris a avut drept consecință evaluarea imediată a performanței acestora, care s-a dovedit a fi negativă. Colegiul Procuraturii nu examinează, în mod serios, contestarea acestor evaluări spontane, fiindcă membrii colegiului nu vor acționa împotriva PrG. De regulă, procurorii iau decizii la începutul carierei lor în vederea executării sau neexecutării ordinelor ilegale. Unii procurori demisionează peste un an sau trei, iar mulți dintre aceștia demisionează după peste 10 ani de activitate la Procuratură.

Fiecare dispoziție telefonică pune procurorii în situația dificilă de a alege între încălcarea drepturilor omului și confruntarea cu potențiale represalii la locul de muncă – dilemă care este și mai dificilă datorită faptului că mulți procurori doresc să devină avocați licențiați după demisia din Procuratură.

Art. 8(3) din Legea cu privire la avocatură [în continuare „LA”] prevede că sunt scutite de efectuarea stagiului profesional și de examenul de calificare persoanele care au cel puțin 10 ani vechime în muncă în funcția de judecător sau procuror dacă, în termen de 6 luni după demisia din funcțiile respective, au solicitat eliberarea licenței pentru exercitarea profesiei de avocat. Art. 8(4) din LA prevede cazurile de respingere a cererii de eliberare a licenței și anume, când persoana a fost concediată din cadrul organelor de drept din motive compromițătoare sau când, prin hotărârea instanței judecătorești, s-a stabilit un abuz prin care persoana a încălcat drepturile și libertățile fundamentale ale omului. Astfel, procedurile în cauză motivează mulți procurori să se supună ordinelor ilegale, pînă nu ating o vechime de muncă de 10 ani, după care ei demisionează și depun cerere pentru obținerea licenței de avocat. O pondere sporită a demisiei procurorilor cu o vechime de muncă de 10 ani a condiționat reducerea nivelului mediu de experiență a procurorilor. Cu toate că procurorii în exercițiu neagă vehement existența dispozițiilor telefonice sau a influenței, aceștia admit existența problemei fluxului de cadre în Procuratură.

Salariile joase achitate procurorilor constituie un factor de corupție și influență, dat fiind faptul că aceștia sunt tentați să accepte mită pentru a-și spori venitul. Cîțiva respondenți, printre care avocați, foști procurori și jurnaliști de investigație, au menționat că cunosc procurori care acceptă, în mod deschis, mită pentru a-și asigura un mod mai mult decît decent de trai. Salariul procurorilor variază între 3,700 lei și 8,300 lei (echivalentul a aproximativ 280 – 627 euro) pe lună, în funcție de vechimea în muncă. Un procuror de rînd, cu o vechime în muncă de un an, poate primi 3,700 lei (aproximativ 280 euro) pe lună, cu o vechime în muncă de 5 ani – 4,800 lei (aproximativ 363 euro) și de 10 ani – 6,000 lei (aproximativ 454 euro). În anul 2008, salariul mediu lunar pe țară a constituit 2,529 lei (aproximativ 191 euro)²². Rata medie lunară pentru chiria unui apartament la Chișinău constituie 2,000 lei (aproximativ 151 euro).

Diferite evaluări coroborează concluzia că Procuratura ar fi influențată și că, uneori, procurorii sunt corupți. Potrivit acestor evaluări:

- În hotărîrea *Guja contra R. Moldova*, CtEDO, 13 februarie 2008, colaboratorii poliției investigați de PG pentru abuzurile față de drepturile omului, au adresat unui deputat în Parlament o scrisoare cu solicitarea de a interveni în apărarea lor. Deputatul respectiv a expediat o scrisoare către PG, întrebînd dacă aceasta „luptă cu crimele sau cu poliția?”. După familiarizarea cu scrisoarea, CtEDO a constatat că „luînd în considerație contextul și limbajul utilizat, nu se exclude faptul că scopul adresării a fost de a exercita presiune asupra Procuraturii, chiar dacă în scrisoare a fost inclusă fraza că cauza trebuie examinată în strictă conformitate cu legea”.
- În Raportul Departamentului de Stat al SUA din 2006 privind Respectarea Drepturilor Omului în R. Moldova [în continuare „Raport DS al SUA 2006”] s-a menționat practica procurorilor locali și a judecătorilor de a accepta mită în schimbul diminuării acuzațiilor sau reducerii termenului de ispășire a pedepsei.

- Indicele de Percepție a Corupției realizat de Transparency International [în continuare „IPC”] evaluează corupția percepută la nivel de țară prin intermediul aprecierilor experților și a sondajelor de opinie. R. Moldova permanent este percepută ca o țară cu un grad sporit al corupției. Pe o scară de 10 puncte, unde 1 constituie indicele celui mai sporit grad de corupție și 10 – celui mai redus, R. Moldova a acumulat 3,2 puncte în 2006, 2,8 – în 2007 și 2,9 – în 2008.
- Barometrul Global al Corupției realizat de Transparency International reflectă perceperea corupției de către cetățeni pe o scară din 5 puncte, unde 5 indică gradul cel mai sporit al corupției și 1 – cel mai redus. După evaluarea din anul 2007 a instituțiilor din R. Moldova, sistemul judecătoresc a acumulat 3,7 puncte, demonstrând încrederea cetățenilor că sistemul judecătoresc este în aceeași măsură de corupt sau mai corupt decât partidele politice (3,7), parlamentul (3,6), sectorul de afaceri/privat (3,5), sistemul educațional (3,3) și sistemul fiscal (3,1). Unicele instituții percepute ca având un grad mai sporit de corupție au fost organele de poliție (4,1) și instituțiile medicale (3,8).

Respondenții au apreciat prevederea din proiectul LP privind înființarea Consiliului Procurorilor. Ei au menționat că Consiliul Procurorilor ar trebui să faciliteze independența și imparțialitatea procurorilor și să exercite control asupra ingerințelor din partea președintelui țării și a deputaților din Parlament. Unii respondenți au specificat că PrG oricum va controla Consiliul Procurorilor, dat fiind faptul că PrG va rămâne din oficiu membru al Consiliului.

Influența din exterior, de asemenea, are impact negativ asupra relațiilor Procuraturii cu alte structuri care sunt legate strâns cu organele Procuraturii. De exemplu, respondenții au menționat următoarele îngrijorări:

- CCCEC pare să fie inviolabil. CCCEC a fost înființat în anul 2002 și este organul de bază din R. Moldova care previne și combate corupția. CCCEC este foarte centralizat și secret. Directorul CCCEC este ales de Guvern și se subordonează direct Președintelui Republicii Moldova. CCCEC dispune de resurse substanțiale, însă nu a pornit nici o urmărire penală împotriva vreunui membru al partidului de guvernământ. Cu toate că PAC este obligată să exercite control asupra activității CCCEC, procurorii de la PAC refuză să investigheze cauzele cu implicarea CCCEC sau a ofițerilor de urmărire penală din cadrul acestuia. În anul 2007, aproximativ 18 procurori au demisionat din motiv că nu doreau să investigheze cauze în care era implicat CCCEC, deoarece se consideră că CCCEC se află sub controlul și mai riguros al Președintelui, decât procuratura. Acesta reprezintă o unitate interdepartamentală de investigare care, din punct de vedere funcțional, este autonomă față de celelalte organe de urmărire penală.
- Angajații CCTFU sunt ofițeri de urmărire penală de la MAI și procurori de la PG. Ofițerii de urmărire penală și procurorii CCTFU au fost supuși unei evaluări riguroase prin intermediul unor investigații minuțioase și verificării poligrafice. Cu toate acestea, înainte

de pornirea urmăririi penale toate rechizitoriile trebuie să fie transmise Procuraturii spre aprobare. Respondenții au menționat că procedura vizată a subminat intenția organizației de a fi un organ autonom care să se afle în afara oricăror influențe corupte ale altor organizații.

Procurorii intervievați au negat faptul că Procuratura este influențată de organe autoritare din afară. Procurorii au specificat încercările de a exercita influență asupra Procuraturii, care au fost ignorate. Ei au negat existența „dispozițiilor telefonice”, susținând că toate dispozițiile sunt în formă scrisă. Procurorii au susținut că orice act de influență se contestă în instanța judecătorească. Ei, de asemenea, au afirmat că mărimea salariilor lor este suficientă.

Analiza informației colectate demonstrează că Procuratura și procurorii sunt influențați de entități politice puternice. Posibil că Procuratura ar putea să ignore unele încercări de influență, dar este evident că unele acțiuni ale Procuraturii sunt inițiate exclusiv pentru a satisface necesitățile politice ale actorilor din afară. În aceeași măsură, este îngrijorătoare percepția că Procuratura este mai mult influențată în ultimii ani. Concluzia este că are loc un regres și nu un progres în lupta de a rămâne o instituție de justiție penală independentă și demnă de încredere.

În cadrul colectării informației pentru factorul respectiv, evaluatorii s-au confruntat cu o discrepanță substanțială între opiniile procurorilor în exercițiu și opiniile foștilor procurori sau ale persoanelor care nu au deținut funcția de procuror. Diferența majoră în opinii a fost, în aceeași măsură, depistată în Factorii 10, 11 și 14. Trebuie menționat faptul că prin descrierea diferitor opinii IRP încearcă să prezinte fapte verificate, precum și fapte percepute, dat fiind faptul că ultimele constituie viziunea cetățenilor asupra Procuraturii, care este obligată să le protejeze drepturile și interesele. În cazurile prezentate mai sus, în care predomină percepția corupției, procuratura trebuie să realizeze reforme pentru a combate percepția, în caz contrar, aceasta se va confrunta cu un regres al legitimității percepute. Perceperea corupției poate fi redusă prin intermediul regulamentelor de ordine interioară, a sporirii transparenței, mediatizării și implementării măsurilor de luptă împotriva corupției.

Factorul 8: Protecția împotriva hărțuirii și intimidării

Procurorii pot să-și exercite atribuțiile de serviciu într-un mediu sigur și beneficiază, împreună cu familiile lor, de protecția statului.

Concluzie	Corelație: Neutru
Statul dispune de un cadru normativ care protejează procurorii și familiile lor de hărțuire și intimidare. Unele prevederi se referă la procurori, iar altele sunt aplicabile cetățenilor, în general. Protecția în oficiile procuraturilor nu este suficientă. Procurorii rareori sunt intimidați sau hărțuiți.	

Analiză/Context

Art. 42 din LP obligă MAI să pună în serviciul procuraturii o diviziune din cadrul poliției. Colaboratorii poliției, subordonați PrG, asigură paza localurilor și a bunurilor procuraturii. Art. 40(1) din LP le acordă procurorilor dreptul de a purta armă și de a se autoapăra. Art. 35 din LP prevede că prejudiciul material cauzat procurorului prin deteriorarea bunurilor acestuia, provocarea vătămarilor corporale sau a decesului se repară integral din bugetul de stat.

CP conține câteva prevederi aplicabile procurorilor. Art. 305 din CP prevede o pedeapsă cu închisoarea de la 16 pînă la 25 de ani pentru atentarea la viața judecătorului, a persoanei care efectuează urmărirea penală ori contribuie la înfăptuirea justiției, precum și a rudelor lor apropiate, în legătură cu examinarea cauzelor sau materialelor în instanța de judecată, săvîrșită cu scopul de a împiedica activitatea legitimă a persoanelor indicate ori din răzbunare pentru asemenea activitate. Art. 303 prevede pedepse pentru amestecul în activitatea organelor de urmărire penală, inclusiv favorurile, solicitările, promisiunile sau amenințările, făcute verbal, în scris sau prin intermediul terților.

Proiectul LP prevede mai multe măsuri de protecție a procurorilor și a familiilor lor decît actuala LP. Art. 53(2)(g) din proiectul LP prevede că procurorii au dreptul „să li se asigure măsuri speciale de protecție împotriva amenințărilor, violenței sau a oricăror fapte ce creează pericol pentru ei, pentru familia lor ori pentru bunurile lor”. Art. 68 intitulat „Protecția de stat a procurorului și a membrilor lui de familie” prevede modul în care statul trebuie să protejeze procurorii. Potrivit articolului în cauză, statul trebuie să protejeze procurorii, familiile și bunurile lor, iar orice persoană care amenință sau insultă un procuror este pasibilă de răspundere penală. Procurorii au dreptul să poarte armă, precum și dreptul la compensarea cheltuielilor efectuate în interes de serviciu.

Respondenții și-au exprimat convingerea că procurorii nu sunt intimidați și hărțuiți de cetățeni. Cu toate acestea, după cum a fost menționat la Factorul 7, se consideră că procurorii sunt hărțuiți și intimidați de colegii lor sau de autoritățile și entitățile de stat puternice.

Securitatea fizică a clădirilor procuraturii este foarte insuficientă. Sediul central al PG și sediul CCCEC dispun la intrarea centrală de o recepție, gardieni și porți de securitate. Sediile respective par să fie foarte protejate. Sediile celor trei procuraturi raionale, vizitate de evaluatori, nu dispun de mijloace de securitate vizibile, cum ar fi recepția, gardienii sau bariere fizice, care asigură intrarea și ieșirea din clădire. În toate sediile procuraturilor lipsesc detectoare de metale sau scanere cu raze roentgen. Verificarea conținutului genților nu a avut loc. CCTFU dispune de un gardian la ușa din față, iar ușa din spate nu este păzită și este accesibilă pentru public. Cu toate că, la momentul actual, măsurile de securitate nu constituie un subiect prioritar, acesta poate deveni foarte serios în cazul în care organele procuraturii ar investiga cauze în care sunt implicate autorități de nivel înalt sau infractori notorii, în special, acei legați de grupările criminale organizate internaționale.

Aparent, procurorii nu sunt hărțuiți și intimidați de persoane sau entități din afara structurilor politice ale țării. Cu toate acestea, procurorii sunt hărțuiți și intimidați de colegii săi, în rezultatul influențelor externe, avînd drept scop direcționarea eforturilor procurorilor asupra anumitor cauze de importanță majoră.

Factorul 9: Imunitatea profesională

Procurorii beneficiază de imunitate în cazul acțiunilor întreprinse cu bună-credință în exercițiul funcției.

Concluzie	Corelație: Neutru
Procurorii beneficiază de imunitate în cazul pretențiilor cu caracter civil sau penal care nu dovedesc faptul că aceștia au acționat cu intenție sau din culpă gravă. Cu toate că legislația permite atragerea la răspundere în orice alt mod a procurorilor, respondenții au menționat că la astfel de măsuri se recurge foarte rar. PrG este unica persoană care poate autoriza urmărirea penală și acuzarea unui procuror.	

Analiză/Context

În general, procurorii dispun de imunitate pentru acțiunile lor, cu excepția cazurilor în care ei se implică în activități criminale, cu intenție sau din culpă gravă, care rezultă în obligația statului de a achita prejudicii. Un număr foarte redus de procurori sunt acuzați sau chemați în judecată de către stat pentru a compensa daunele cauzate ca urmare a acțiunilor lor.

Art. 17 al Legii cu privire la Agentul Guvernamental prevede că statul are drept de regres împotriva persoanelor cu funcții de răspundere, inclusiv a procurorilor, în cazul în care statul a suportat pierderi în urma activității cu intenție sau din culpă gravă a acestora. În astfel de cazuri, agentul guvernamental trebuie să informeze PrG, care va investiga cauza și, în caz de necesitate, va depune cerere de chemare în judecată împotriva funcționarilor publici vinovați.

Art. 25(3) prevede că doar PrG poate porni urmărirea penală împotriva procurorului. Cu toate acestea, legea nu conține detalii, iar evaluatorii IRP nu știu despre existența vreunui regulament intern cu privire la exercitarea de către PrG a discreției de a ridica sau nu imunitatea vreunui subordonat al său. O astfel de discreție liberă este susceptibilă de abuz sau de percepția comiterii de abuzuri. În cazuri rare, cînd procurorul este urmărit penal pentru acțiunile sale care rezultă în compensarea de către stat a prejudiciilor cauzate, statul poate să solicite despăgubiri prin depunerea unei plîngerii împotriva procurorului, potrivit Art. 20 al Legii privind modul de reparare a prejudiciului cauzat prin acțiunile ilicite ale organelor de urmărire penală, ale procuraturii și ale instanțelor judecătorești.

Art. 58 din proiectul LP descrie răspunderea civilă, penală și administrativă a procurorilor cu mai multă claritate decît LP în vigoare. Cu toate acestea, proiectul LP nu clarifică dacă

PrG își va păstra împuternicirea unică de a ridica imunitatea unui procuror față de urmărirea penală sau dacă și Consiliul Procurorilor va juca vreun rol în luarea unei astfel de decizii. Art. 64 din proiectul LP reiterează răspunderea procurorilor ca urmare a depunerii acțiunilor de regres.

Evaluatorii IRP nu au reușit să obțină suficiente date pentru factorul în cauză. Respondenții au menționat că procurorii sunt rareori supuși urmăririi penale sau trași la răspundere civilă pentru prejudiciile achitate de către stat, care au rezultat din acțiunilor lor cu intenție sau din culpă gravă. Un procuror suspus a specificat că din decembrie 2007 PrG a depus doar o acțiune de regres împotriva unui procuror. După cum a fost menționat la capitolul despre istoricul Procuraturii de mai sus, PrG poate să nu dorească să depună acțiuni de regres din cauza ostilității judecătorilor, cărora le este frică să nu devină și ei ținta unor astfel de procese. Mai mult, respondenții au menționat că este dificil să obții un câștig de cauză în dosare împotriva procurorilor și judecătorilor, deoarece prin intermediul probelor trebuie să se demonstreze că comportamentul acuzatului a fost cu intenție sau din culpă gravă. În consecință, procurorii se bucură de imunitate atât pentru acțiunile întreprinse cu bună-credință, cât și pentru cele întreprinse din motive dubioase sau inadecvate.

III. FUNCȚII ALE PROCURATURII

Factorul 10: Funcții discreționare

Discreția procurorilor, dacă este permisă într-o anumită jurisdicție, este exercitată în mod etic, independent și fără ingerință politică, iar criteriile care au stat la baza deciziilor se fac publice. Dreptul procurorului de a înceta urmărirea penală din motive discreționare este prevăzut de lege și, în cazul în care este aplicabil, decizia respectivă trebuie să fie justificată în scris și anexată la dosarul penal.

Concluzie	Corelație: Negativ
Procurorii sunt supuși unei influențe politice substanțiale în exercitarea atribuțiilor lor de a porni, continua sau înceta urmărirea penală. Când urmărirea penală este încetată din motive discreționare, rareori la dosar se anexează vreun document scris în care ar fi specificate motivele pentru decizia procurorului. Criteriile pentru exercitarea de către procurori a dreptului discreționar nu se fac publice și nu au formă scrisă.	

Analiză/Context

Art. 23(1)(a) din LP prevede că procurorul are dreptul să examineze probleme și să adopte decizii în limitele atribuțiilor sale. Art.2(3) din LP prevede că procurorii trebuie să ia decizii conform principiilor legalității, operativității, proporționalității, imparțialității și controlului ierarhic. Potrivit Art. 51(3) din CPP: „La exercitarea atribuțiilor sale în procesul penal, procurorul este independent și se supune numai legii. El, de asemenea, execută indicațiile scrise ale procurorului ierarhic superior”. Art. 284-286 din CPP descriu circumstanțele în care procurorul poate lua decizia de a suspenda sau înceta urmărirea penală. Art. 284(3) prevede dispunerea de către procuror a scoaterii persoanei de sub urmărire penală prin ordonanță motivată. Potrivit Art. 286(1) procurorul, prin ordonanță motivată, dispune clasarea cauzei penale.

Art. 504(1) din CPP reglementează procedura acordului de recunoaștere a vinovăției și prevede că acordul de recunoaștere a vinovăției este o tranzacție încheiată între „procuror și învinuitul sau, după caz, inculpatul, care și-a dat consimțământul de a-și recunoaște vina în schimbul unei pedepse reduse”. Potrivit Art. 504(2), acordul de recunoaștere a vinovăției se întocmește în scris. Art. 504(5) prevede că acordul de recunoaștere a vinovăției poate fi inițiat atât de către procuror, cât și de către învinuit, inculpat sau avocatul acestuia. Art. 505(4) prevede că acordul încheiat de procuror trebuie să fie aprobat de către procurorul ierarhic superior.

Drepturile victimelor și ale părților vătămate, de asemenea, influențează decizia procurorului într-o cauză penală. CPP le oferă victimelor și părților vătămate un volum impunător de drepturi, cum sunt dreptul de a fi consultat sau de a depune plângeri împotriva acțiunilor procurorului. Cu toate că victimele și părțile vătămate nu pot preveni clasarea sau soluționarea

alternativă a cauzei, ele pot exercita influență asupra termenului în care se pronunță încheierile respective. Drepturile victimei sunt abordate în detaliu la Factorul 12 de mai jos.

După cum a fost menționat la Factorul 7, există dovezi că procurorii sunt influențați de figurile politice aflate la putere. În pofida unor progrese, respondenții au menționat că Procuratura devine o instituție din ce în ce mai politizată, fiind un instrument de exercitare a presiunii pentru stat, în general, și pentru președintele țării, în special. Luarea deciziilor politice în cadrul Procuraturii este facilitată de o structură extrem de centralizată și strict ierarhizată, în care PrG exercită și deține toată autoritatea și discreția. Toate dosarele importante se află sub controlul PG și foarte puțină discreție li se acordă procuraturilor teritoriale. Procurorii tineri nu dispun deloc de autoritate discreționară. Respondenții au menționat că, uneori, procurorii acționează din considerente politice, însă că astfel de acțiuni nu sunt discreționare și, în majoritatea cazurilor, se bazează pe dispozițiile superiorilor. CtEDO, în mod expres și implicit, a criticat comportamentul procuraturii în cazul dosarelor politice. *A se vedea hotărârea Oferta Plus S.R.L. contra R. Moldova*, 19 decembrie 2006, para. 143 [Curtea consideră, în baza materialelor de care dispune, că există motive suficient de temeinice pentru constatarea faptului că urmărirea penală împotriva lui C.T. a avut scopul de a descuraja reclamantul să mențină această cerere la Curte]; *hotărârea Mușuc contra R. Moldova*, 6 februarie 2008, para. 33 și 43-45 [În lumina celor de mai sus, Curtea nu consideră că materialele prezentate de procuratură, pe care s-au bazat instanțele de judecată naționale pentru a-l aresta pe reclamant, erau suficiente pentru a convinge un observator obiectiv că reclamantul ar fi putut săvârși infracțiunea imputată lui]; *hotărârea Becciev contra R. Moldova*, 4 ianuarie 2006, para. 60-64 și 73-76 [care a constatat că procurorul a solicitat, incorect, arestarea reclamantului, în pofida declarației publice a ofițerului de urmărire penală că dosarul împotriva reclamantului fusese fabricat din motive politice]; *hotărârea Gorea contra R. Moldova*, 17 octombrie 2007, para. 74 [nu există un temei legal pentru ținerea sub arest a reclamantului].

Procurorii au recunoscut că procedura de luare a deciziilor este centralizată și că, în cadrul instituției, factorul de discreție este exercitat de sus în jos. Cu toate acestea, ei au negat faptul că sunt influențați sau că nu și-au exercitat atribuția de luare a deciziilor în modul prevăzut de lege. Procurorii au menționat că toate dosarele de o anumită importanță – dosare politice intentate împotriva autorităților publice sau crime deosebit de grave – sunt imediat raportate PrG. Ei au susținut că acțiunile discreționare deseori se discută cu superiorii, și că, în cele din urmă, procurorii de rînd iau decizia de a porni urmărirea penală, de a încheia acordul de recunoaștere a vinovăției sau de a clasa dosarul în conformitate cu legea. Procurorii au subliniat că rareori este manifestat dezacordul față de modul în care trebuie de acționat, în caz contrar, dezacordul se aduce la cunoștința procurorului ierarhic superior spre soluționare. Dacă procurorii categoric nu sunt de acord cu decizia superiorului, aceștia pot solicita ca dosarul să fie distribuit altui procuror. Însă ei recunosc că doar procurorii superiori pot face astfel de solicitări de frică că ar putea fi pedepsiți.

Expertul CE, care a analizat proiectul LP, a conchis că sistemul ierarhic este satisfăcător, însă s-a referit la aspectele ce reprezintă o concentrare substanțială de putere în cadrul Procuraturii.²³

²³ *Avizul privind noul proiect de Lege cu privire la Procuratură*, James Hamilton, Proiectul comun al Consiliului Europei și Comisiei Europene privind Sporirea Independenței, Transparenței și Eficienței Justiției în Republica Moldova, para. 23.

Acesta și-a exprimat îngrijorarea că proiectul LP nu a delimitat clar împuternicirile și limita autorității pe scara ierarhică a procurorilor din cadrul procuraturii.²⁴ „Important este de a specifica gradul de putere a dispozițiilor procurorilor inferiori date oricărui alt funcționar din cadrul sistemului, cui anume i se acordă autoritatea respectivă, care este limita autorității procurorilor, în cazul când aceștia iau decizii din propria inițiativă, care decizii urmează a fi aprobate de procurorii ierarhic superiori, care decizii pot fi revizuite sau suspendate, de către cine și în baza cărui act normativ.”²⁵ În contextul respectiv, LP în vigoare conține chiar mai puține prevederi ce țin de competența decizională a procurorilor. În comentariile sale este prevăzut programul privind elaborarea regulamentului de ordine interioară a Procuraturii, pentru eventualitatea în care acesta nu a fost elaborat deja. Atare regulament, în special, dacă a fost publicat, ar asigura transparența și ar spori încrederea că deciziile procurorilor au fost luate în conformitate cu legea.

Un alt factor care afectează exercitarea discreției constă în faptul că performanța procurorului este evaluată parțial în baza ratei dosarelor câștigate. Un procuror a confirmat că sentințele de achitare contribuie la diminuarea reputației unui procuror. Un alt respondent a menționat că unii procurori le solicită avocaților să nu încerce să împace părțile²⁶, dată fiind imposibilitatea ulterioară de a raporta dosarul respectiv ca fiind soldat cu o sentință de condamnare. În consecință, preferința procurorului pentru condamnări ar putea afecta exercitarea de către acesta a discreției de a clasa sau soluționa cauza într-un alt mod. Unii respondenți au menționat că ei niciodată n-au fost martorii clasării unui dosar din lipsă de probe. Ei au susținut că unii procurori își sporesc rata sentințelor de condamnare prin examinarea mai rapidă a dosarelor pe care le vor câștiga cu siguranță, ignorând, în același timp, dosarele mai dificile, care ar putea să nu se soldeze cu o sentință de condamnare. Drept rezultat, unele dosare rămân restante timp de câțiva ani. Respondenții au menționat că Procuratura obișnuiește să nu închidă dosarele slabe pentru a menține presiunea asupra acuzaților. Procurorii, de regulă, contestă toate sentințele de achitare, indiferent de faptul dacă instanța judecătorească, de fapt, a comis o greșeală sau nu. Un membru de nivel înalt al sistemului judiciar a specificat că procurorii pierd 70 de procente din dosarele contestate și contestă hotărârile judecătorești privind aspectele pe marginea cărora instanța anterior s-a pronunțat împotriva lor. În cazul veridicității declarației date, procurorii abuză de discreția de care beneficiază.

Unii respondenți au menționat că niciodată nu au văzut vreun dosar să fie clasat din lipsă de probe. Cu toate că Art. 284(3) din CPP prevede că motivele pentru scoaterea persoanei de sub urmărirea penală trebuie să fie indicate în scris, procurorii rareori descriu motivele pentru scoaterea persoanei de sub urmărirea penală. Nu există o politică sau practică a PG care ar impune procurorii să se conformeze prevederilor Art. 284(3). În lipsa deciziilor motivate și scrise ar fi practic imposibil de a verifica dacă procurorul, în mod legal, și-a exercitat discreția.

²⁴ *Id.* para. 24.

²⁵ *Id.* para. 25.

²⁶ Este vorba de acorduri de împăcare a părților. A se vedea Art. 275(5) din CPP [La împăcarea părții vătămate cu bănuitul, învinuitul, inculpatul urmărirea penală încetează. Împăcarea este personală și produce efecte doar dacă intervine pînă la rămînerea definitivă a sentinței judecătorești].

Respondenții au menționat că deciziile procurorilor pot fi influențate de mită astfel încât (a) urmărirea penală să fie suspendată sau clasată sau (b) pentru a preveni sau încuraja contestarea hotărârilor judecătorești. Mulți respondenți au constatat că mituirea este foarte larg răspândită. Cu toate că majoritatea respondenților au negat faptul mituirii, câțiva, totuși, au recunoscut că au plătit mită procurorilor. Respondenții au susținut că unii procurori sunt dispuși să accepte mită din cauza salariilor mici. Toți procurorii intervievați în exercițiul funcției au negat faptul mituirii.

Procurorii, într-adevăr, manifestă discreție în privința utilizării acordului de recunoaștere a vinovăției în cauze de o importanță minoră, mijloc prin care în ultimii ani se soluționează între 40-50 de procente din numărul total de dosare penale. De exemplu, PG a anunțat într-un comunicat de presă publicat în ziarul *Dreptul meu* că, în anul 2007, prin intermediul acordurilor de recunoaștere a vinovăției au fost soluționate 49 de procente din dosarele penale. Un departament special al PG a elaborat instrucțiuni cu privire la procedura de aplicare a prevederilor CPP ce țin de acordul de recunoaștere a vinovăției. Unii respondenți s-au plîns că acordurile de recunoaștere a vinovăției, în mod inevitabil, prevăd ca inculpații să-și recunoască vina privind toate acuzațiile înaintate împotriva lor în schimbul reducerii cu doar o treime a termenului maxim de condamnare. Respondenții vizați ar dori ca procurorii să-și exercite discreția, astfel încât inculpații să-și poată recunoaște vina privind un număr mai mic de acuzații sau acuzații mai puțin serioase.

Recent procurorilor li s-a oferit discreția de a aplica mijloace alternative pentru soluționarea cauzelor prin intermediul medierii, aplicării sancțiunilor administrative, suspendării condiționate a procesului pentru un an, amnistie, măsuri educaționale pentru minori etc. Respondenții au menționat faptul că procurorii nu sunt pregătiți să-și exercite discreția recent acordată, dată fiind frica acestora de fi sancționați de către superiori. Respondenții au menționat că procurorilor din teritoriu le este și mai tare frică decât colegilor lor din centru de a exercita discreție și că ei continuă urmărirea penală indiferent de faptul dacă cauzele sunt investigate insuficient sau sunt lipsite de probe.

Procurorii, de asemenea, se confruntă cu exercitarea presiunii împotriva lor dacă optează să nu pornească urmărirea penală. CPP a fost modificat în sensul că persoanele pot ataca ordonanța procurorului de a nu porni urmărirea penală. Art. 58(3)(9) permite victimelor să atace ordonanța de neîncepere a urmăririi penale.

Respondenții au sugerat câteva modalități de îmbunătățire a aplicării adecvate a discreției procurorilor, inclusiv prin acordarea procurorilor a unui grad mai sporit de discreție de a clasa sau recalifica infracțiunile mai puțin grave, de a clasa dosare unde nu sunt probe suficiente și de a încuraja împăcarea părților. Respondenții au sugerat că aceste schimbări ar economisi mijloace financiare, le-ar permite procurorilor să se concentreze asupra cauzelor mai serioase și să fie mai bine pregătiți în cauzele respective. Un respondent a remarcat că PG și Institutul pentru Reforme Penale lucrează în comun în vederea sporirii utilizării medierii pentru a soluționa cauzele înainte de începerea urmăririi penale. În articolul din ziarul *Dreptul meu* este menționată prioritatea PG de a soluționa cauze prin

intermediul medierii în anul 2008. Legea cu privire la mediere a intrat în vigoare în iulie 2008, însă Art. 32(6) prevede că „procesul medierii nu substituie și nu suspendă procesul penal”. În consecință, nu este clar modul în care medierea va soluționa cauzele penale. În perioada elaborării prezentului raport nu existau date cu privire la implementarea legii respective.

Procurorii pot exercita discreție limitată la clasarea sau soluționarea cauzelor de o importanță redusă. Cu toate acestea, în cauzele de o importanță sporită sau cu caracter politic sau în cauzele care implică comiterea unor infracțiuni grave, factorul de decizie pare să fie centralizat la PrG. Încă mai îngrijorătoare sunt rapoartele, mărturiile și hotărârile CtEDO care au constatat că unele urmăriri penale au fost inițiate și prelungite din motive politice și nu din considerentul înfăptuirii justiției.

Factorul 11: Drepturile acuzaților

Procurorii trebuie să manifeste imparțialitate în exercițiul funcției și să promoveze principiul egalității în fața legii și respectul față de drepturile acuzatului.

Procurorii trebuie să renunțe la probe obținute prin încălcarea drepturilor acuzatului.

Concluzie	Corelație: Negativ
R. Moldova dispune de un cadru normativ care protejează drepturile acuzaților, însă, în practică, drepturile acestora sunt, de regulă, ignorate și încălcate. Cele mai stringente probleme țin de aplicarea sistematică a arestării preventive fără o justificare legală și refuzul larg-răspîndit al procurorilor de a recunoaște și executa hotărârile CtEDO, care prevăd obligația acestora de a respecta drepturile procesuale ale acuzatului. Acuzații sunt, de regulă, interogați fără avocat, iar procurorii, deseori, utilizează probe obținute prin metode ilegale.	

Analiză/Context

CEDO, ratificată de R. Moldova, descrie în detaliu drepturile acuzaților. Aceste drepturi sunt denumite generic drepturi procesuale echitabile. În R. Moldova, drepturile procesuale echitabile ale bănuțului, învinutului și inculpatului [în continuare „acuzat”] sunt garantate de CEDO, Constituția Republicii Moldova și CPP, cea mai importantă în acest sens fiind CEDO, dat fiind faptul că Constituția Republicii Moldova prevede prioritatea CEDO în domeniul drepturilor procesuale echitabile ale acuzatului. Potrivit Art. 4(2) și 8(1) din CPP [dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și legile ei interne, prioritate au reglementările internaționale]. Astfel, prevederile CEDO cu privire la drepturile procesuale echitabile stipulează standardele în baza cărora se evaluează caracterul adecvat al legislației naționale a R. Moldova, precum și al implementării acesteia.

Drepturile procesuale echitabile prevăzute de CEDO și garantate acuzaților din Republica Moldova sunt: dreptul de a nu fi lipsit de viață (Art. 2), dreptul de a nu fi supus torturii; sau tratamentului inuman ori degradant (Art. 3); dreptul de a nu fi lipsit de libertate, cu excepția cazurilor cînd persoana este arestată sau reținută în vederea aducerii sale în fața autorității judiciare competente, atunci cînd există motive verosimile de a bănuși că a săvârșit o infracțiune (Art. 5); dreptul de a fi judecat într-un termen rezonabil (Art. 6); dreptul la judecarea în mod echitabil, în mod public și într-un termen rezonabil a cauzei sale, de către o instanță independentă și imparțială, instituită de lege, care va pronunța hotărîrea în mod public (Art. 6); dreptul la prezumpția nevinovăției (Art. 6); dreptul de a fi informat asupra naturii și cauzei acuzației (Art. 6); dreptul la autoapărare cu mijloace și resurse adecvate și cu asistența unui apărător, la dorință (Art. 6); dreptul la solicitarea audierii martorilor acuzării și obținerea citării și audierii martorilor apărării (Art. 6); dreptul la respectarea vieții private și de familie (Art. 8).

Prevederile despre drepturile procesuale echitabile ce se conțin în CRM și CPP se conformează pe larg prevederilor CEDO. Actele normative în cauză conțin o reflecție a drepturilor specificate în CEDO. Acestea presupun dreptul de a nu fi supus torturii și tratamentului crud, inuman ori degradant (Art. 10 din CPP); dreptul de a nu fi supus perchezițiilor și arestului ilegal (Art. 11 din CPP); dreptul de a fi asistat de un apărător ales sau de un avocat care acordă asistență juridică garantată de stat (Art. 17 și 26 din CPP); dreptul de a nu mărturisi împotriva sa ori împotriva rudelor sale apropiate (Art. 21 din CPP); dreptul la prezumpția nevinovăției, la o apărare eficientă și o judecată publică (Art. 21 din CRM și Art. 8 și 18 din CPP); dreptul la examinarea și soluționarea cauzei de către o instanță independentă, imparțială și legal constituită (Art. 19 din CPP); dreptul la judecarea cauzei în termen rezonabil (Art. 20 din CPP); dreptul la egalitate în fața legii (Art. 9 din CPP); dreptul de a nu fi urmărit de organele de urmărire penală, judecat sau pedepsit de instanța judecătorească de mai multe ori pentru aceeași faptă (Art. 22 din CPP); dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime (Art. 20 din CRM) și dreptul la repararea prejudiciului cauzat prin încălcarea acestor drepturi (Art. 10 din CPP).

Legislația Republicii Moldova, de asemenea, prevede obligații suplimentare impuse procuraturii:

- Art. 19 din CPP: (3) 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 atît circumstanțele care dovedesc vinovăția bănușitului, învinuitului, inculpatului, cît și cele care îl dezvinovășesc, precum și circumstanțele care îi atenuează sau agravează răspunderea.
- Art. 4(f) din LP: Procuratura ... exercită controlul asupra legalității aflării persoanelor în instituțiile de reținere și detențiune preventivă, în alte instituții de executare a pedepselor;

- Art 12 din LP: (1) Procurorul ... exercită controlul asupra legalității aflării persoanelor în instituțiile de detențiune preventivă, penitenciare și în alte instituții de executare a pedepselor și măsurilor de constrângere, inclusiv în spitale în caz de acordare a asistenței psihiatrice fără liberul consimțământ al persoanei. (2) În cazul depistării de către procuror a persoanei ținute ilegal în locurile menționate la alin.(1), aceasta este eliberată imediat prin ordonanță a procurorului.
- Art. 5 din Hotărîrea Parlamentului nr. 370-XVI (28 decembrie 2005): Ministerul Justiției și Procuratura Generală, în limita competenței, vor întreprinde măsurile de rigoare în vederea înlăturării încălcărilor depistate [a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului prin nerespectarea termenelor rezonabile de examinare a cauzelor penale în cazul Ținerii sub arest a preveniților, în special a încălcărilor ce au loc la judecătoria Buiucani].

În pofida cadrului normativ care prevede drepturile, garanțiile și protecția acuzaților, precum și impune obligații speciale Procuraturii în vederea asigurării respectării drepturilor acuzaților, CEDO a pronunțat o serie de hotărîri care ilustrează incapacitatea Procuraturii de a-și onora obligațiile. Hotărîrile respective critică Procuratura pentru incapacitatea de a investiga, în mod adecvat, cazurile de tortură și tratament inuman²⁷, incapacitatea de a asigura detenția legală a acuzatului²⁸, violarea principiului egalității armelor²⁹, incapacitatea

27 În hotărîrea *Boicenco contra Moldovei*, 11 iulie 2006, para. 148-154, CtEDO a constatat încălcarea de către Procuratură a Art. 3, cînd reclamantul avînd leziuni corporale grave, a depus o cerere, prin intermediul apărătorului și soției sale, privind tratamentul crud al poliției și a solicitat Procuraturii să pornească urmărirea penală împotriva colaboratorilor de poliție. Inițial, Procuratura a ignorat cererile, iar ulterior, același procuror care a înaintat acuzațiile aduse reclamantului a respins cererile fără a începe urmărirea penală. În hotărîrea *Corsacov contra R. Moldova*, 4 iulie 2006, para. 68-76, acuzatul a fost torturat, fiindu-i cauzate leziuni corporale grave de către poliție în urma reținerii. Mama acuzatului a solicitat procuraturii să investigheze cazul și să înceapă urmărirea penală împotriva poliției. După refuzul inițial, Procuratura a început urmărirea penală care a fost încetată și reîncepută de 12 ori, fără ca acuzațiile să fie înaintate colaboratorilor de poliție. Curtea a constatat că prin acțiunile sale Procuratura a încălcat Art. 3, dat fiind faptul că nu a pornit urmărirea penală și „a ignorat anumite fapte, nereferindu-se în deciziile sale la acestea”. A se vedea *hotărîrea Stepuleac contra R. Moldova*, 6 noiembrie 2007, para. 60-64 [Art. 3 a fost încălcat, deoarece Procuratura nu a examinat, în modul prevăzut de lege, cererea acuzatului privind intimidarea lui în timpul detenției]; *hotărîrea Colibaba contra R. Moldova*, 23 octombrie 2007, para. 52-55 [refuzul procuraturii de a autoriza examenul medical independent al acuzatului, care s-a plîns de tortură în timpul detenției, a constituit o încălcare a Art. 3].

28 În hotărîrea *Holomiov contra R. Moldova*, 7 noiembrie 2006, para. 123-131, Curtea a constatat că detenția de patru ani a acuzatului nu s-a bazat pe motive legale suficiente și a constituit o încălcare a Art. 5(3). Curtea a subliniat că acuzatul, în mod repetat, s-a plîns de detenția sa ilegală la procuratură, care nu a întreprins nici o măsură în acest sens. În hotărîrea *Muşuc contra R. Moldova*, 6 noiembrie 2007, para. 31-33, Curtea a constatat că prevederea Art. 5(1) potrivit căreia detenția trebuie să fie bazată pe o suspiciune rezonabilă a fost încălcată. Acuzațiile procurorului și solicitarea acestuia de a aplica arestul repetat nu conțineau nici o probă care ar dovedi faptul că a fost comisă o infracțiune sau că acuzatul ar fi vinovat de comiterea acesteia. Curtea, de asemenea, a remarcat că aceeași problemă a fost examinată și soluționată anterior de Curte în cauze împotriva Republicii Moldova. În hotărîrea *Stepuleac contra R. Moldova*, 6 noiembrie 2007, para. 68-81, Curtea a constatat că cele două rețineri ale acuzatului nu se bazau pe o suspiciune rezonabilă că acesta ar fi comis o infracțiune, credibilitatea martorilor din partea acuzării se punea la îndoială, plîngerile victimelor nu erau susținute prin probe și existau probe că reținerile urmăreau interese private. A se vedea, de asemenea, *hotărîrea Stici contra R. Moldova*, 23 octombrie 2007, para. 44 [încălcarea Art. 5(1) al CEDO prin detenția acuzatului fără motive legale și încălcarea Art. 5(3) prin detenția timp de doi ani a acuzatului fără schimbarea motivelor care au stat la baza detenției].

29 În hotărîrea *Țurcan contra R. Moldova*, 23 octombrie 2007, para. 57-64, acuzatul a contestat temeiul

de a asigura urmărirea penală a acuzaților în termen rezonabil³⁰, și pentru ingerința în dreptul acuzaților de a depune cereri la CtEDO.³¹

Date fiind aceste hotărâri ale CEDO, un anumit număr de respondenți, inclusiv procurorii și unii judecători și avocați, au menționat că Procuratura este mult mai atentă în ultimii ani în vederea respectării drepturilor procesuale echitabile ale acuzaților. Ei au menționat două motive principale pentru acest fenomen: (1) legislația Republicii Moldova prevede, la momentul actual, ca avocații să reprezinte cetățenii la toate etapele urmăririi penale; și (2) procurorilor le este frică să figureze în dosare examinate la CtEDO, care a emis o serie de hotărâri de condamnare și constatare a încălcării drepturilor în R. Moldova. Cu toate acestea, respondenții și-au exprimat convingerea, confirmată de dosarele examinate la CtEDO și evaluările terților, că ofițerii de urmărire penală continuă să încalce drepturile procesuale ale acuzaților. Un sondaj al 300 de judecători, procurori și avocați din R. Moldova, efectuat în 2004 de Institutul pentru Reforme Penale [în continuare „IRP”], organizație neguvernamentală din R. Moldova, a arătat că 60,7% din respondenți erau de părerea că drepturile acuzaților sunt deseori încălcate, 6,2% credeau că atare drepturi nu sunt niciodată respectate și 31% considerau că drepturile respective sunt respectate în R. Moldova.³² Raportul IRP 2004 a specificat că cel mai des sunt încălcate două drepturi fundamentale, și anume, dreptul de a nu fi supus torturii, amenințărilor sau altui tratament inuman ori degradant și dreptul la o apărare adecvată. Mai mult, 78,6% din respondenți considerau că sunt condamnate persoane nevinovate, în special, din cauza mărturisirilor false sau forțate. Cîțiva respondenți, inclusiv judecători și profesori de drept au criticat faptul că procurorii rareori invocă precedentele judiciare ale CtEDO în cadrul proceselor judiciare. Nu este clar dacă acest fapt este condiționat de lipsa tradiției precedentului judiciar în Moldova sau de lipsa cunoștințelor corespunzătoare. Cu toate acestea, percepția finală este că procurorii ignoră hotărârile CEDO și drepturile garantate de aceasta.

Respondenții au declarat un număr de abuzuri adiționale ale procurorilor, în afară de cele specificate în hotărârile CtEDO. De exemplu, reprezentanți de nivel înalt ai Procuraturii și ai sistemului judiciar au recunoscut că Procuratura, de regulă, mai întâi reține un suspect, iar apoi cercetează probele care să autorizeze reținerea acestuia. Cu toate că procurorii afirmă că anumite persoane sunt desemnate pentru a vizita persoanele reținute în decursul primelor 24 de ore pentru a verifica legalitatea detenției lor, în practică, astfel de vizite au loc foarte rar, parțial din motivul că procurorii sunt prea ocupați pentru a efectua astfel de vizite. Un respondent a menționat că a condus un procuror la o instituție de detenție unde

detenției sale și a solicitat Procuraturii să prezinte copia declarațiilor unui martor, dat fiind faptul că pretensele încercări ale acuzatului de a exercita influență asupra martorului au servit drept bază pentru arestarea sa preventivă. Procuratura a refuzat să prezinte declarațiile martorului și nu a explicat motivul refuzului său. Curtea a constatat că acțiunile Procuraturii au constituit o încălcare a principiului egalității armelor în proces și a Art. 5(4).

30 În hotărârea Holomiov contra R. Moldova, 7 noiembrie 2006, para. 132-147, Curtea a constatat că examinarea cauzei penale în decurs de patru ani și nouă luni a constituit o încălcare a prevederilor Art. 6 privind termenul rezonabil de examinare a unei cauze, chiar dacă acuzatul a contribuit prin comportamentul său la tergiversarea examinării cauzei.

31 În hotărârea Oferta Plus contra R. Moldova, para. 134-44, Procuratura a încălcat Art. 34 prin începerea urmăririi penale împotriva reclamantului după ce acesta a depus o cerere la CtEDO.

32 IRP a raportat despre rezultatele sondajului respectiv în cadrul Raportului său din 2004 privind Justiția Penală și Drepturile Omului [în continuare „Raportul IRP din 2004”]

procurorul trebuia să verifice legalitatea reținerii persoanelor aflate în detenție. Colaboratorul penitenciarului nu a recunoscut procurorul, crezând că respondentul este procurorul responsabil de monitorizarea instituției penitenciare respective. Respondenții au constatat faptul că procurorii solicită aplicarea arestării preventive practic în fiecare caz. Datele statistice ale IRP indică că, în anul 2005, procurorii au solicitat mandate de arest în 95-100 de procente din numărul total de dosare în majoritatea raioanelor. În câteva raioane, coeficientul constituia 11-14 procente. În același timp, procurorii rareori justificau reținerea și, de regulă, atacau toate hotărârile instanțelor judecătorești de refuz de aplicare a arestării preventive.

Respondenții, de asemenea, au criticat tranzacțiile făcute cu avocații numiți din oficiu pentru reprezentarea acuzaților nevoiași. Avocații numiți din oficiu sunt avocați independenți, care au încheiat contract cu statul în vederea reprezentării acuzaților care nu-și pot permite un avocat. Respondenții au susținut că procurorii deseori interoghează acuzații în lipsa avocaților numiți din oficiu, iar apoi utilizează declarațiile respective la judecarea cauzei. Cu toate că legea prevede prezența avocaților în timpul interogării, respondenții au afirmat că avocații din oficiu deseori semnează declarațiile acuzatului din cadrul interogării, confirmându-și, astfel, prezența la interogare, în realitate, însă, fiind absenți. Practica respectivă poate fi cauzată de temerea avocaților din oficiu că statul nu le va repartiza dosare, dacă aceștia vor critica Procuratura. Raportul IRP pe anul 2004, de asemenea, a realizat un sondaj a 1,000 inculpați deținuți în patru penitenciare din R. Moldova. 80% din respondenți au raportat o reprezentare inadecvată de către avocații lor numiți din oficiu.

Respondenții, totodată, au menționat că procurorii utilizează probe obținute prin interceptarea telefonică ilegală, percheziții ilegale sau interogări ilegale. Raportul privind Practicile în Domeniul Drepturilor Omului în R. Moldova realizat de Departamentul de Stat al SUA [în continuare „Raportul DS al SUA 2007”], a constatat convingerea generală că organele de urmărire penală, inclusiv Procuratura, recurg la percheziții și interceptări telefonice ilegale și utilizează cu succes probele obținute în procesele penale.

Cele mai obișnuite plângeri împotriva procurorilor implicați în problema documentată de CtEDO se referă la acuzații arestați și deținuți fără sau cu puține probe, care ar demonstra pretinsa comitere a infracțiunii. Cu toate că Art. 11(4) și 166 din CPP permit reținerea bănuților pe o durată care nu depășește 72 de ore înainte de a se prezenta în judecată, organele de urmărire penală și Procuratura interpretează aceste 72 de ore ca o perioadă minimă, deseori, depășind termenul respectiv până la 10 zile. În raportul realizat de Amnesty International în octombrie 2007 [în continuare „Raportul AI 2007”] s-a constatat că persoanele sunt permanent reținute pe un termen de până la 10 zile în izolatoare de detenție provizorie din cadrul diferitor organe de urmărire penală. Reținuții se aflau acolo până la întrevederea cu ofițerii de urmărire penală și procurorii, ulterior, fiind transferați la locul de detenție preventivă. Reținuții, deseori, se află timp de 10 zile în izolator, fiind, apoi, transferați în instituția de detenție, iar, ulterior, înapoi, la izolator. Reținuții sunt lipsiți de dreptul de a-și consulta avocații și medicii și de a-și vedea membrii familiei. *A se vedea hotărârea Ostrovar contra R. Moldova*, 15 februarie 2006, para. 105-108 [Art. 8 a fost încălcat prin refuzul autorităților de a da curs cererii arestatului de a-și vedea familia]. Potrivit Raportului AI 2007, legislația Republicii Moldova în domeniile

respective s-a îmbunătățit, însă modificările în favoarea arestaților sunt, deseori, ignorate sau ineficiente din cauza anumitor dezavantaje, cum sunt lipsa resurselor. Respondenții au specificat că Procuratura este responsabilă de verificarea termenului și condițiilor de reținere a bănuților și au afirmat că Procuratura, intenționat, neglijează această obligație pentru a obține mai multe sentințe de condamnare.

Respondenții au criticat, în special, practica reținerii administrative a bănuților. Respondenții, inclusiv judecătorii, avocații și reprezentanții organizațiilor naționale și internaționale care își desfășoară activitatea în domeniul protecției drepturilor omului, au fost de părere că practica respectivă se aplică pentru eschivarea de la termenul de 72 de ore de reținere prevăzut de Art. 11(4) și 166 din CPP. Raportul AI 2007 prevede că potrivit Codului cu privire la Contravențiile Administrative, contravenienții pot fi reținuți pe o perioadă ce nu va depăși trei ore înainte de a fi aduși în fața judecătorului. Însă, dacă reținutul nu are acte de identitate, acesta poate fi reținut pînă la 10 zile cu autorizarea procurorului și fără ordonanța judecătorului. În unele cazuri, prevederile Codului respectiv sunt ambigue în privința termenului reținerii contravenientului anterior aducerii acestuia în fața judecătorului. Art. 249, partea a doua, prevede că persoanele care au comis un act de huliganism nu prea grav, care au atentat la ordinea publică, care au încălcat ordinea de organizare și de desfășurare a adunărilor, mitingurilor, procesiunilor de stradă și manifestațiilor „pot fi reținute pînă la examinarea cazului de către instanța judecătorească competentă”. Este de menționat că, potrivit legislației Republicii Moldova, persoanele reținute pentru comiterea unei contravenții administrative nu dispun de dreptul automat la avocat, însă acestea pot beneficia de un avocat și de alte drepturi procesuale, potrivit dreptului internațional, dacă contravenția se califică ca infracțiune în sensul Art. 6 al CEDO *A se vedea hotărîrea Ziliberg contra R. Moldova*, 1 mai 2005, para. 27-36. Respondenții au remarcat că lacunele vizate din prevederile legale ce țin de reținere înseamnă că un număr mare de persoane acuzate de comiterea contravențiilor sunt lipsite de un avocat și reținute, organul de urmărire penală obținînd mărturii și acuzîndu-i de comiterea infracțiunilor mai grave. Art. 11 din CPP prevede răspunderea Procuraturii pentru sistemul de reținere administrativă.

Procurorii au menționat că tratează minorii altfel decît pe acuzații maturi: întotdeauna luînd în considerație reabilitarea acestora și cer arestarea acestora doar în cazul cînd minorul prezintă pericol pentru societate. Respondenții care nu erau procurori nu pot să verifice, în mod independent, declarațiile Procuraturii precum că minorii sunt arestați mult mai rar.

În pofida multor plîngeri, există premise pentru optimism. În ediția din 18 ianuarie 2008 a ziarului *Ekonomiceskoe Obozrenie* au fost publicate comentariile dlui Nicolae Clima, Președintele Consiliului Superior al Magistraturii, în urma unei ședințe cu procurorii. Dl Clima a menționat că cererile procurorilor de eliberare a mandatelor de arest sînt mai motivate și că materialele depuse de către aceștia în instanță conțin referințe specifice la articolele CPP.

La fel ca și în Factorul 7, s-a constatat o divergență substanțială între opiniile procurorilor în exercițiu și părerile foștilor procurori sau persoane care niciodată nu au deținut funcția

de procuror. În general, procurorii au negat vehement faptul că s-ar implica în încălcarea drepturilor acuzaților, deși hotărârile CtEDO, rapoartele părților terțe și declarațiile respondenților care nu sunt procurori indică altceva. Chiar dacă încălcarea drepturilor este nedocumentată, Procuratura ar trebui să se expună asupra percepției persistente că încălcările CEDO rămân o normă. Faptul dacă această percepție de nerespectare a drepturilor omului este o moștenire din perioada sovietică este mai puțin important decât faptul că ea trebuie corectată. Deși deseori există un decalaj considerabil între promovarea schimbărilor progresive în sistemul juridic și recunoașterea acestor schimbări, se pare că tendința în cadrul factorului vizat este una negativă în pofida faptului că observatorii externi constată o presiune copleșitoare de schimbare generată de șirul de hotărâri negative ale CtEDO și rapoartele cu privire la protecția drepturilor omului emise de organizații internaționale și organizații naționale de stat și neguvernamentale. Hotărârile ulterioare ale CtEDO vor confirma dacă afirmația respectivă este una adevărată. Într-adevăr, refuzul ferm al procurorilor de a se referi și a se baza pe hotărârile CtEDO indică ignorarea continuă a protecției drepturilor omului în R. Moldova. Acest fapt de asemenea semnalează refuzul procurorilor de a implementa obligația lor legală de a asigura respectarea drepturilor omului.

Factorul 12: Drepturile și protecția victimelor

În exercițiul funcției lor, procurorii iau în considerație opiniile și preocupările victimelor, ținând seama de demnitatea, inviolabilitatea și securitatea victimelor și a familiilor lor.

Procurorii trebuie să asigure informarea victimelor despre procedurile legale și drepturile acestora, precum și despre acțiunile de importanță majoră din cadrul procesului penal.

Concluzie	Corelație: Negativ
Legislația Republicii Moldova prevede un număr vast de măsuri de protecție a victimelor, însă victimele sunt rareori informate despre asemenea drepturi; procurorii, de regulă, ignorându-le sau încălcându-le. Victimele, în special, cele ale traficului de ființe umane, deseori sunt ținta comentariilor umilitoare și amenințărilor în sau în afara sălii de ședințe de judecată, pe care procurorii le ignoră sau le facilitează. Securitatea victimelor nu este tratată în mod serios.	

Analiză/Context

Legislația R. Moldova prevede un spectru vast de măsuri de protecție și drepturi pentru victime.

Art. 23 din CPP prevede că victima este în drept să ceară pornirea unei cauze penale, să participe la procesul penal în calitate de parte vătămată și să-i fie reparate prejudiciile morale, fizice și materiale. Victimele, de asemenea, dispun de dreptul de a fi informate despre drepturile sale de către organele de urmărire penală cu o confirmare scrisă că aceasta a avut

loc. Art. 58 din CPP prevede o listă vastă a drepturilor victimelor. Dacă partea la proces a fost victima unei infracțiuni deosebit de grave sau excepțional de grave, victima are dreptul să fie însoțită de o persoană de încredere, alături de avocatul său, la toate cercetările, inclusiv la ședințele închise; să fie consultată de un avocat pe tot parcursul procesului penal; să fie asistată de un avocat care acordă asistență juridică garantată de stat în cazul în care nu dispune de mijloace bănești pentru a plăti avocatul; să primească o hotărâre judecătorească despre compensarea materială pentru prejudiciul cauzat prin infracțiune. Victimele tuturor infracțiunilor, cu excepția celor deosebit sau excepțional de grave, dispun de dreptul să prezinte documente și obiecte pentru confirmarea cererii sale; să ceară de la organul respectiv informații despre soluționarea cererii sale; să fie recunoscute ca parte vătămată/civilă în cauza penală; să retragă cererea; să atace ordonanța de neîncepere a urmăririi penale; să fie apărate de acțiunile interzise de lege în modul prevăzut pentru apărarea persoanelor participante la procesul penal; să fie asistate, la acțiunile procesuale efectuate cu participarea lor, de un apărător ales.

Art. 58(7), de asemenea, prevede obligațiile victimelor. Cele mai importante obligații sunt obligația, la citarea organului de urmărire penală sau a instanței judecătorești (cu excepția victimei traficului de ființe umane), să se prezinte, să dea explicații, să prezinte mijloacele de probă solicitate și să accepte examenul medical. Victimele, de asemenea, trebuie să se supună dispozițiilor legitime ale reprezentantului organului care îi soluționează cererea sau ale președintelui ședinței de judecată.

Legislația Republicii Moldova le permite victimelor să fie recunoscute în calitate de parte vătămată – definită drept persoana fizică sau juridică căreia i s-a cauzat prin infracțiune un prejudiciu moral, fizic sau material – asigurând, astfel, victima recunoscută în calitate de parte vătămată cu protecție procedurală suplimentară. Drepturile garantate părților vătămate, potrivit art. 60(1) din CPP, presupun dreptul lor să cunoască esența învinuirii și materialele întru susținerea acesteia; să facă obiecții împotriva acțiunilor organului de urmărire penală; să retragă plingerile; să se împace cu acuzatul; să facă declarații și să participe la ședința de judecată; să fie reprezentată de un apărător ales, iar dacă nu are mijloace de a plăti apărătorul, să fie asistată de un avocat care acordă asistență juridică garantată de stat; să fie informate de organul de urmărire penală despre toate hotărârile adoptate care se referă la drepturile și interesele sale; să pledeze în dezbateri judiciare privitor la prejudiciul cauzat; să ceară recuzarea persoanei care efectuează urmărirea penală, procurorului și judecătorului; să facă obiecții; să le fie compensate cheltuielile suportate; să primească copii de pe toate hotărârile și deciziile și să exercite căile de atac în partea sentinței ce ține de repararea prejudiciului.

Art. 60(2) din CPP prevede că partea vătămată³³ are aceleași obligații ca și victima, având, totodată, obligația suplimentară de a fi supusă examinării corporale în cauza privind

33 Recunoașterea unei persoane în calitate de „parte vătămată” constituie o acțiune procedurală prevăzută de legislația Republicii Moldova, care îi conferă persoanei fizice sau juridice drepturi procedurale suplimentare. Art. 58 din CPP definește victima ca „fiind orice persoană fizică sau juridică căreia, prin infracțiune, i-au fost aduse daune morale, fizice sau materiale”. Art. 59 din CPP definește partea vătămată ca fiind „orice persoană fizică sau juridică căreia i s-a cauzat prin infracțiune un prejudiciu moral, fizic sau material, recunoscută în această calitate, conform legii, cu acordul victimei.”

comiterea în privința sa a unei infracțiuni grave, deosebit de grave sau excepțional de grave și de a fi supusă, la cererea organului de urmărire penală, unei expertize psihologice pentru a se verifica capacitatea sa de a participa la procesul de judecare a cauzei.

Dacă există motive temeinice de a considera că viața, integritatea fizică sau libertatea unui martor, inclusiv a victimelor sau a unei rude apropiate, sunt puse în pericol din cauza declarațiilor martorului într-o cauză penală privind o infracțiune gravă, deosebit de gravă sau excepțional de gravă, potrivit Art. 110 CPP, martorul poate să participe la ședința de judecată prin intermediul mijloacelor video, utilizând un nume fictiv, imaginea și vocea acestuia fiindu-i schimbate din motive de securitate.

Cu toate că legislația R. Moldova prevede protecție procedurală suplimentară pentru victimele infracțiunilor deosebit de grave și excepțional de grave, R. Moldova se numără printre cele mai ineficiente țări în vederea asigurării modalităților speciale de desfășurare a ședințelor de judecată sau a măsurilor procedurale speciale pentru victime sau persoane vulnerabile. A se vedea ediția din 2008 a Sistemelor Judiciare Europene, un raport realizat de Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției (CEPEJ) [în continuare „Raportul CEPEJ pe anul 2008”], pag. 62-65.

Victimele sunt, deseori, ținta amenințărilor, constrîngerilor sau violenței fizice din partea acuzaților și a familiilor lor care doresc ca victimele să-și retragă declarațiile. Art. 10(2)(d) din LP prevede că procurorii trebuie să „ceară organelor de urmărire penală să întreprindă măsurile respective de protecție a vieții și de asigurare a securității părților vătămate, martorilor și membrilor lor de familie, sau să se asigure că atare măsuri au fost deja întreprinse”. Proiectul LP conține o prevedere similară. Legea privind protecția de stat a părții vătămate, a martorilor și a altor persoane care acordă ajutor în procesul penal [în continuare „Legea privind protecția”] descrie măsurile de protecție prevăzute pentru victime și martori. Potrivit Art. 2 din Legea privind protecția, victimele, martorii și familiile lor constituie grupul de persoane eligibile pentru protecție. Art. 3 prevede că procurorii urmează să se consulte cu superiorii lor în vederea aplicării măsurilor de protecție. Art. 6 prevede că ofițerul de urmărire penală, procurorul sau judecătorul, primind declarația despre amenințarea securității persoanei protejate, este obligat să verifice această declarație și, în termen de 3 zile, iar în cazurile ce nu permit tărgănarea, imediat, să ia decizia de aplicare sau de refuz de a aplica măsurile de protecție de stat privind persoana respectivă. Art. 6 specifică că hotărîrea privind aplicarea măsurilor de protecție sau refuzul de a le aplica trebuie să fie justificate și în formă scrisă, și pot fi contestate. Art. 8 prevede măsurile de protecție aplicabile, și anume, asigurarea securității persoanei protejate, plasarea acesteia într-un loc sigur, schimbarea identității, schimbarea domiciliului sau a locului de muncă ori de studii, audierea persoanei amenințate în ședință închisă. Art. 18 prevede numeroasele drepturi și obligații ale persoanei protejate și ale organului abilitat cu protecția persoanelor. Cu toate acestea, deși Art. 215 din CPP obligă judecătorul de instrucție și judecătorul care judecă cauza să asigure protecția părților vătămate și a martorilor amenințați, CPP nu impune o obligație similară și asupra procurorilor. Totuși, cel puțin o instituție din R. Moldova, CCTP, profită de legile specificate mai sus, utilizând tehnici moderne pentru protecția victimelor și martorilor în cauze privind traficul de ființe umane.

În R. Moldova, una dintre cele mai controversate prevederi ale CPP, presupune confruntarea *A se vedea* Art. 113 din CPP. Conform procedurii respective, organul de urmărire penală este împuternicit să adune toate părțile unei cauze penale și să le confrunte în ceea ce privește contradicțiile din declarațiile lor, relațiile dintre ele și faptele și circumstanțele infracțiunii. Ulterior, „persoanele confruntate pot să-și pună reciproc întrebări și răspund la întrebările persoanei care efectuează acțiunea procesuală”. Procesul respectiv a fost supus unor critici dure, în special, în cazurile privind traficul de ființe umane sau violul, în care victimele sunt forțate – uneori repetat – să se confrunte cu persoana care a comis infracțiunea împotriva lor.

Timpul și energia depusă în elaborarea legislației respective nu este reflectă în protecția reală a victimelor. În pofida numeroaselor drepturi acordate victimelor, respondenții au menționat ineficiența acestora, dat fiind faptul că victimele nu sunt informate despre drepturile lor, iar procurorii, în circumstanțele respective, nu le reprezintă interesele. Cu toate că unele victime au reușit să conteste decizia procurorului de a clasa o cauză penală, ele, de cele mai multe ori, nu sunt informate despre clasarea sau reînceperea procesului. Acțiunile procesuale vizate sunt, deseori, însoțite de practici de corupție. Chiar și atunci când sînt informate despre starea procesului, victimele se prezintă la ședințe examinarea cărora se amîină din cauza neprezentării părților respective. Cu toate că Republica Moldova a indicat în Raportul CEPEJ pe anul 2008 că are obligația de a informa părțile despre termenele examinării cauzelor, există dovezi că, uneori, victimele renunță la continuarea examinării cauzelor, dată fiind inconvenienta prezentării repetate în instanța de judecată, soldate cu amînarea ședințelor.

Respondenții, inclusiv unul dintre procurorii superiori, au afirmat că legile care reglementează drepturile victimelor sunt, de asemenea, foarte complicate, supunînd victimele interogărilor inutile, care le stresează și traumează. Legislația nu face diferențiere nici între tipurile de victime. De exemplu, cîtiva respondenți au fost de părerea că victimele violului sau traficului de ființe umane nu trebuie să fie supuse acelorași interogări multiple de confruntare aplicate celorlalte tipuri de victime.

În afară de aceasta, unii respondenți consideră că procurorii neglijează protecția victimelor violului sau ale traficului de ființe umane, care deseori sunt amenințate de acuzați și familiile acestora. În cadrul monitorizării proceselor de judecată, realizate de OSCE, s-a ajuns la concluzii similare, constatîndu-se că, „judecătorii și procurorii nu intervineau cînd inculpații se apropiau de victime și martori în încercarea de a-i intimida și de a le influența mărturiile” Raportul semestrial de monitorizare a ședințelor de judecată al OSCE 2007, pag. 42. În cadrul monitorizării realizate de OSCE, s-a menționat un caz în care martorii s-au plîns instanței judecătorești că inculpatul îi amenința și exercita presiune asupra lor în vederea modificării declarațiilor făcute de ei. Cu toate acestea, procurorul a rămas pasiv și nu a aplicat nici o măsură preventivă împotriva inculpatului. Pe parcursul celor 789 de ședințe de judecată monitorizate, nici un inculpat nu a fost înlăturat din sala de ședințe în timpul mărturiei depuse de victimă. Conform rezultatelor monitorizării, procurorii păreau să se axeze mai mult pe administrarea probelor decît pe protecția victimelor sau a martorilor.

În cadrul monitorizării proceselor de judecată, realizate de OSCE, s-a depistat faptul că procurorii și judecătorii obișnuiesc să facă comentarii umilitoare și inadecvate despre victime

sau în prezența acestora. Într-o cauză în care inculpatul a fost acuzat de cauzarea în stare de ebrietate a leziunilor corporale victimei, judecătorul și procurorul au convenit că este nevoie de probe suplimentare și au decis să amâne ședința de judecată, stabilind o dată după Sărbătoarea Vinului, pentru a vedea dacă inculpatul se va comporta și mai violent. Raportul semestrial de monitorizare a ședințelor de Judecată al OSCE 2007, pag. 45.

Respondenții au remarcat că, în ultimul timp, victimele tot mai mult angajează avocați pentru a le reprezenta drepturile și interesele și, în consecință, ele au o șansă mai mare de a-și cunoaște și exercita drepturile legitime.

Respondenții din cadrul procuraturii au susținut că victimele sunt întotdeauna informate despre drepturile lor în scris și că victima trebuie să confirme primirea documentului în care sunt descrise drepturile sale legitime. Procurorii au afirmat că există o secție specială care lucrează cu martorii și victimele traficului de ființe umane și le asigură protecția fizică și, după necesitate, le schimbă locul de trai. Procurorii pot aplica măsuri de securitate când sunt informați despre o problemă, prin emiterea ordonanțelor scrise către MAI, enunțând riscurile cu care se confruntă victima. Însă respondenții din afara procuraturii au sugerat că atare măsuri de protecție sunt prevăzute, dar că rareori se aplică în practică. Procurorii au recunoscut faptul că victimele sunt supuse numeroaselor audieri.

În R. Moldova, victimele sunt de părerea că sunt tratate în egală măsură cu acuzații. Procurorii nu respectă demnitatea, viața privată sau timpul victimelor și nu le informează suficient despre drepturile lor. Procurorii nu discută cu victimele despre luarea deciziilor într-o cauză penală. Procurorii mai degrabă par să aprecieze victimele doar ca un mijloc de a obține hotărâri de condamnare. În pofida protecției și a drepturilor prevăzute de lege, victimele în cauzele cu un grad de sensibilitate sau de pericol sporit nu beneficiază de măsuri de protecție în privința securității și bunăstării lor psihologice.

Factorul 13: Drepturile și protecția martorilor

Procurorii își exercită funcția ținând cont de demnitatea, viața privată și securitatea martorilor și a familiilor lor.

Procurorii asigură ca martorii să fie informați despre drepturile lor și fiecare audiere a martorilor trebuie să se desfășoare într-un mod echitabil și obiectiv.

Concluzie	Corelație: Negativ
Legislația Republicii Moldova prevede un șir de măsuri de protecție a martorilor, dar, ca și în cazul victimelor, normele legale sunt frecvent ignorate sau încălcate. Martorii se confruntă cu numeroase amânări ale ședințelor de judecată, comentarii umilitoare și amenințări ignorate sau facilitate de procurori. Securitatea martorilor nu este tratată în mod serios.	

Analiză/Context

Art. 90(12) din CPP prevede drepturile specifice ale martorilor, printre care cele mai importante sunt dreptul de a ști în legătură cu care cauză este citat, de a refuza să facă declarații sau să prezinte probe dacă aceste probe pot fi folosite împotriva sa, de a face declarații în limba maternă și, în cadrul urmăririi penale, de a fi asistat de un apărător. Art. 91 din CPP prevede drepturi suplimentare acordate martorilor minori, inclusiv dreptul de a fi reprezentat de un reprezentant legal, care poate să participe la audieri și să facă obiecții.

Art. 90 (7) din CPP stabilește obligațiile martorilor. Cele mai importante sunt obligația martorului de a se prezenta la citarea organului de urmărire penală sau a instanței, de a da explicații, de a prezenta probele solicitate și de a fi supus expertizei medicale. Martorii, de asemenea, trebuie să se supună dispozițiilor legale ale reprezentantului organului de urmărire penală, procurorilor și președintelui ședinței de judecată. Martorii sunt pasibili de răspundere penală potrivit Art. 312 și 313 din Codul Penal pentru eschivarea sau refuzul de a face declarații sau pentru depunerea declarațiilor mincinoase.

Art. 90(2-5) din CPP specifică persoanele care nu pot fi citate și audiate ca martori. Acestea sunt acuzații sau rudele apropiate ale acestora; judecătorii, procurorii, grefierii sau reprezentanții organelor de urmărire penală, cu excepția cazurilor prevăzute de CPP; apărătorii, pentru constatarea unor date care le-au devenit cunoscute în legătură cu acordarea asistenței juridice; persoanele care, din cauza defectelor fizice sau psihice, nu sunt în stare să facă declarații exacte și juste; jurnaliștii care au promis să nu divulge informația, cu excepția cazurilor când este absolut necesar de a divulga astfel de informații; medicii, referitor la informația cu caracter medical despre persoanele pe care le deservesc, cu excepția cazurilor când este absolut necesar de a divulga astfel de informație; slujitorii cultelor, referitor la circumstanțele care le-au devenit cunoscute în legătură cu exercitarea atribuțiilor lor.

Art. 92 din CPP le permite martorilor să fie reprezentați de un apărător. Art. 90 din CPP permite apărătorilor, în cazuri excepționale, să facă declarații sub jurământ în favoarea clienților lor, în baza informației obținute din discuțiile cu clientul său, dacă clientul și-a exprimat consimțământul și dacă atare declarații sunt utile. Însă după darea declarațiilor, participarea ulterioară a apărătorului în procesul de judecată respectiv este exclusă.

Martorii, la fel ca și victimele, sunt supuse procedurii de confruntare descrise la Factorul 12 de mai sus. Lor, de asemenea, li se pot aplica măsuri de protecție similare în cazul în care sunt amenințați din cauza participării la examinarea cauzei. După cum a fost specificat mai sus, Legea privind protecția și CPP obligă judecătorul de instrucție și judecătorul care examinează cauza, dar nu și procurorul, să asigure aplicarea măsurilor de protecție corespunzătoare.

Este evident din comentariile respondenților că procurorii tratează martorii și victimele cu același grad de desconsiderare și neglijență. Procurorii sunt, uneori, grosolani cu martorii și nu iau în serios aspectele ce țin de siguranța martorilor. Respondenții din rândul apărătorilor au mai susținut că calitatea procesuală a martorilor apărării este uneori schimbată în martorii acuzării, dată fiind influența și presiunea exercitată asupra lor. Conform Raportului DS al SUA 2006, poliția deseori anunță persoanele despre faptul că sunt martori și apoi le audiază fără prezența apărătorului. După obținerea mărturiilor, poliția arestează martorii, care ulterior devin acuzați. În pofida încălcării evidente a drepturilor procesuale echitabile ale martorului, procurorii utilizează propriile declarații împotriva lor în cadrul proceselor ulterioare de examinare a cauzelor.

Efectul cumulativ al nerespectării drepturilor, necesităților și sensibilităților martorilor ar putea afecta, în cele din urmă, capacitatea procurorului de a obține condamnarea acuzatului dat fiind faptul că martorii devin tot mai reticenți față de participarea în sistemul justiției penale. Conform remarcilor finale din Raportul semestrial al OSCE din 2007 de monitorizare a ședințelor de judecată:

Experiența victimelor, martorilor, acuzaților și a membrilor societății civile cu sistemul judiciar din R. Moldova nu este întotdeauna una plăcută și rareori le inspiră încredere în modul în care se desfășurează justiția. Multe persoane care inițial s-au prezentat în instanța de judecată cu sentimentul de respect pentru sistemul judecătoresc și cu senzația de demnitate și siguranță, au plecat din instanța de judecată cu respectul diminuat față de sistemul judiciar și cu senzația de nesiguranță și desigur, de intimidare. Victimele și martorii erau, deseori, frustrați de frecvențele amânări. Mai mult, ei erau deranjați de târăgănarea începerii ședinței, fapt care le forța să-și petreacă timpul în holurile înguste ale instanței de judecată, în apropierea supărătoare a acuzaților și a rudelor acestora. Victimele și martorii, de asemenea, erau supuși atitudinilor și întrebărilor inadecvate din partea unor judecători, procurori și apărători. Având multe dosare pe rol, judecătorii și procurorii tindeau să scurteze procesul de judecare a cauzei, neinformând victimele și martorii despre drepturile și obligațiile lor și nemanifestând înțelegere față de ei. După incidente repetate de acest gen, monitorii au observat că victimele și martorii, în special în cauze serioase, cum ar fi traficul de ființe umane sau violența în familie, se simțeau neprotejați în instanța de judecată și ezitau să se prezinte la ședințele de judecată ulterioare. În consecință, victimele și martorii deseori își percep obligația de a se prezenta în instanța de judecată ca o povară neplăcută pe care sunt tentați să o ignore sau evite.

Raportul Semestrial de Monitorizare a Proceselor de Judecată al OSCE 2007, pag. 46

Factorul 14: Integritatea publică

Procurorii mențin integritatea publică prin investigarea corespunzătoare a infracțiunilor comise de autoritățile publice, în special, a celor ce țin de corupție, abuz de putere, încălcarea gravă a drepturilor omului și a altor infracțiuni recunoscute de legislația internațională.

Concluzie

Corelație: Negativ

Cetățenii nu sunt deloc convinși că Procuratura este capabilă, din punct de vedere politic, să asigure urmărirea penală și să investigheze cazurile privind încălcarea drepturilor omului și infracțiunile comise de autoritățile publice. Procuratura a obținut condamnarea câtorva polițiști pentru aplicarea torturii, însă, pe parcursul a 8 ani, nu a început urmărirea penală împotriva nici unui funcționar de rang înalt în cazuri de corupție. Urmărirea penală împotriva funcționarilor de rang înalt pare să fie motivată politic.

Analiză/Context

Investigarea și urmărirea penală în cazurile privind corupția sunt împărțite în Republica Moldova între două autorități de stat: PG și CCCEC. CCCEC investighează majoritatea cazurilor de corupție și, ulterior, le transmite procuraturii. Multe republici ale fostei URSS au aderat la sisteme similare, în care autoritatea și responsabilitatea pentru investigarea și exercitarea urmăririi penale în cazurile de corupție este divizată între două sau mai multe instituții.

Competența procuraturii de a *investiga* cazurile de corupție și abuz de putere este limitată. Art. 269(1) din CPP prevede competența exclusivă a CCCEC de a investiga un șir de infracțiuni privind corupția săvârșite de autorități, cum sunt falsificarea, înșelăciunea, contrabanda, finanțarea teroriștilor, coruperea pasivă și activă și luarea de mită (Art. 236-261, 279, 324-326 și 330-336 din CP). CCCEC, de asemenea, are competența exclusivă de a examina anumite infracțiuni ce țin de corupție și abuzul de putere săvârșite de către persoanele de răspundere în cazurile în care prejudiciul a fost cauzat autorităților și instituțiilor publice, întreprinderilor de stat sau bugetului public național. Infracțiunile din categoria dată sunt delapidarea averii străine, însușirea în proporții mari, abuzul de putere, excesul de putere și neglijența în serviciu (Art. 191, 195 și 327-329 din CP).

Cu toate că Procuratura împarte competența de urmărire penală cu CCCEC, aceasta își păstrează competența de a exercita sau supraveghea urmărirea penală privind infracțiunile de corupție și abuz de putere săvârșite de către funcționarii de stat. Art. 269(2) din CPP prevede că Procuratura exercită control asupra acțiunilor de urmărire penală ale CCCEC. Mai mult, Art. 270(1) din CPP prevede competența exclusivă a Procuraturii de efectuare a urmăririi penale în *toate* cazurile privind infracțiunile săvârșite de Președintele țării, deputații Parlamentului, membrii Guvernului, judecătorii, procurorii, persoanele cu statut militar și ofițerii de urmărire penală. Procurorii, de asemenea, efectuează urmărirea penală în cazurile infracțiunilor săvârșite de PrG și colaboratorii CCCEC.

În cadrul eforturilor Republicii Moldova depuse în lupta împotriva corupției, în 2002, Parlamentul a adoptat o lege prin care a fost înființată Procuratura Anticorupție („PAC”) – o procuratură specializată cu atribuții în domeniul prevenirii și combaterii corupției. PAC își are sediul în incinta CCCEC și efectuează controlul urmăririi penale efectuate de CCCEC. PAC are competența specială de a efectua urmărirea penală împotriva angajaților organelor de drept și a ofițerilor de urmărire penală de la CCCEC, MAI, Serviciul Vamal și ai poliției. PAC,

de asemenea, conduce urmărirea penală a funcționarilor publici, judecătorilor, procurorilor și altor funcționari de stat.

R. Moldova a marcat realizări substanțiale în domeniul perfecționării cadrului normativ privind combaterea corupției. În Raportul din 2006 cu privire la R. Moldova, realizat de Freedom House, s-a menționat că adoptarea în 2005 a Strategiei Naționale Anticorupție și Planului de Acțiuni corespunzător au reprezentat o etapă nouă în domeniul combaterii corupției. În raport au fost descrise îmbunătățiri substanțiale în vederea conformării legislației naționale normelor și practicilor internaționale.

Recunoscând realizările legislative ale Moldovei, respondenții au afirmat că, practic, nu se întreprind măsuri în vederea urmăririi penale a cazurilor de corupție, menționând, cu titlu de exemplu, faptul că Procuratura nu a condamnat nici un reprezentant important al Partidului Comunist sau al guvernării din ultimii 8 ani. Numeroși respondenți și-au exprimat convingerea că statul exercită control asupra Procuraturii și că urmărirea penală a cazurilor de corupție împotriva funcționarilor suspuși este motivată politic și, în general, îndreptată împotriva reprezentanților opoziției politice. Unii respondenți, recunoscând gradul substanțial de presiune exercitat asupra R. Moldovei de Uniunea Europeană și Statele Unite ale Americii în vederea luptei împotriva corupției, au specificat că pornirea urmăririi penale împotriva reprezentanților puterii de guvernământ nu este posibilă, deoarece persoanele-țintă pot să depună cereri legale de înnvinuire de corupție a persoanelor care intenționează să înceapă urmărirea penală. În rezultat, ne confruntăm cu un cerc vicios.

Raportul anual de activitate a Procuraturii pe anul 2007 [în continuare „Raportul Procuraturii pe anul 2007”], s-a referit la 66 cazuri de corupție, 203 cazuri de corupere pasivă și 220 cazuri de abuz de putere în anul respectiv. La începutul anului 2008, PAC a raportat că a inițiat 354 dosare în 2007, inclusiv 3 – împotriva vice-miniștrilor, 14 – împotriva primarilor, 2 – împotriva judecătorilor, 1 – împotriva unui procuror și 7 – împotriva șefilor de secții ale ministerelor. PAC a raportat un număr total de 184 inculpați condamnați în 2007. La întrebarea privind numărul de dosare împotriva membrilor Partidului Comunist, procurorii au afirmat că nu încep urmărirea penală în baza apartenenței politice, deoarece s-ar crea impresia că apartenența politică servește drept criteriu pentru determinarea persoanelor care urmează a fi supuse urmăririi penale.

Respondenții, de asemenea, au criticat dur refuzul procuraturii de a începe urmărirea penală în cazurile de încălcare a drepturilor omului de către funcționarii publici. În Moldova au fost înregistrate cazuri documentate de aplicare de către poliție și organele de urmărire penală a torturii și tratamentului inuman și degradant.

- În 2005, Amnesty International [în continuare „AI”] a documentat cazul de tortură a lui Serghei Gurgurov, care, în mod repetat, a fost bătut și supus șocului electric fiind la poliție. Drept rezultat, el a suferit prejudicii neurologice și psihologice semnificative. PrG a discutat cu AI în noiembrie 2005 și a început urmărirea penală împotriva colaboratorilor de poliție bănuți că ar fi participat la tortură. În august 2008, Procuratura a anunțat

că Gurgurov a falsificat incidentul, că nu a avut loc torturarea acestuia și că urmărirea penală împotriva poliției nu va fi pornită.³⁴

- Raportul DS al SUA 2006 cuprinde date că, în primele 8 luni ale anului 2005, autoritățile Republicii Moldova au inițiat 135 dosare penale împotriva angajaților MAI, inclusiv 105 dosare în care funcționarii de stat erau acuzați de abuz de putere prin aplicarea violenței și torturii. Altor 1,190 colaboratori ai MAI li s-au aplicat sancțiuni administrative. În raport s-a constatat că nepedepsirea funcționarilor de stat reprezintă o problemă continuă și, cu titlu de exemplu, s-au menționat plîngerile Procuraturii precum că MAI, deseori, ignoră sau examinează superficial încălcările drepturilor omului raportate.
- În Raportul DS al SUA 2006, de asemenea, s-a menționat cazul unui deținut, care a decedat la spital pe 12 iulie 2005, după ce fusese bătut de un grup de colaboratori ai poliției, fiind în stare de arest la etapa prejudiciară. PG a început urmărirea penală, care, însă, nu s-a soldat cu un dosar penal.
- Pe 23 ianuarie 2008, CtEDO, în hotărîrea *Colibaba contra R. Moldova*, a statuat încălcarea Art. 3 din CEDO, cînd reclamantul a fost torturat de poliția Republicii Moldova. PG nu a întreprins nici o măsură serioasă în vederea examinării plîngerilor privind tortura. Mai mult, PrG a încercat să exercite presiune asupra apărătorului reclamantului ca acesta să renunțe la cererea adresată CtEDO. Raportul din 2007 privind Respectarea Drepturilor Omului, realizat de Departamentul de Stat al SUA, specifică că în iulie 2008 Republica Moldova a respins hotărîrea *Colibaba* ca fiind neîntemeiată.
- CtEDO, în cauza *Pruneanu contra R. Moldova*, 23 mai 2007, para. 54-55 și 64, a statuat încălcarea Art. 3 din CEDO, cînd reclamantul a fost torturat de către poliție, iar procurorii nu au efectuat investigarea corespunzătoare a declarațiilor reclamantului.
- CtEDO, în hotărîrea *Istratii contra R. Moldova*, 27 iunie 2007, para. 58-59, a constatat că reclamantul a fost supus tratamentului inuman și degradant, ceea ce constituie o încălcare a Art. 3 al CEDO. Reclamantului i s-a refuzat asistența medicală urgentă, a fost transferat peste patru ore după intervenția chirurgicală și a rămas încătușat de calorifer pe parcursul întregii perioade de restabilire.
- CtEDO, în hotărîrea *Ciorap contra R. Moldova*, 19 septembrie 2007, para. 70 și 89, a constatat că condițiile de detenție a reclamantului, precum și hrănirea forțată și repetată a acestuia, au constituit acte de tortură și tratament inuman, încălcîndu-se, astfel, prevederile Art. 3 din CEDO.
- În hotărîrile *Corsacov* și *Boicenco*, specificate la Factorul 11 de mai sus, de asemenea, s-a constatat încălcarea Art. 3 al CEDO.

În cadrul unei întrevederi cu AI, PG a prezentat următoarele date statistice: în 2005 au fost depuse 3 plângeri de tortură, iar în 2006 – 16, soldându-se cu o singură sentință de condamnare pentru tortură în 2005 și una – în 2006. În 2005 au fost depuse 70 plângeri de abuz de putere, iar în 2006 – 23, rezultând în 40 sentințe de condamnare pentru abuz de putere în 2005 și 27 – în 2006. Potrivit AI, cifrele date indică că doar o parte neînsemnată a cazurilor de tortură și maltratare de către poliție sunt, de fapt, investigate și se soldează cu condamnare. În cadrul întrevederii respective, Valeriu Balaban a admis că cazurile de tortură „sunt uneori ignorate sau investigate în mod superficial și că, de cele mai multe ori, pedeapsa este una modestă”.

Cu toate acestea, rata urmăririi penale începută de Procuratură împotriva angajaților organelor de drept acuzați de tortură și maltratare, a crescut nesemnificativ. În Raportul DS al SUA 2007, citind raportul Transparency International pentru Moldova, se menționează că procuratura a obținut sentințe de condamnare la 2–5 ani de închisoare a cinci polițiști de la Comisariatul General de Poliție al Municipiului Chișinău pentru tortură și maltratare. Procuratura a obținut sentințe de condamnare la cinci ani de închisoare pentru încă doi polițiști învinuiți de tortură și detenție ilegală. Procuratura a obținut sentințe de condamnare a trei polițiști arestați preventiv pentru detenție ilegală și extorcare. Respondenții au recunoscut performanța îmbunătățită a Procuraturii în domeniul investigării și urmăririi penale a cazurilor de tortură, menționând că procedurile de investigare a plîngerilor privind tortura de asemenea s-au îmbunătățit. Respondenții, de asemenea, au menționat că avocații insistență pot să învingă rezistența continuă a Procuraturii de a investiga cazurile de tortură și maltratare.

În pofida acestor realizări, respondenții au opinat că Procuratura rămîne reticentă față de intentarea dosarelor împotriva ofițerilor de urmărire penală implicați în cazurile de tortură sau alte acte ilegale care presupun mărturii forțate sau declarații false. Raportul AI din 2007 a concluzionat că Procuratura continuă să refuze începerea urmăririi penale împotriva persoanelor învinuite de tortură. Când victimele torturii sau membrii familiilor acestora contestă decizia Procuraturii de a nu iniția un dosar penal, procuratura, în mod viguros, își justifică acțiunile. Acest fapt se referă în special, după cum a fost menționat la Factorul 7, la CCCEC, care dispune de unitatea sa proprie internă de securitate, abilitată să investigheze plîngerile privind corupția și să transmită dosarele la Procuratură pentru efectuarea urmăririi penale. Respondenții consideră că procurorii nu acționează din cauza presiunii politice și temerii că ar putea, în schimb, fi acuzați de corupție.

Respondenții, de asemenea, au afirmat că Procuratura amenință avocații care depun plîngeri privind tortura la organizații internaționale. În scrisoarea sa din 26 iunie 2006 adresată Baroului Avocaților din Republica Moldova, Procurorul General a avertizat doi avocați, care au sesizat AI despre cazurile de tortură, că ar putea fi urmăriți penal și condamnați pe un termen de cinci ani de închisoare, potrivit Art. 335 din CP, pentru „abuz de serviciu”. Cu toate acestea, pînă în prezent, Procuratura nu a întreprins nici o altă acțiune în privința avocaților.

La fel ca și în Factorii 7 și 11, procurorii neagă vehement faptul că ei ignoră sau trec cu vederea cazurile de tortură sau maltratare. În schimb, ei susțin că toate plîngerile de acest gen trebuie să fie investigate și să rezulte în examinarea medicală a victimei. Un respondent din cadrul funcționarilor de stat a remarcat că în toate locurile de detenție sunt medici care trebuie să examineze victima și să-și documenteze constatările în dosarul penal. Procurorii au constatat că potrivit procedurii actuale, plîngerile privind tortura sunt depuse la PG spre repartizare și control. Procurorii numiți trebuie să fie alții decît procurorii care investighează cazul ce a condiționat plîngerea de tortură și nu trebuie să contacteze direct organul de poliție implicat, asigurîndu-se, astfel, independența acestora.

Procurorii au comentat că în primele 11 luni ale anului 2007, PG a primit 900 plîngeri scrise privind tortura sau tratamentul dur sau inuman de către organele de drept. Plîngerile date au condiționat inițierea a 165 dosare penale, dintre care 38 dosare au fost transmise în judecată. Acuzația generală era abuz de putere. Procurorii au menționat că persoanele acuzate de tortură au fost condamnate la 6-10 ani de închisoare.

Pe lîngă problemele ce țin de plîngerile privind tortura, sunt ignorate plîngerile cetățenilor privind corupția depuse la PG. Respondenții au menționat că PG examina asemenea plîngeri în trecut în mod foarte serios, iar acum plîngerile sunt fie ignorate sau este începută o urmărire penală superficială. Respondenții au specificat că unicele plîngeri luate în serios de PG sunt plîngerile care ar putea rezulta în cereri la CtEDO.

Refuzul Procuraturii de a iniția sau nu dosare penale în privința cazurilor de încălcare permanentă a drepturilor omului și a actelor de corupție se soldează, după cum s-a menționat la Factorul 7, cu o opinie foarte proastă a publicului despre Procuratură. Cetățenii consideră că Procuratura este extrem de coruptă. Percepția publică este consolidată de abuzurile Procuraturii în domeniul drepturilor omului, documentate în hotărîrile CtEDO, rapoartele mijloacelor de informare în masă despre abuzurile procurorilor, inclusiv persecutările politice, precum și de refuzul Procuraturii de a raporta public rezultatele activității sale. Spre exemplu, în 2007, *Ziarul de Gardă* a scris despre un procuror care încerca să forțeze cetățenii să-i cedeze afacerile lor. Cu toate că procurorul a fost demis, PG nu a început urmărirea penală împotriva lui.

Șirul lung și continuu al hotărîrilor CtEDO și rapoartelor organizațiilor internaționale constată clar faptul că încălcările serioase ale drepturilor omului continuă să fie comise de organele de ocrotire a normelor de drept din R. Moldova. Mai mult, Procuratura nu inițiază dosare pentru acte de corupție împotriva reprezentanților partidului de guvernămînt. Presiunea internațională crescîndă asupra Procuraturii în vederea contracarării agresive a încălcării drepturilor omului și corupției la nivel înalt pare să fie înăbușită de influența conducerii actuale asupra PG. În consecință, publicul nu este încrezător în faptul că Procuratura poate să mențină integritatea publică și persistă convingerea că Procuratura este parte a problemei și nu parte a soluției.

IV. RĂSPUNDERE ȘI TRANSPARENȚĂ

Factorul 15: Raportarea publică a activităților

În exercitarea atribuțiilor și responsabilităților lor profesionale, procurorii, în mod periodic și public, prezintă rapoarte generale de activitate.

Concluzie	Corelație: Negativ
PG prezintă rapoarte anuale de activitate Parlamentului în cadrul ședințelor deschise pentru cetățeni și mijloacele de informare în masă. PG, de asemenea, publică rapoarte anuale de activitate pe pagina sa web, însă raportul, în mare măsură, are un caracter statistic și nu descrie coeficientul condamnărilor pentru infracțiunile enumerate. PG, în niciun alt mod, nu-și raportează succesele, insuccesele sau cheltuielile bugetare. Interacțiunile cu mijloacele de informare în masă, societatea civilă și cetățenii sunt rare.	

Analiză/Context

Sunt foarte puține legi care reglementează obligațiile Procuraturii de raportare publică a activității sale. CRM nu conține nici o prevedere relevantă. Art. 16(9) din LP prevede că PrG „prezintă anual Parlamentului un raport despre starea legalității și ordinii de drept în țară” și despre măsurile întreprinse pentru redresarea acestora. PG prezintă anual rapoartele vizate la ședințele plenare ale Parlamentului, accesibile pentru mijloacele de informare în masă și cetățeni. Ulterior, PrG răspunde la întrebările deputaților Parlamentului. Dacă PrG nu este în stare să răspundă la o întrebare, acesta este obligat să dea răspuns în scris. Art. 2(2) din proiectul LP prevede că „activitatea Procuraturii este transparentă și presupune garantarea accesului societății și al mijloacelor de informare în masă la informațiile despre această activitate, cu excepția restricțiilor prevăzute de lege”. Legea privind accesul la informație [în continuare „Legea accesului la informație”] prevede obligația Procuraturii de a garanta acces la informație de interes public, însă nu obligă Procuratura să prezinte rapoarte publice de orice fel. Legea accesului la informație definește „interesul public” referindu-se la ocrotirea sănătății populației, securitatea publică sau protecția mediului înconjurător. A se vedea Legea accesului la informație, Art. 8(8).

PG dispune de o pagină web (www.procuratura.md) pe care sunt plasate informații despre competența generală și specială a Procuraturii, rapoartele publice anuale, colaborarea internațională, noutăți, acte normative care reglementează activitatea Procuraturii și informații de contact. Pe pagina web nu sunt plasate informații despre rata condamnărilor, structura organizatorică, codul de etică al Procuraturii sau protocoalele pentru raportarea infracțiunilor și corupției. La etapa actuală, o pagină web nu constituie un mijloc eficient de informare a cetățenilor din R. Moldova, deoarece doar 18.4% din populație dispun de

acces la internet.³⁵ PG, de asemenea, publică un buletin lunar despre realizările Procuraturii, dispozițiile și deciziile PG pentru Colegiul Procuraturii. Cu toate că buletinul se bucură de popularitate în rândurile procurorilor, acesta nu este distribuit public.

Colegiul Procuraturii desfășoară ședințe anuale în cadrul cărora cei nouă membri ai săi discută realizările din anul precedent, precum și politica și reformele anticipate pentru anul viitor. PG include unele materiale discutate în comunicate de presă distribuite mijloacelor de informare în masă, inclusiv informații statistice privind numărul dosarelor examinate, tipul dosarelor și modul în care au fost soluționate (*a se vedea* Factorul 10 de mai sus în vederea tipurilor de informații distribuite). Respondenții din cadrul mijloacelor de informare în masă au menționat că solicitările lor în vederea obținerii datelor statistice trebuie să fie făcute în scris, iar răspunsul Procuraturii, în cazul în care este dat, poate dura săptămîni. De fapt, PG exercită control substanțial asupra mijloacelor de informare în masă. Respondenții din sfera informării în masă au remarcat că procurorii și serviciile de presă ale Procuraturii deseori ordonă reprezentanților mass-media să nu adreseze întrebări sau, ocazional, să nu publice declarațiile făcute public ale acestora. Asemenea comportament sugerează o relație disfuncțională cu mass-media, care nu ar fi tolerată în nici o democrație modernă.

Respondenții de asemenea s-au referit la părerea procurorilor, precum că procurorii și judecătorii sunt responsabili pentru înfăptuirea justiției și că nu au nevoie de contribuția altor părți, inclusiv a cetățenilor. O astfel de atitudine confirmă că, cel puțin, unii procurori nu înțeleg că angajatorul lor final sunt cetățenii Republicii Moldova, față de care au obligația de a fi deschiși și transparenți.

Cu toate acestea, există câteva semne de progres. Acces-Info, o organizație neguvernamentală din R. Moldova care pledează pentru libertatea de exprimare și acces la informație, a publicat în 2008 un raport enunțînd că instituțiile din R. Moldova, inclusiv PG, dau dovadă de unele îmbunătățiri la capitolul reacționării la solicitări de informație, menționînd, în același timp, un declin general al receptivității PG la atare solicitări în comparație cu anii precedenți. *A se vedea* Dreptul la informație: pe hîrtie și în realitate. Raport de monitorizare. Acces-Info, actualizat [în continuare „Raportul Acces-Info”]. În noiembrie 2007, după ce AI a publicat un raport descriind practica larg-răspîndită de tortură și maltratare aplicată de organele de urmărire penală și poliție, PG a recunoscut în cadrul ședințelor cu AI că tortura și maltratarea sunt probleme și a invitat AI să facă recomandări. Mai tîrziu, PG a organizat o ședință a Colegiului pe tema torturii și a recomandărilor AI, care au fost publicate.

Cu toate că serviciile Procuraturii din lume au tendința să se prevaleze de un anumit grad de secret în acțiunile sale, s-a ajuns la concluzia că raportarea publică a activității, succeselor și insucceselor acestora contribuie la consolidarea încrederii publice și integrității lor. Posibil din cauza moștenirii sovietice, Procuratura rămîne, în mod excepțional, o organizație secretă. Pe pagina web a PG sunt plasate informații relevante, însă lipsește informația care ar aborda preocupările cetățenilor în privința organizației respective. Preocupările respective

35 Statistica pe 2007 privind rata de penetrare a internetului, Uniunea Internațională pentru Telecomunicații a Națiunilor Unite (<http://www.itu.int/net/home/index.aspx>).

vor fi soluționate în cazul când Procuratura va soluționa problema legată de politica sa de secretizare și va adăuga transparență activității sale.

Factorul 16: Raportarea internă a activităților

Procuraturile dispun de un mecanism de primire și investigare a presupuselor infracțiuni sau încălcări bazat pe proceduri și regulamente scrise. Procedurile și mecanismele interne există pentru evaluarea sau monitorizarea conformării cu regulamentele departamentale.

Concluzie	Corelație: Negativ
Anterior, Procuratura a demonstrat practica acceptării plîngerilor de la cetățeni sau reprezentanți ai mijloacelor de informare în masă, inclusiv a plîngerilor împotriva procurorilor. Cu toate acestea, practica respectivă a fost încetată. Nu se știe dacă Procuratura dispune de proceduri sau regulamente scrise pentru un asemenea mecanism. De asemenea, nu se cunoaște dacă Procuratura dispune de proceduri interne și un mecanism de evaluare a conformării cu regulamentele interne.	

Analiză/Context

Art. 16(10)(c) din LP prevede că PrG poate „revoca, suspenda sau anula actele emise de procurori dacă acestea contravin legii.” Art. 23(2) din LP prevede că procurorul este obligat „(a) să îndeplinească obligațiile de serviciu în strictă conformitate cu Constituția și legile Republicii Moldova; (b) să se abțină de la fapte care ar putea compromite onoarea și demnitatea de procuror; (c) să depună, în condițiile legii, declarație cu privire la venituri și proprietate.” Art. 23(3) prevede: „Funcția de procuror este incompatibilă cu orice altă funcție publică sau privată”, cu excepția funcțiilor ce țin de activitatea didactică sau științifică.

Nici LP, nici o altă lege nu prevede procedura raportării cazurilor de corupție internă și activitate criminală. Acest fapt este deosebit de important pentru o organizație supusă influențelor politice puternice. Recomandarea Consiliului Europei (2000) 19 privind rolul Procuraturii în sistemul justiției penale, Articolul 5(f) prevede în mod specific că statele trebuie să asigure ca procurorii să dispună de „acces la o procedură satisfăcătoare de revendicări, inclusiv, după necesitate, de acces la tribunal, dacă este afectat statutul lor legal”. O procedură scrisă de revendicare ar contribui la facilitarea plîngerilor interne împotriva dispozițiilor ilegale sau inadecvate, cum sunt „dispozițiile telefonice”, specificate la Factorul 7, și ar încuraja procurorii să raporteze cazurile de corupție în organele de stat sau de abuzuri interne de putere. După cum a constatat recent CtEDO, Procuratura nu dispune de asemenea proceduri. *A se vedea Guja c. R. Moldova*. Cu toate că există un proiect de Lege cu privire la informatori, legea – după cum a fost specificat în Factorul 5 – nu abordează problema circumstanțelor dificile în care un procuror raportează exercitarea inadecvată a atribuțiilor de serviciu a colegilor sau superiorilor săi.

Există foarte puțină informație privind procedurile interne de monitorizare și executare. Cu toate că respondenții au afirmat că PrG a emis un număr impunător de regulamente, instrucțiuni și dispoziții interne, conținutul acestora nu este cunoscut persoanelor din afara Procuraturii. Cu excepția unui regulament privind conflictul de interese (*A se vedea* Factorul 17 de mai jos), PG nu a pus la dispoziție instrucțiunile respective în scopurile prezentei evaluări, în pofida cîtorva solicitări în această privință. Nu este clar nici dacă regulamentele Procuraturii – curente sau anterioare – sunt compilate într-o broșură pe care procurorii se pot baza ca pe un ghid al politicilor și procedurilor interne ale Procuraturii. Pagina web a PG face referință la Secția Organizare și Control responsabilă pentru analiza și controlul executării planurilor de activitate a PG, precum și pentru executarea deciziilor PG, PrG și ale Colegiului. Cu toate acestea, nici o lege nu menționează o astfel de secție, iar proiectul LP doar menționează Subdiviziunea Securitate Internă, fără a-i defini scopul sau împuternicirile.³⁶ Nu este clar dacă secțiile respective reprezintă, de fapt, aceeași secție și, cel mai important, nu este clar executarea căror reguli, regulamente și dispoziții asigură secțiile respective.

Existența regulamentelor scrise contribuie la prevenirea și stoparea puterii acuzatorii și la refractarea influenței necorespunzătoare. Spre exemplu, regulamentele scrise privind modul de tratare a apelurilor telefonice de la Președinte sau deputații Parlamentului ar putea să asiste procurorii în combaterea încercărilor de exercitare a influenței. Mai mult, existența unor regulamente scrise și publicate despre modul de tratare și investigare a plîngerilor privind încălcările drepturilor omului ar putea contribui la consolidarea încrederii publice în Procuratură și la asigurarea unui mijloc de evaluare publică în baza căruia ar putea fi evaluate acțiunile Procuraturii. Nu se cunoaște dacă procurorii dispun de reguli și regulamente interne privind luarea deciziilor în asemenea domenii cum sunt exercitarea discreției procurorilor, cînd și cum să raporteze problemele în relațiile cu ofițerii de urmărire penală și cum să stabilească ordinea priorităților pentru anumite tipuri de dosare. Publicarea unor astfel de reguli ar spori transparența acestora și ar consolida încrederea publică, fără a compromite activitatea internă a Procuraturii.

Cu toate că reprezentanții mijloacelor de informare în masă au relatat că PG anterior accepta plîngerii de la persoane din afară sau investiga plîngerile făcute în rapoartele mijloacelor de informare în masă, ei au menționat că PG, la momentul actual, nu se mai implică în asemenea activități. Spre exemplu, majoritatea organelor de ocrotire a normelor de drept dispun de formulare, completate de cetățeni cu data, descrierea infracțiunii, adresa solicitantului, etc. Existența unor asemenea formulare la Procuratură nu a fost raportată.

Procuratura menține practica epocii sovietice de a păstra secretul afacerilor sale interne. Acest fapt a fost demonstrat, în mod repetat, în cadrul raportului vizat, procurorii manifestînd rezistență extremă de a discuta orice aspect ce ține de activitatea internă a Procuraturii.

36 Art. 107 din proiectul LP face referință la „subdiviziunea securitate internă a Procuraturii Generale” și prevede că la întentarea procedurii disciplinare, aceasta „este împuternicită cu atribuțiile corespunzătoare” și „va verifica în prealabil temeiul tragerii la răspundere a procurorului și îi cere acestuia explicații scrise”. Din textul proiectului LP nu este clar dacă această secție este de asemenea Subdiviziunea Securitate Internă, iar scopul și împuternicirile acesteia rămîn neclare.

Această practică trezește suspiciunea publică privind activitățile Procuraturii, fără a contribui la eficiența operațională a Procuraturii. Procuratura trebuie să elaboreze un protocol executoriu de raportare și examinare a cazurilor de corupție și infracțiuni interne. Această acțiune va spori transparența internă a acesteia și încrederea publică că Procuratura poate fi un protector de încredere al unei societăți democratice.

Factorul 17: Conflictul de interese

Procurorii nu sunt afectați de interese individuale și evită conflictele de interese sau aparența acestora.

Concluzie	Corelație: Neutru
Republica Moldova dispune de un cadru normativ care reglementează conflictul de interese. Volumul redus de date disponibile arată că conflictele de interese rămân a fi o practică obișnuită.	

Analiză/Context

Republica Moldova dispune de un număr de legi care se suprapun în domeniul conflictelor de interese. Procurorii cad sub incidența prevederilor ce țin de conflictele de interese din LP, CPP, Regulamentul cu privire la conflictul de interese în organele procuraturii și Ghidul privind eliminarea factorilor ce favorizează comportamentul corupt în activitatea organelor procuraturii. Mai mult, există și proiectul de Lege cu privire la conflictul de interese aplicabil tuturor angajaților de stat, inclusiv procurorilor.

Art. 23 din LP prevede că funcția de procuror este incompatibilă cu orice altă funcție publică sau privată, cu excepția funcțiilor ce țin de activitatea didactică sau științifică. Potrivit acestuia, procurorii sunt obligați să depună declarații scrise cu privire la venituri și proprietate. Potrivit Regulamentului cu privire la conflictul de interese în organele procuraturii, declarațiile urmează să fie depuse anual (a se vedea mai jos). Art. 27 din LP prevede că procurorii pot fi trași la răspundere disciplinară pentru participarea la activități publice cu caracter politic sau pentru încălcarea prevederilor privind incompatibilitatea funcțiilor.

Art. 51(3) din CPP obligă procurorii să-și îndeplinească atribuțiile într-un mod independent, liber de orice influențe, supunându-se doar legii și indicațiilor scrise ale procurorilor ierarhic superiori. Art. 54 și 33 descriu situațiile de conflict care îl obligă pe procuror să nu participe la desfășurarea procesului, inclusiv cazurile când procurorul are un interes personal, când procurorul a participat anterior la proces sau când procurorul și-a expus opinia asupra vinovăției inculpatului.

În iulie 2006, PG a emis Regulamentul cu privire la conflictul de interese în organele procuraturii [în continuare „Regulament privind conflictul de interese”], care definește

conflictele de interese similar prevederilor Art. 33 și 54. Potrivit acestuia, procurorii care se află în conflict de interese, nu pot să emită un act administrativ sau să încheie un act juridic ori să ia o decizie care produce sau ar putea produce un folos material. Regulamentul privind conflictul de interese, de asemenea, prevede că procurorii trebuie să evită sau să renunțe la orice interese – publice sau private – care ar putea influența deciziile adoptate în calitate de procuror. Dacă sursa conflictului este funcția deținută într-o altă organizație, procurorii trebuie să se abțină și să anunțe procurorul ierarhic superior despre faptul dat. Procurorii nu au dreptul să obțină beneficii ilegale datorită funcției publice sau poziției oficiale. Procurorii, de asemenea, nu pot accepta cadouri sau servicii dacă oferirea sau prestarea lor este legată de exercitarea atribuțiilor de serviciu. În termen de 15 zile de la data numirii în funcție a procurorului, acesta trebuie să depună declarația privind interesele personale. Subdiviziunea securitate internă a PG este obligată să verifice declarațiile și raportează rezultatele Procurorului General. Regulamentul privind conflictul de interese nu prevede procedura aplicabilă pentru omisiunea PrG de a depune declarația. Conform regulamentului respectiv, informația indicată în declarații trebuie să fie publică. Conform articolului 13 al Legii privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății demnitarilor de stat, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcție de conducere nr. 1264 din 19 iulie 2002, declarațiile prezentate de către Procurorul General se publică anual în mijloacele de informare în masă republicane sau locale, precum și pe pagina web oficială a Procuraturii Generale. Publicarea în mass-media și plasarea declarațiilor pe pagina web se face în termen de 30 de zile de la expirarea termenului de depunere a declarației. Se publică următoarele informații și date din declarații: (a) valoarea totală a proprietății declarate și (b) lista tuturor bunurilor ce constituie proprietate a subiectului declarației cu indicarea dacă aparține cu titlu de proprietate sau cu titlu de folosință, inclusiv a celor aflate în afara țării.

Procurorii, de asemenea, trebuie să se conformeze Ghidului privind eliminarea factorilor ce favorizează comportamentul corupt în activitatea organelor procuraturii [în continuare „Ghid”]. Ghidul prevede răspunderea disciplinară, administrativă, materială și penală a funcționarilor publici pentru încălcarea prevederilor sale. Articolul IV al Ghidului descrie în detaliu obligațiile funcționarului public de a manifesta loialitate față de Procuratură, a păstra secretele de stat, a asigura accesul publicului la informațiile neconfidențiale, conform legii, a declara conflictele de interese și a raporta orice solicitări pentru o acțiune ilegală sau oferirea cadourilor sau serviciilor care nu sunt permise în mod automat în baza protocolul existent. Articolul V din Ghid prevede o listă lungă a comportamentului interzis al funcționarilor Procuraturii. Spre exemplu, funcționarii Procuraturii nu au dreptul să dețină concomitent două funcții, să desfășoare activitate de întreprinzător, să dispună de conturi bancare străine nedeclarate, să trădeze interesele organului Procuraturii, să divulge în public strategiile sau acțiunile Procuraturii, să facă declarații neautorizate despre investigațiile interne, să divulge informația obținută din exercitarea atribuțiilor de serviciu, să asiste alte persoane în vederea pregătirii și depunerii cererilor împotriva statului, să accepte cadouri sau alte bunuri valoroase oferite datorită funcției deținute, sau să întreprindă orice alte acțiuni care discreditează Procuratura.

R. Moldova a realizat progres în domeniul recunoașterii și abordării legislative a problemei conflictului de interese. Legile existente fac referință la comportamentul scontat al procurorilor, cu toate că noțiunea de conflict de interese în baza acestor legi și regulamente este într-o oarecare măsură prea îngustă. Spre exemplu, în timp ce Regulamentul privind conflictul de interese din 2006 interzice conflicte de interese potențiale sau reale, însă nu prevede nimic despre conflictele aparente de interese, adică, conflicte care probabil niciodată nu se vor manifesta, însă care fac o persoană informată în mod rezonabil să perceapă hotărîrea unui procuror ca fiind influențată de un interes personal. Legile nu conțin un protocol general pentru raportarea conflictelor de interese la nivele ierarhic superioare și pentru asigurarea soluționării conflictelor raportate. Cu toate că Regulamentul privind conflictul de interese din 2006 prevede raportarea conflictelor procurorului ierarhic superior, este important ca anume conducerea PG să fie informată despre toate conflictele și soluționarea lor și să asigure abordarea cuprinzătoare și consecventă a acestora. Lipsa unui protocol aplicabil întregii organizații s-ar putea solda cu o multitudine și varietate a standardelor individuale pentru soluționarea unor astfel de conflicte.

Cu toate că cadrul normativ al Procuraturii în domeniul conflictelor de interese a fost perfecționat, respondenții au specificat că procurorii nu evită conflictele de interese ci, dimpotrivă, protejează, în mod activ, interesele bănești care intră în conflict cu atribuțiile lor de procuror. Un respondent, spre exemplu, a spus că procurorii ierarhic superiori deseori sunt implicați în activitatea agenților economici din R. Moldova și obișnuiesc să emită ordine subordonaților care lucrează cu dosarele vizînd agenții economici în cauză. Procurorii subordonați sunt obligați să execute dispozițiile ilegale, în caz contrar dosarul va fi repartizat altui procuror mai supus și dispus să execute atare dispoziții.

Respondenții-procurori au negat existența unor probleme semnificative privind conflictul de interese. Cu toate acestea, ei au admis că procedurile de soluționare a conflictelor nu sunt uniforme în toate oficiile Procuraturii, și că unele procuraturi au elaborat regulamente proprii. În cazul unui conflict, cauzele sunt transferate în alt raion. Încălcarea prevederilor regulamentelor cu privire la conflictele de interese trebuie să fie raportate PG. Studenții INJ sunt instruiți în domeniul conflictelor de interese în cadrul orelor de etică.

R. Moldova și PG au obținut recent realizări importante în legătură cu punerea în aplicare a unor legi și regulamente care abordează conflictele de interese – o problemă care cu greu era înțeleasă cu cîțiva ani în urmă. Rămîne de văzut dacă PG își va asuma angajamentul de a implementa legile și regulamentele respective, care sunt relativ noi, însă aceasta va determina corelația care va fi atribuită acestui factor în IRP viitor.

Factorul 18: Codurile de etică

Procurorii sunt obligați să respecte standardele etice profesionale, care delimitează clar comportamentul profesional acceptabil de cel inacceptabil.

Concluzie**Corelație: Negativ**

Codul de etică este unul vag și prea interpretativ. În general, procurorii nu cunosc dacă există un Cod de etică și există puține dovezi care ar confirma că un astfel de cod a fost distribuit.

Analiză/Context

Procurorii dispun de putere publică considerabilă și au un rol critic la înfăptuirea justiției. Cu toate că procurorii reprezintă interesele statului și ale cetățenilor, ei, de asemenea, au obligația de a asigura respectarea drepturilor inculpaților, victimelor și ale martorilor. A se vedea Factorul 11-13 de mai sus. Este dificil de a determina gradul de putere aplicabil fiecărui interes care urmează a fi protejat. În consecință, este obligatoriu ca procurorii să-și exercite atribuțiile și discreția în conformitate cu un cod de etică care ar reglementa clar și expres comportamentul profesional al procurorilor. Codul de etică trebuie să descrie relațiile specifice ale procurorului cu judecătorii, apărătorii, inculpații, victimele și martorii. Codul trebuie să îndemne procurorii să mențină demnitatea și onoarea profesiei prin desfășurarea activității la cel mai înalt nivel de profesionalism.

În octombrie 2004, PrG Valeriu Balaban a semnat ordinul prin care a fost adoptat noul Cod de etică [în continuare, „Codul de etică”] pentru Procuratură, abrogând vechiul Cod de etică adoptat în 2000 prin ordinul PrG. Ordinul lui Balaban mai prevedea ca toți procurorii, obligatoriu, să ia cunoștință de Codul de etică și să întreprindă toate măsurile necesare pentru a se conforma prevederilor acestuia, deși această obligație nu a fost inclusă în actuala LP. Șefii subdiviziunilor PG, procuraturilor teritoriale și specializate sunt responsabili de asigurarea executării Codului de etică, fiind obligați să testeze fiecare procuror în domeniul cunoașterii prevederilor Codului de etică. Rezultatele testului devin parte componentă a dosarului personal al procurorului. Toți candidații la funcția de procuror trebuie să confirme cunoașterea prevederilor Codului de etică, să accepte în scris și să respecte prevederile acestuia.

Nota introductivă la Codul de etică prevede un „comportament impecabil” al procurorilor, inclusiv respectarea standardelor etice și principiilor morale la exercitarea responsabilităților profesionale. Responsabilitățile în cauză sunt determinate de interesele generale ale societății, obligația de a apăra drepturile și libertățile fundamentale ale omului, valorile supreme ale unei societăți democratice, precum și necesitatea de a promova imaginea Procuraturii, onoarea și demnitatea în societate. Codul de etică prevede definiții ale „comportamentului impecabil”, „comportamentului corupt”, „conflictului de interese” și „interesului personal”. Punctul 1.2 din Codul de etică. Potrivit Codului de etică, buna-reputație a Procuraturii se bazează pe „legalitate, umanitate, egalitate, transparență, respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, respectarea onoarei și demnității, onestitate, imparțialitate și control ierarhic.” *Id.*, punctul 2.1.

Codul de etică prezintă o listă detaliată a comportamentului interzis pentru procurori similar comportamentului interzis descris în Ghidul cu privire la conflictele de interese,

menționat la Factorul 17. Punctul 3.1 din Codul de etică. Acesta, de asemenea, interzice procurorilor să utilizeze funcția deținută pentru obținerea împrumuturilor, creditelor, hîrtilor de valoare, bunurilor imobile sau altor bunuri pentru sine sau familiile lor; să utilizeze activele Procuraturii în scopuri diferite de cele profesionale; și să se implice în activități care subminează onoarea și demnitatea procurorului. *Id.* Lista comportamentului scontat prevede că procurorul trebuie să respecte legea și Codul de etică; să fie profesionist și bine informat; să fie onest, imparțial, competent și înțelegător în exercițiul funcției, și să țină cont doar de interesul public și faptele din dosar; să fie politicos cu cetățenii și colegii, neafectîndu-i onoarea și demnitatea; să evite conflicte reale și aparente cu colegii și cetățenii; să execute cu loialitate dispozițiile procurorilor ierarhic superiori; să informeze procurorii ierarhic superiori despre intențiile de a săvîrși acte ilegale sau încălcări ale Codului de etică; să informeze procurorii ierarhic superiori despre conflictele de interese; să-și îndeplinească obligațiile legale în conformitate cu legea și într-un mod înțeles; să aibă ținută vestimentară corespunzătoare; să evite comportamentul discriminatoriu în funcție de apartenența politică; să respecte angajații altor organe de drept sau publice. Punctul 3.2 din Codul de etică.

Codul de etică, de asemenea, prevede obligațiile în afara orelor de serviciu, care presupun un comportament impecabil, care păstrează încrederea publică în imparțialitatea și prestigiul autorităților publice; amabilitatea față de toți cetățenii; respectarea drepturilor și libertăților cetățenilor prevăzute în Constituție, legislația națională și normele internaționale de drept; nedivulgarea informației care prejudiciază onoarea, demnitatea și prestigiul Procuraturii sau autorităților publice; abținerea de la exprimarea opiniilor pe marginea problemelor din domeniul politicii interne sau externe a statului sau promovarea ideologiilor nedemocratice; abținerea de la jocuri de noroc; manifestarea intoleranței față de comportamentul amoral, vicii, droguri și încălcări ale legii; și neutilizarea legitimației procurorului, cu excepția exercitării anumitor drepturi și obligații legale corespunzătoare. Punctul 4.1 din Codul de etică.

Totodată, Codul de etică prevede că procurorii pot fi trași la răspundere pentru executarea inadecvată a obligațiilor de serviciu și „acțiuni compromițătoare” sau pentru încălcarea Codului de etică sau Art. 27 din LP (participarea la activități publice cu caracter politic sau încălcarea prevederilor privind incompatibilitatea funcțiilor). Punctul 5.1 din Codul de etică. În cazul unor încălcări grave, PrG poate aplica procurorului sancțiuni disciplinare în conformitate cu Art. 28 din LP. *Id.* punctul 5.2. Procurorul poate fi suspendat din funcție pînă la soluționarea cazului privind încălcările grave constatate. *Id.* punctul 5.3.

Codul de etică prevede înființarea Comisiei pentru etica procurorilor, care coordonează și monitorizează aplicarea prevederilor Codului. *Id.* punctul 6.1. PrG alege membrii Comisiei care trebuie să fie procurori bine-cunoscuți, avînd un comportament ireproșabil. *Id.* punctul 6.2. Comisia este responsabilă de determinarea mai exactă a principiilor etice, stabilind procedurile specifice de judecare a comportamentului necorespunzător și modificare sau completare a Codului, monitorizînd respectarea prevederilor Codului, investigînd încălcările și recomandînd sancțiuni pentru încălcările constatate. *Id.* Punctul 6.3.

Codul de etică al PG descrie valorile și principiile de bază ale procurorului, precum și comportamentul permis și interzis. Cu toate că nu există proceduri unice pentru elaborarea codului de etică, un cod cât mai specific îndrumă mai bine procurorii și nu permite interpretări motivate politic. Acesta nu este cazul Codului de etică respectiv. Codul nu oferă definiții pentru noțiuni importante, iar atunci când le oferă, acestea adeseori sunt vage. Totodată, nu sunt definite standardele cele mai importante. Spre exemplu, termenul „comportament corupt” este definit, parțial, ca o „deviere de la principiile moralității”. Pe lângă faptul că este vagă, definiția generează întrebarea dacă moralitatea are un loc în etica legală, dat fiind faptul că aceasta se intersectează cu convingerile religioase sau normele sociale evolutive. În același punct nu este definit sensul „acțiunilor compromițătoare” și nu se specifică faptele care constituie abateri „serioase” pentru care PrG poate impune sancțiuni. Similar, punctul 3.1(1) obligă procurorul să se „abțină de la orice alte activități care ar putea submina onoarea și demnitatea procurorului”. „Onoarea” și „dignitatea” reprezintă niște termeni foarte subiectivi, care pot fi aplicați pentru a justifica tragerea la răspundere disciplinară a procurorului. Punctul 4.1(i) obligă procurorii să ducă un mod de viață familial și social în conformitate cu „regulile recunoscute pentru a fi respectat și pentru a nu denigra funcția de procuror”. Însă lipsa definiției pentru „reguli de comportament recunoscute” ridică întrebarea dacă divorțul, infidelitatea sau homosexualitatea ar condiționa tragerea la răspundere disciplinară a procurorului. În mod ironic, punctul 3.2(j) obligă procurorul să evite utilizarea „termenilor ambigui și a tautologiilor juridice”. Punctul 4.1(d), de asemenea, are de suferit de pe urma utilizării cuvintelor vage, cum sunt „onoarea, demnitatea și prestigiul”. Lipsa unor definiții specifice presupune, într-un mod periculos, o discreție vastă la aplicarea prevederilor Codului.

Mai mult, Codul de etică este incomplet, deoarece prevede că Comisia va determina „principii etice mai specifice” și va stabili procedurile de judecare a abaterilor. Drept rezultat, în Codul de etică lipsește cerința de bază tipică prevăzută în codurile eficiente, și anume, este vorba de obligațiile etice ale procurorului. De asemenea, apare întrebarea dacă Comisia pentru etică a fost, de fapt, înființată. Nici un respondent nu a menționat ca ar exista o astfel de Comisie. Dacă Comisia nu a fost creată, atunci ar fi vorba de o diminuare și mai mare a valorii Codului de etică, dat fiind că responsabilitățile-cheie ale Comisiei țin de elaborarea Codului.

Codului de etică, în același timp, îi este aplicabilă aceeași critică expusă față de proiectul LP de către un expert al CE (*a se vedea* Factorul 7), și anume, că Codul se axează prea mult pe autoritatea PrG în vederea luării deciziilor cu caracter disciplinar. Codul nu specifică nici procedura de responsabilizare a procurorilor acuzați de încălcarea acestuia. O altă omitere importantă în Codul de etică o constituie faptul că în notele introductive se vorbește despre buna-reputație a Procuraturii bazată, parțial, pe respectarea drepturilor omului recunoscute de normele internaționale de drept. Totuși, această prevedere impune procurorului obligația de a proteja asemenea drepturi în afara orelor de serviciu, și nu în timpul exercitării atribuțiilor de serviciu. La fel, Codul de etică nu abordează relațiile procurorilor cu judecătorii, apărătorii, victimele sau martorii, care adeseori sunt complexe. Respondenții, de asemenea, au subliniat faptul că prevederile Codului de etică nu sunt cunoscute procurorilor, care chiar au intrat în dezbateri privind existența sau inexistența Codului.

Factorul 19: Procedura disciplinară

Procurorii sunt supuși acțiunii disciplinare pentru încălcarea legislației, regulamentelor sau normelor de etică. Procedura disciplinară se desfășoară prompt și echitabil, iar hotărîrea se supune unei examinări independente și imparțiale.

Concluzie	Corelație: Negativ
Procurorii sunt supuși acțiunilor disciplinare pentru încălcarea legislației, regulamentelor sau normelor de etică, însă procedura disciplinară pare să fie arbitrară, neconsecventă și necorespunzătoare plîngerilor persoanelor din afara procuraturii. Atunci cînd se confruntă cu acțiuni disciplinare, se pare că procurorilor nu li se asigură un proces adecvat în cadrul Procuraturii, deși un astfel de proces se asigură în cazul cînd acesta este deferit instanței judecătorești.	

Analiză/Context

LP și Legea privind stimularea procurorilor și anchetatorilor din Procuratură și răspunderea lor disciplinară (LSP) conțin prevederi despre sancționarea disciplinară a procurorilor care se suprapun. Art. 5 al LP și Art. 6 al LSP prevăd că procurorii pot fi sancționați disciplinar din mai multe motive. Unele motive, ca încălcarea intenționată a legislației în timpul exercitării atribuțiilor funcției de procuror, neîndeplinirea obligațiilor de serviciu și necorespunderea cu un șir de activități considerate ca fiind incompatibile cu funcția de procuror – sunt relativ clare. Altele, precum săvîrșirea unor „acțiuni compromițătoare”, sunt mai puțin clare. Șirul de sancțiuni disciplinare detaliat în Art. 28 al LP și Art. 8 al LSP include observația, mustrarea, retrogradarea și concedierea. Procurorul poate fi sancționat disciplinar cu suspendarea din funcție, și posibil ulterioară concediere, potrivit Art. 29 al LP, în cazul cînd împotriva lui este intentat un proces penal; participă la campania electorală în calitate de candidat pentru o funcție în autoritățile publice; a comis o încălcare gravă sau a săvîrșit acțiuni compromițătoare, pentru care poate fi concediat. În cazul încetării procesului penal inițiat împotriva procurorului, acesta va fi repus în toate drepturile anterioare, cu excepția cazurilor cînd se prezumă că comportamentul său, luat aparte, a constituit motiv pentru aplicarea sancțiunilor disciplinare. Acest punct din urmă nu este clar. Într-adevăr, în afară de cazurile de pronunțare a sentinței definitive de condamnare a procurorului, Art. 30 al LP prevede că acesta poate fi eliberat din funcție și pentru comiterea sistematică de abateri disciplinare, a unei abateri disciplinare grave sau neîndeplinirea adecvată a obligațiilor de serviciu. Nici LP și nici LSP nu obligă procurorii să raporteze superiorilor încălcările disciplinare comise de alți procurori.

Art. 9 și 10 din LSP prevăd că superiorii procurorului pot iniția procedura disciplinară, însă că doar PrG are competența de a aplica sancțiuni. LSP și LP conțin prevederi contradictorii cu privire la dreptul de contestare. Art. 15 din LSP prevede dreptul de a ataca ordinul de aplicare a sancțiunilor în Colegiul Procuraturii, cu posibilitatea de a se implica într-o nouă

anchetă. Art. 28-30 din LP permit procurorului care este supus sancțiunilor disciplinare, suspendării sau eliberării din funcție să conteste în instanța judecătorească.

Proiectul LP include câteva modificări cu privire la procedura disciplinară, cea mai importantă fiind crearea Consiliului Procurorilor care să asigure autonomia, obiectivitatea și imparțialitatea procurorilor. Conform proiectului LP, Consiliul sau șefii subdiviziunilor PG inițiază acțiunile disciplinare și le prezintă Colegiului disciplinar. PrG nu mai face parte din procedura disciplinară, cu excepția eliberărilor din funcție. Colegiul disciplinar se compune din 9 membri, toți fiind procurori și inițiază procedura disciplinară și audiază persoana căreia i se intenționează procedura înainte de a adopta o hotărâre. Colegiul acceptă propunerile de sancțiuni disciplinare și aplică sancțiunea. Hotărârea respectivă poate fi contestată la Consiliul Procurorilor și, după necesitate, în instanța judecătorească. Colegiul disciplinar poate de asemenea respinge propunerea sau prezenta cazul la Consiliul Procurorilor pentru inițierea procedurii de suspendare din funcție a procurorului. Consiliul sau Colegiul de asemenea poate recomanda PrG să elibereze procurorul din funcție. Respondenții au menționat că crearea Consiliului Procurorilor și Colegiului disciplinar, prevăzută de proiectul LP, va avea drept rezultat un tratament mai corect al procurorilor în chestiuni disciplinare.

Proiectul LP de asemenea include noi temeuri pentru aplicarea sancțiunilor disciplinare și, pentru prima dată, stabilește posibilitatea tragerii la răspundere patrimonială a procurorilor. Principalele temeuri noi pentru aplicarea sancțiunilor disciplinare includ: interpretarea sau aplicarea incorectă sau tendențioasă, în mod intenționat sau din culpă gravă, a legislației dacă acest lucru nu este justificat de schimbarea practicii de aplicare a normelor juridice stabilite; refuzul nejustificat de a îndeplini o atribuție de serviciu; atitudinea nedemnă față de colegi, judecători, avocați, experți, martori sau față de alți participanți la proces; trei încălcări consecutive ale normelor Codului de etică al procurorului sau o încălcare care afectează grav imaginea morală a unui procuror; folosirea statutului de procuror în scopul obținerii de foloase sau de avantaje necuvenite. Proiectul de lege de asemenea prevede tragerea la răspundere a procurorilor pentru prejudiciile reparate de stat în cazul când procurorul, prin rea-credință sau din culpă gravă, a încălcat drepturile sau libertățile fundamentale ale vreunui cetățean, care sunt garantate de Constituția R. Moldova sau tratatele internaționale ratificate de R. Moldova. Proiectul de lege nu prevede posibilitatea cetățenilor de a iniția procedura disciplinară.

Referitor la gradul de sancționare disciplinară a procurorilor, au fost expuse păreri contradictorii. Unii respondenți au menționat că acțiunile disciplinare parvin de la superiorii acestora ca mijloc de control al subordonaților.³⁷ Respondenții au menționat că procurorii nu sunt supuși acțiunilor de urmărire sau sancționare disciplinară în cazul când reclamațiile parvin de la judecători, apărători sau cetățeni. Un judecător de instrucție a menționat că

37 Unii respondenți au menționat cazul *Gheorghe Malic*. Ei au menționat că *Gheorghe Malic* era specialist în urmărirea penală și un procuror cu experiență. Se pare că în timpul unei ședințe a Colegiului Procuraturii Generale, *Gheorghe Malic* a criticat PrG pentru faptul că nu atrage atenția cuvenită aspectelor ce țin de disciplină, susținând că PrG trebuie să intervină în anumite circumstanțe. PrG l-a eliberat pe *Gheorghe Malic* din funcție în ziua următoare. Deși *Gheorghe Malic* a contestat ordinul de eliberare în instanța judecătorească și a avut câștig de cauză, el a hotărât să nu se întoarcă în organele procuraturii.

deferirile făcute de el la Procuratură a cazurilor de încălcare a drepturilor omului de către procurori nu s-a soldat cu aplicarea a nici unei sancțiuni cunoscută de el. Alți respondenți au exprimat opinii contradictorii, susținând că procurorii sunt foarte disciplinați și nu comit încălcări disciplinare deoarece înțeleg că funcția nu-i va proteja de reclamații.

În 2006, PG a relatat că 45 procurori au fost sancționați, aplicându-se 34 mustrări, 5 retrogradări, 2 eliberări din funcție și 4 acțiuni nespecificate. *A se vedea* Raportul CEPEJ pentru anul 2008, pag. 207. Cele 45 proceduri disciplinare au dus la aplicarea în medie a 47 acțiuni disciplinare la 1000 procurori. Această rată de aplicare a sancțiunilor disciplinare la 1000 procurori a fost printre cele mai înalte menționate în Raportul CEPEJ pentru anul 2008. Doar Spania (79), Georgia (300) și Ucraina (133) au raportat rate mai înalte de inițiere a procedurilor disciplinare împotriva procurorilor. Raportul CEPEJ pentru anul 2008, pag. 208-09. Un respondent a relatat că 30 de procurori au fost supuși procedurii disciplinare în 2007 și 10 dintre ei au fost eliberați din funcție. El a menționat că de cele mai multe ori motivele de inițiere a procedurii disciplinare au constituit probleme de procedură, cum ar fi târăgănarea excesivă a investigării cauzelor, precum și cazuri de încălcare a drepturilor cetățenilor.

V. INTERACȚIUNEA CU ACTORII JUSTIȚIEI PENALE

Factorul 20: Colaborarea și relațiile cu judecătorii

Procurorii protejează funcțiile de judecător și procuror. Procurorii tratează judecătorii cu imparțialitate și respect pentru funcția lor și colaborează cu aceștia în administrarea echitabilă și promptă a justiției.

Concluzie	Corelație: Negativ
Procurorii nu protejează independența sistemului judecătoresc, ci mai degrabă consideră judecătorii drept un obstacol ce trebuie depășit în obținerea hotărârilor de condamnare. Deși relațiile s-au îmbunătățit, procurorii exercită influență inadecvată asupra judecătorilor în loc să-i trateze ca parteneri în efectuarea justiției și ca arbitri finali în soluționarea litigiilor. Ignoranța aparentă a procurorilor față de hotărârile CtEDO, la care de altfel ar trebui să se facă trimitere în fața instanței, demonstrează lipsă de respect și imparțialitate față de sistemul judecătoresc.	

Analiză/Context

Constituția R. Moldova stipulează că judecătorii sunt „independenți, imparțiali și inamovibili, potrivit legii”. A se vedea Art. 116 al CRM. Art. 26 din CPP reiterează că judecătorii sunt independenți, se supun numai legii și trebuie să rămână în afara oricăror presiuni. Legea mai stabilește că judecătorul nu trebuie să fie predispus să accepte concluziile date de organul de urmărire penală și trebuie să acționeze fără idei preconcepute referitor la vinovăția sau nevinovăția inculpatului. Important este că legea prescrie că „justiția penală se înfăptuiește fără careva imixtiune. Judecătorul este obligat să se opună oricărei încercări de a exercita presiune asupra sa”.

Procurorilor din R. Moldova li se acordă latitudine largă pentru a-și exercita independent funcțiile diverse, cu implicarea limitată a judecătorilor. La etapa urmăririi penale a cauzei, Art. 41 al CPP împuternicește judecătorii de instrucție să dispună sau să revoce arestarea preventivă, efectuarea percheziției și punerea sub sechestru a bunurilor, interceptarea comunicărilor și înregistrării de imagini. Ulterior, procurorilor li se acordă atribuții largi, potrivit Art. 52 (1)(1), de a porni, efectua și înceta urmărirea penală. Deși judecătorul are autoritatea exclusivă să determine vinovăția sau nevinovăția inculpatului și să stabilească sentința, el nu are autoritatea de a anula hotărârea unui procuror de a efectua urmărirea penală chiar dacă acesta se află în curs de examinare de mai mulți ani.

Procurorilor li se interzice să dețină în același timp și funcția de judecător (Art. 23 din LP), însă nu par să existe interdicții pentru ca aceștia să aplice la funcția de judecător dacă mai întâi demisionează din funcția de procuror și absolvesc cursul respectiv la INJ. A se vedea IRJ, pag. 19. După cum s-a menționat la Factorul 1, judecătorii pot deveni procurori fie absolvind cursurile de formare la INJ, fie întrunind toate cerințele pentru modalitatea alternativă de a fi numiți în funcția de procuror.

Rolurile și responsabilitățile respective ale judecătorului, judecătorului de instrucție și procurorului asigură contactul repetat între aceștia în decursul examinării cauzei în sistemul justiției penale. Cu toate acestea, sunt puține legi care reglementează colaborarea și relația profesională dintre procurori și judecători. Art. 334(3) al CPP stabilește că procurorul care încalcă ordinea ședinței de judecată sau nu se supune dispozițiilor președintelui ședinței, poate fi sancționat cu amendă judiciară și despre comportamentul său este informat PrG. Art. 201 al CPP stipulează că neprezentarea nejustificată a procurorului în instanță sau în fața autorității de urmărire penală se va solda cu aplicarea unei amenzi. Dar nu pare să existe vreo lege care, de exemplu, ar impune procurorii să prezinte judecătorilor alte informații decât materialele depuse în instanță.

În Raportul DS al SUA 2006 se menționează că în R. Moldova procurorii continuă să exercite influență considerabilă asupra judecătorilor și că judecătorii deseori resping sau desconsideră dreptul inculpatului de a fi prezumat nevinovat în baza afirmațiilor procurorului privind vinovăția acestuia. Respondenții de asemenea au făcut relatări tulburătoare precum că judecătorii neoficial recunosc că ei decid să condamne inculpați despre care se știe că sunt nevinovați din cauza presiunilor sau indicațiilor parvenite de la PG. Mai mult, în Raportul OSCE de monitorizare a ședințelor de judecată a fost remarcat un caz când un judecător le-a mulțumit monitorilor pentru prezența lor, deoarece aceasta îi ușura sarcina de a rezista presiunii din partea procurorului care, după spusele judecătorului, îi oferise mită. Cu toate acestea, un avocat al apărării a menționat că procurorii sunt în stare să influențeze judecătorii mai frecvent din cauza că sunt mai bine pregătiți pentru prezentarea în instanță decât avocații apărării.

Mulți respondenți au menționat drept o problemă semnificativă permanentă practica continuă a judecătorilor și procurorilor de a avea întâlniri private fără prezența avocaților apărării. În Raportul OSCE privind monitorizarea ședințelor de judecată s-a confirmat că această problemă este răspândită. Deși respondenții au remarcat că este extrem de dificil de a atribui rezultatele procesului unor astfel de întâlniri private, ei au observat că contestațiile procurorilor sunt întotdeauna acceptate după astfel de întâlniri. Respondenții au susținut că aparența indecenței este o lovitură devastatoare asupra percepției imparțialității de către participanții la procese și public. În noiembrie 2007, CSM a emis o hotărâre prin care interzice judecătorilor să aibă întâlniri private cu procurorii sau avocații înainte de a emite hotărârea.

O altă plîngere comună în privința judecătorilor de instrucție a fost că, datorită faptului că ei se califică pentru această funcție avînd o vechime în muncă de cel puțin 5 ani în calitate de procuror sau anchetator, este firesc ca aceștia să fie parțiali în favoarea Procuraturii. *A se vedea* Art. 7(2) din Legea cu privire la statutul judecătorului. Ca dovadă a acestui fapt, respondenții au menționat că judecătorii de instrucție, care au autoritate substanțială în cursul urmăririi penale³⁸, adeseori autorizează solicitările de emitere a mandatelor de arest, de arest preventiv, interceptare a comunicărilor și altor măsuri în cursul urmăririi penale fără a lua în considerare dacă solicitările respective sunt justificate

³⁸ Art. 41 CPP acordă judecătorilor de instrucție competență largă de a emite mandate de arest, dispune arestarea preventivă, autoriza percheziții și punere sub sechestru a bunurilor, precum și de a autoriza interceptarea comunicărilor.

în baza legii. De asemenea, aceștia examinează dovezile obținute în mod ilegal. Deși în cadrul cauzelor examinate de CtEDO deseori s-a menționat că judecătorii de instrucție i-au hotărâri contrare drepturilor inculpaților, respondenții au opinat că procurorii sunt de vină în aceeași măsură deoarece solicitările lor ilegale precipită încheierile judecătorilor de instrucție. *A se vedea în general* Factorul 11 de mai sus. De exemplu, un judecător de instrucție a remarcat că majoritatea demersurilor pentru detenția preventivă prezentate lui fie nu sunt motivate fie sunt insuficient de motivate. Însă în cazul în care el respinge cererea, procurorii contestă hotărârea în loc de a prezenta din nou demersul cu justificările necesare și suficiente, și deseori câștigă contestațiile. Drept rezultat, judecătorii de instrucție învață ca pur și simplu să autorizeze cererile de detenție fără a lua în considerare caracterul adecvat al justificărilor care stau la baza acestora. Sentimentul de favoritism față de procurori, ce rezultă de aici, erodează convingerea că justiția poate fi realizată în sistemul de justiție penală din R. Moldova.

În Raportul OSCE privind monitorizarea ședințelor de judecată, monitorii au identificat câteva domenii îngrijorătoare ce sunt relevante pentru prezentul Factor, inclusiv:

- Procurorii erau rareori pregătiți să pledeze în fața Curții Supreme de Justiție și în loc de aceasta doar rosteau niște fraze standard în susținerea poziției statului. Cu toate acestea, monitorii au remarcat că procurorii erau aproape întotdeauna pregătiți pentru procese în instanțele judecătorești inferioare și erau mai disciplinați decât avocații apărării.
- Procurorii pretend și li se acordă tratament preferențial din partea judecătorilor. Monitorii au relatat că majoritatea judecătorilor tratau ambele părți cu același respect, însă unii judecători manifestau o înclinație vădită în favoarea procurorilor și împotriva avocaților apărării. Pretinderea de către procuror la un astfel de tratament preferențial și acordarea lui de către judecător părea să încalce principiile imparțialității judecătorului, egalității în fața legii și a instanței și contradictorialității procesului judiciar.
- Procurorii păraseau sala de judecată în mijlocul ședinței și uneori trebuiau să fie căutați. În alte cazuri, procurorii răspundeau la apelurile telefonice în timpul ședinței, astfel nerespectând solemnitatea instanței judecătorești.
- Procurorii întârziu deseori la proces, uneori nu se ridicau în picioare atunci când se adresau instanței, deseori nu se prezentau participanților dacă veneau să înlocuiască un alt procuror și purtau uniformă doar în 15% din procesele la care erau prezenți. Monitorii au observat că procurorii de fiecare dată apar în uniformă la procesele notorii care implică figuri politice.

Respondenții au avut mai multe plângeri suplimentare cu privire la relația dintre procurori și judecători. Respondenții au menționat că procurorii niciodată nu fac trimitere la hotărârile CtEDO în fața instanței, iar când sunt presați să facă acest lucru, se prefac că ignorează jurisprudența CtEDO pentru a evita să-și exercite obligațiile profesionale de a informa judecătorii despre astfel de cazuri. Respondenții din cadrul judecătorilor și-au exprimat

frustrarea în legătură cu faptul că reclamațiile depuse de ei la PG la adresa procurorilor sunt ignorate sau chiar tratate cu dispreț. Într-un caz, PG i-a indicat unui judecător de instrucție să înceteze să facă reclamații oficiale, astfel încât acestea să nu fie documentate. Respondenții de asemenea s-au plîns că procesele se târăgănează din cauza întârzierilor sau lipsei procurorilor de la ședințele de judecată, despre nivelul inconsecvent de profesionalism al procurorilor și că procurorii se prezintă nepregătiți la ședințele de judecată. Respondenții au admis, însă, că unele dintre aceste deficiențe în activitate pot fi atribuite creșterii semnificative, în ultimii ani, a volumului de lucru al procurorilor, dat fiind că responsabilitățile lor au sporit fără ca să crească corespunzător și numărul procurorilor sau personalului administrativ.

Judecătorii aplică rar sau deloc sancțiuni sub formă de amenzi procurorilor. Respondenții din cadrul judecătorilor au menționat că procedura de aplicare a amenzilor procurorilor pentru conduită improprie este dificilă și că ei se confruntă cu presiuni din partea PG de a nu aplica amenzi. Unii judecători și-au exprimat îngrijorarea că Procuratura ar putea depune împotriva lor cereri de regres nejustificate, însă ei au admis că toate procesele de acest gen trebuie să fie examinate de Curtea de Apel, ceea ce le însuflă încredere că obiectivitatea ar putea prevala. Judecătorii de asemenea s-au plîns în privința calității de membru din oficiu a PrG în cadrul CSM, astfel punându-se sub semnul întrebării modul în care judecătorul poate fi imparțial cu toate părțile în cazul cînd PrG participă la ședințele privind disciplinarea judecătorilor, politica și administrarea sistemului judecătoresc. Ei de asemenea au considerat că imputernicirea PrG, ca membru al CSM, de a iniția procese disciplinare sau penale împotriva unui judecător reprezintă un conflict de interese.³⁹

Factorul 21: Colaborarea și relațiile cu organele poliției și alte organe de urmărire penală

Pentru a asigura obiectivitatea și eficiența urmăririi penale, procurorii colaborează cu organele poliției și alte organe de urmărire penală în procesul de urmărire penală și pregătire a cauzei pentru judecată și monitorizează respectarea drepturilor omului de către ofițerii de urmărire penală.

Concluzie	Corelație: Negativ
Procuratura nu colaborează regulat și nu are relații strînse cu cele mai importante organe de urmărire penală din R. Moldova. Acești factori – în combinație cu autoritatea legală neînsemnată de a monitoriza ofițerii de urmărire penală, precum și volumul de lucru excesiv – se soldează cu capacitatea limitată a procurorilor de a asigura obiectivitatea cercetărilor penale. Aceleași probleme se soldează cu neintervenirea pentru a pune capăt abuzurilor comise de ofițerii de urmărire penală asupra drepturilor omului.	

³⁹ PG a raportat inițierea a cinci procese penale împotriva judecătorilor în 2008 pentru că aceștia ar fi emis hotărîri judecătorești ilegale. A se vedea ziarul ECONOMICESCOE OBOZRENIE din 30.01.2009. PrG a remarcat aceste cazuri în cadrul discuțiilor despre succesele și insuccesele Procuraturii în 2008. Id. PG a menționat că trei dintre cele cinci cazuri au fost trimise în judecată. Id.

Analiză/Context

În R. Moldova procurorii efectuează urmărirea penală în colaborare cu ofițerii de urmărire penală din cadrul MAI, CCCEC și Serviciului Vamal, Art. 56 din CPP. În 2007, procurorii și ofițerii de urmărire penală din cadrul MAI, CCCEC și a Serviciului Vamal au efectuat 46 445 urmăriri penale, inclusiv 14 218 cazuri în care dosarul a fost încheiat, 10716 cazuri transmise în instanța de judecată, 3 155 dosare încetate, 11 432 dosare suspendare și 282 cazuri în care dosarele au fost suspendate condițional. *A se vedea Raportul de activitate a PG pe anul 2007, pag. 19.* PG de asemenea a raportat că 1105 dosare au fost returnate organelor de urmărire penală pentru cercetare suplimentară și că 13 071 dosare penale se mai aflau în faza de urmărire penală la sfârșitul anului 2007. *Id.*

Conform legii, procurorii au competență largă în cadrul urmăririi penale. Art. 52 din CPP. În general, procurorii au competența unică de a porni și înceta urmărirea penală. Ei monitorizează organul de urmărire penală și sunt responsabili de a asigura legalitatea și deplinătatea investigațiilor. Procurorii determină durata rezonabilă a unei investigații și pot anula ordinele ilegale sau neîntemeiate ale organului de urmărire penală. Procurorii sunt responsabili de determinarea persoanelor care vor fi supuse urmăririi penale și de asigurarea că aceasta este susținută de dovezi suficiente. Ei sunt responsabili să asigure legalitatea arestării și detenției inculpatului în timpul judecării cauzei.

Conducătorii MAI, CCCEC și ai Serviciului Vamal trebuie să informeze procurorii despre inițierea urmăririi penale și trebuie să asigure că urmărirea penală este „cuprinzătoare, obiectivă și completă”. Ei de asemenea trebuie să întreprindă „utilizarea înregistrări audio și video, filmări, fotografieri, și efectuarea altor acțiuni de urmărire penală, prevăzute de prezentul Cod, în scopul descoperirii indicilor infracțiunii și a persoanelor care au săvârșit-o, constatării datelor factice și fixării procesuale a acestor acțiuni” care pot fi folosite în calitate de probe în cauza penală. Art. 55 (1) din CPP. În plus, ei sunt responsabili de a asigura că în cadrul investigațiilor sunt stabilite dovezi pentru fiecare element al infracțiunii.

Atribuțiile și obligațiile ofițerilor de urmărire penală includ răspunderea pentru efectuarea legală și la timp a urmăririi penale, audierea persoanelor în calitate de bănuț, parte vătămată, martori și conformarea cu indicațiile legale ale procurorului. Art. 57 din CPP. Ei de asemenea sunt responsabili de identificarea și fixarea locului infracțiunii, identificarea și adunarea probelor și obținerea documentelor. Ofițerii de urmărire penală pot face propuneri procurorilor de obținere a autorizației instanței pentru a efectua percheziții, a aplica sechestrul bunurilor, a urmări fizic și prin mijloace electronice persoana, a lua mostre fizice. Ofițerii de urmărire penală au responsabilități de importanță majoră și anume, de a implica avocații apărării la etapa inițială a inițierii cauzei, de a garanta protejarea drepturilor omului și de a propune încetarea urmăririi penale sau neinițierea investigațiilor penale în cazul când nu există probe suficiente pentru aceasta.

Procurorii pot solicita aplicarea măsurilor disciplinare ofițerilor de urmărire penală însă imputernicirea finală pentru urmărirea penală și sancționarea ofițerilor de urmărire penală

îi aparține instituției în cadrul căreia este constituit organul de urmărire penală. Art. 25 al Legii privind statutul ofițerului de urmărire penală [în continuare „Legea OUP”]. Procurorii au împuternicirea să pornească și să efectueze urmărirea penală a ofițerului de urmărire penală. Art. 26 din Legea OUP. Ofițerii de urmărire penală pot contesta deciziile sau indicațiile procurorului privind efectuarea unor acțiuni procesuale procurorului ierarhic superior. Art. 8 din Legea OUP. Art. 5 și 19 ale Legii privind activitatea operativă de investigații le acordă procurorilor împuternicirea de a examina reclamațiile cu privire la măsurile operative de investigații și stipulează că procurorii trebuie să intervină pentru a înceta încălcarea drepturilor persoanei de către organele de urmărire penală.

Respondenții, în declarațiile lor, au dezvăluit deosebiri substanțiale în relațiile Procuraturii cu diferite organe de urmărire penală. Ei au relatat că Procuratura are relații relativ proaste cu MAI și CCCEC și relații relativ bune cu unele organe de urmărire penală specializate, cum ar fi PAC și CCTP. Respondenții nu s-au referit la relația dintre Procuratură și Serviciul de Informare și Securitate al R. Moldova, care este principala instituție secretă de informații din R. Moldova și deține autoritate considerabilă și posibil nelegiferată de a folosi interceptarea convorbirilor telefonice și alte mijloace tehnice în cadrul efectuării investigațiilor.

Cea mai nesatisfăcătoare relație pare să fie între Procuratură și MAI. Doi ani în urmă, MAI a constituit o unitate de ofițeri de urmărire penală având doar obligația de a urmări penal procurorii. Se presupune că MAI a constituit unitatea respectivă pentru a contracara acțiunile PG de urmărire penală a funcționarilor MAI și ofițerilor de urmărire penală pentru acte de corupție. Respondenții au relatat despre un caz când MAI a depus o plîngere Președintelui R. Moldova împotriva unui procuror. Plîngerea se baza pe o afirmație neînsemnată precum că procurorul i-a ordonat unui ofițer de poliție din Bălți să elibereze un suspect, acțiune permisă procurorilor în mod expres de CPP. Cu toate acestea, procurorul a fost impus să demisioneze, însă a fost restabilit în funcție în baza unei hotărîri judecătorești. Raportul de activitate a PG pe anul 2007, extrase din care au fost publicate în ziarul *DREPTUL MEU*, oferă alte dovezi despre relațiile nesatisfăcătoare dintre Procuratură și MAI. PG a raportat că a fost nevoită să retrimită 900 de cauze penale ofițerilor de urmărire penală din cadrul MAI pentru lucru suplimentar, comparativ cu cinci cauze retrimise la CCCEC și 11 la Serviciul Vamal. Deși MAI se ocupă de circa 90 procente din totalul de dosare penale, numărul cauzelor retrimise sugerează totuși existența unei probleme substanțiale în calitatea lucrului efectuat de ofițerii de urmărire penală din cadrul MAI, precum și lipsă de colaborare și comunicare între cele două structuri de stat.

Deși PG a avut puține controverse deschise cu CCCEC, relațiile sale cu această structură de asemenea manifestă semne de disfuncționalitate. Respondenții au menționat că procurorii evită conflictele cu CCCEC și ofițerii de urmărire penală ai acestuia din cauza convingerii generale că CCCEC se supune direct Președintelui R. Moldova, care nu tolerează intervenții în activitatea Centrului. După cum s-a menționat la Factorul 7, un număr considerabil de procurori au preferat să demisioneze în 2007 decît să cerceteze penal CCCEC și colaboratorii săi. Procurorii și-au exprimat jena referitor la faptul că nu au control real asupra ofițerilor de urmărire penală ai CCCEC. Un respondent sus-pus din cadrul CCCEC s-a expus că

problemele apar din cauza unor procurori cu ambiții excesive și a lipsei de colegialitate. Ei a mai adăugat că dezacordurile în prezent sunt mai puțin frecvente decât în anii precedenți. De fapt, respondenții au relatat că funcționarii superiori ai ambelor organizații se întrunesc periodic pentru a examina și stabili prioritatea cauzelor. Ei au menționat că ofițerii de urmărire penală ai CCCEC sunt mai profesioniști și mai disciplinați decât omologii lor de la MAI. Un respondent de la PAC a menționat că colaborarea dintre ofițerii de urmărire penală ai CCCEC și procurori este bună și că problemele între cele două organe rezultă din deosebiri strategice, și anume, că Procuratura dorește să urmărească dosare de corupție de nivel înalt, pe când CCCEC continuă să se axeze pe cazuri de corupție minore. Cu toate acestea, nu întotdeauna este clar dacă Procuratura și CCCEC colaborează în combaterea corupției sau concurează în privința competenței în acest domeniu. De exemplu, în Raportul său de activitate pe anul 2007, PG a remarcat că a fost responsabilă de urmărirea și inițierea a 209 din cele 434 de cazuri de infracțiune implicând corupție în organele de stat, în domeniul financiar, bancar și contrabandă, deși astfel de infracțiuni intră în competența CCCEC.

Respondenții CCTP au relatat că relațiile cu PG sunt în general bune. Procurorii CCTP sunt specializați în cazuri de trafic și sunt supravegheați de PG. Ei inițiază o scurtă investigație la depunerea unei plîngerii. După examinarea constatărilor inițiale ale CCTP și atestarea cazului de trafic, PG trimite cazul la procurorul-șef al CCTP care supraveghează desfășurarea unor investigații complete. La încheierea investigațiilor, procurorii solicită permisiunea PG să elibereze un rechizitoriu.

În general procurorii au relatat despre existența unor dificultăți permanente în supravegherea ofițerilor de urmărire penală. Ei s-au plîns că ofițerii de urmărire penală de multe ori nu urmează instrucțiunile și nu efectuează urmăririle penale complet și competent. În unele cazuri, ofițerii de urmărire penală nu informează procurorii că persoanele au fost deținute pe termenul maximal stipulat de CPP, de 72 ore. Respondenții au menționat că ofițerii de urmărire penală folosesc uneori această perioadă pentru a se implica în acțiuni ilegale de obținere a dovezilor fără cunoștința procurorii. Procurorii de asemenea s-au plîns că ofițerii de urmărire penală uneori vin la ei cu rechizitoriul în loc de probele necesare pentru susținerea unui rechizitoriu, conform cerințelor Art. 52 al CPP. Respondenții au menționat că modificările din 2003 la CPP le-au acordat procurorilor mai multe obligații de supraveghere a urmărilor penale fără a le acorda mijloacele necesare – cum ar fi imputernicirea de sancționare – pentru a asigura că ofițerii de urmărire penală prezintă toate probele incriminatorii și disculpatorii. Un respondent a menționat că ofițerii de urmărire penală pot ascunde cu ușurință probele de procurori. Mai degrabă procurorii nu pot face nimic decât să solicite în scris înlocuirea sau sancționarea disciplinară a ofițerilor. Un procuror, lăsînd pentru un moment la o parte plîngerile sale anterioare despre volumul excesiv de lucru, a sugerat că ei ar trebui să fie antrenați mai mult în pregătirea și dezvoltarea profesională a ofițerilor de urmărire penală și în coordonarea lor generală pentru a asigura un grad sporit al calității și a feri de acțiuni ilegale.

Respondenții din cadrul ofițerilor de urmărire penală au susținut că ei se consultă cu procurorii referitor la deciziile principale legate de percheziții, sechestrul bunurilor

și detenția persoanelor și că se conformează cu instrucțiunile verbale și scrise ale procurorilor. Ei au afirmat că dezacordurile în privința instrucțiunilor pot fi contestate la superiorul procurorului. Ofițerii de urmărire penală sunt conștienți de faptul că procurorii îi învinuiesc de încălcarea drepturilor omului, însă ei ripostează că nu dispun de resurse suficiente pentru ca, pe lângă alte lucruri, să se conformeze cu standardelor europene cu privire la detenție. Un funcționar de rang înalt din cadrul organelor de drept a sugerat că prea multă atenție se atrage abuzurilor drepturilor omului, comentând că acuzații deseori contrafac abuzurile drepturilor lor în timp ce se află în detenție la poliție pentru a atrage atenția asupra lor și a prejudicia imaginea organelor de poliție.

Cîteva respondenți au relatat că bănuții sunt permanent abuzați de poliție și că asupra procurorilor se exercită presiune politică considerabilă pentru a nu cerceta și urmări penal astfel de abuzuri. Cea mai mare presiune vine de la membrii Parlamentului, unii dintre care sunt foști angajați ai MAI sau ai organelor de poliție. Membrii Parlamentului respectivi scriu scrisori la PG întrebînd de ce procurorii își pierd timpul urmărind penal poliția și nu infractorii. Astfel de scrisori uneori au ajuns în mâinile presei și au fost publicate. *A se vedea Guja contra R. Moldova* la Factorul 5. Cetățenii R. Moldova tolerează abuzul din partea poliției fiind de părerea că un astfel de comportament reduce substanțial numărul de infracțiuni în timp ce politicienii folosesc reducerea raportată a numărului de infracțiuni pentru a justifica susținerea continuă a organelor de poliție și a metodelor ilegale aplicate de acestea.

Relațiile Procuraturii cu cele mai mari și mai importante organe de urmărire penală sunt viciate. Deși Procuratura are competență de supraveghere directă și indirectă aproape asupra tuturor organelor și ofițerilor de urmărire penală, ea pare să nu fie în stare să curme practicile care se soldează cu cazuri confirmate de încălcări ale drepturilor omului. Investigarea șovăielnică ocazională a cazurilor de încălcare a drepturilor omului și pronunțarea și mai rară a sentințelor de condamnare în astfel de cauze nu au contribuit cu nimic la reducerea sau stoparea cazurilor de condamnare repetitivă a sistemului justiției penale al R. Moldova la CtEDO. Deși relațiile sale cu unele organe mai mici de urmărire penală, cum ar fi CCTP, par să fie normale, relațiile cu MAI și CCCEC au ajuns în impas, aceste structuri nefiind în stare să se abțină de la manifestarea unui comportament inadecvat și ilegal. Procuratura nu inițiază urmăririi penale împotriva MAI și CCCEC, iar MAI și CCCEC nu investighează și nu intimidează în alt mod procurorii. În special CCCEC pare să funcționeze cu impunitate absolută, probabil fiind conștient de faptul că nimeni în afară de președinte nu-i poate influența activitatea sau a-l trage la răspundere.

Factorul 22: Colaborarea și relațiile cu reprezentanții acuzaților

Procurorii respectă independența funcției de apărare. În vederea asigurării obiectivității și eficienței urmăririlor penale, procurorii își îndeplinesc obligațiile legale și etice față de reprezentatul acuzatului.

Concluzie**Corelație: Negativ**

Ca și în cazul judecătorilor, procurorii consideră avocații apărării drept niște obstacole care trebuie depășite în încercarea de a condamna un inculpat. Procuratura amenință avocații care inițiază procese la CtEDO și se depun eforturi persistente de a interveni în contractele private ale inculpaților cu avocații lor. Procurorii, dacă nu sunt împuși de instanța judecătorească, rareori își îndeplinesc pe deplin obligațiile lor față de avocații apărării.

Analiză/Context

De la declararea independenței R. Moldova, capacitatea procurorilor de a determina unilateral rezultatul proceselor penale a avut de suferit. Dimpotrivă, puterea și influența avocaților s-a mărit în corelare directă cu drepturile procesuale sporite garantate inculpaților. CEDO și legislația R. Moldova, după cum s-a remarcat la Factorul 11, oferă inculpaților drepturi semnificative cu privire la reprezentarea lor juridică. Legislația R. Moldova în general oferă aceleași drepturi sau drepturi similare inculpaților. De exemplu, CEDO și Art. 17 din CPP garantează inculpaților dreptul de a fi reprezentați de avocați la toate etapele procesului penal, de la inițierea urmăririi penale până la contestația adresată ultimei instanțe. Dacă inculpatul nu-și poate permite un avocat, el urmează să fie asigurat cu unul. Aceste drepturi necesită un contact continuu între procurori și avocați, ceea ce a dus la tensionarea relațiilor dintre aceștia.

Relațiile s-au deteriorat în continuare, dat fiind că avocații mizează în prezent pe CtEDO ca instanță de ultim resort în căutarea remediilor pentru încălcarea drepturilor procesuale echitabile ale inculpaților, inclusiv utilizarea torturii. Într-un efort aparent de a împiedica depunerea cererilor la CtEDO, la 26 iunie 2006, PrG Valeriu Balaban a trimis o scrisoare Baroului Avocaților din Republica Moldova („BAM”), care reprezintă toți avocații apărării în cauzele penale din R. Moldova. Balaban a afirmat că PG ar putea urmări penal doi avocați care au pretins în cererile depuse la CtEDO că clienții lor au fost supuși torturii pentru a determina dacă „ei au comis infracțiunea stipulată în Articolul 335 § 2 al Codului penal, făcând public la scară internațională informații false despre preținse încălcări ale dreptului omului care afectează grav imaginea țării noastre”. Balaban a cerut ca BAM să oprească plîngerile avocaților care sunt cu bună știință false și ațîțătoare. Al și BAM au considerat că, prin intermediul scrisorii, Balaban urmărea scopul să oprească depunerea cererilor de către avocați la CtEDO. CtEDO a fost de acord cu acest fapt, constatînd în *Colibaba c. R. Moldova* că scrisoarea lui Balaban „în viziunea Curții, ar putea fi ușor interpretată ca constituind presiune asupra avocaților reclamanților și asupra tuturor avocaților în general”.

Un alt respondent din cadrul avocaților apărării a menționat că procurorii și poliția l-au amenințat că va avea probleme dacă se implică într-o cauză notorie. Însă majoritatea respondenților din cadrul avocaților apărării au susținut că eforturile procuraturii de a intimida avocații apărării rareori se încununează cu succes și de regulă provoacă

reacții imediate și energice din partea avocaților de a-și proteja independența și drepturile.⁴⁰

Respondenții au relatat de asemenea despre fenomenul îngrijorător de colaborare dintre avocații din oficiu⁴¹ și procurorii în detrimentul clienților lor. Procurorii uneori exercită presiune asupra avocaților din oficiu ca aceștia să semneze documente întru susținerea acuzării și detenției sau procese verbale în care interogarea clienților lor a fost făcută fără prezența avocatului. Unii avocați din oficiu de asemenea semnează documente ce atestă în mod fals participarea lor la proceduri. Un respondent a estimat că aceasta se întâmplă în circa 50 de procente din numărul total de cazuri. Alți respondenți au contestat frecvenței acestui fenomen. Majoritatea respondenților au confirmat că procurorii nu caută să înlocuiască avocatul pe un dosar în lipsa unui motiv serios. Cu toate acestea, procurorii sunt în stare să exercite presiune asupra avocaților din oficiu deoarece ei pot controla sau influența procesul de selectare a avocaților care să reprezinte inculpații-nevoiași și cărora să li se plătească 10 euro pe zi pentru reprezentare. Respondenții de asemenea au remarcat că ofițerii de urmărire penală și procurorii rareori onorează solicitarea inculpatului de a avea un anumit avocat; aceștia mai degrabă aleg un avocat care este mai dispus să sacrifice drepturile inculpatului și care poate asigura condamnarea acestuia. O parte din aceste probleme sunt abordate de Legea cu privire la asistența juridică garantată de stat care a intrat în vigoare în iulie 2008 și care creează un paravan între procurori și ofițerii de urmărire penală și numirea avocaților pentru inculpați. Rămîne de văzut care va fi eficacitatea acestor prevederi legale.

BAM de asemenea a acuzat Procuratura și agențiile de poliție de intervenție în contractele de acordare a serviciilor juridice private ale inculpaților. În hotărîrea sa din 26 octombrie 2007 publicată în ediția din noiembrie 2007 a revistei *Avocatul Poporului*, BAM a acuzat Procuratura și organele poliției de încălcarea dreptului inculpatului la alegerea apărării (Art. 44(5) și (8)) LA și încălcarea interzicerii ca autoritățile publice să controleze sau să intervină în contractele apărării cu inculpații (CRM 26(3)). BAM a făcut trimitere la o cauză examinată de un procuror de la procuratura sectorului Centru care a interogat o cetățeană în octombrie 2007 referitor la un contract privat de acordare a serviciilor juridice. Cetățeanca încheiase contract cu un avocat privat ca să-l apere pe soțul ei care fusese acuzat de comiterea unei infracțiuni. Procurorul a interogat-o referitor la obiectul și aranjamentele de plată stipulate în contract și i-a cerut să rezilieze contractul. Într-un alt caz, funcționarii de la Comisariatul de poliție Floresti au contactat inculpatul și i-au cerut să rezilieze contractul de acordare a serviciilor juridice private și să nu-i plătească avocatului suma stipulată în contract. BAM și alți avocați au relatat că contractele încheiate de aceștia pentru acordarea serviciilor juridice private au devenit obiect al intervenției organelor de drept. BAM a expediat hotărîrea sa Procuraturii Generale, însă PG a preferat să nu răspundă.

40 În cauza *Mancevschi c. R. Moldova*, 7 octombrie 2008, CtEDO a examinat cazul unui avocat care devenise ținta organelor de urmărire penală după ce a început să reprezinte un bănuț de comitere a unui omor. Organul de urmărire penală l-a forțat să dea mărturie despre clientul său și i-au percheziționat casa și biroul unde avea materiale legate de cazul clientului său. CtEDO a constatat că mandatele prin care au fost autorizate perchezițiile nu au justificat și nu au definit scopul acestora, ceea ce a constituit o deficiență gravă dată fiind prezența materialelor clientului. Curtea a constatat că percheziția a fost ilegală și a încălcat Art. 8 al CEDO.

41 Aceștia sunt avocați care sunt direct angajați și plătiți de stat să reprezinte inculpații-nevoiași.

Reclamațiile avocaților apărării împotriva procururilor au inclus și următoarele:

- Avocaților li se interzice accesul la clienții lor. *A se vedea* Raportul DO SUA 2006. Avocații sunt în special înfuriați de practica comună a organelor de urmărire penală de a reține inculpatul vineri seara ceea ce în realitate garantează că avocatul nu-și va vedea clientul pînă luna următoare. Avocații au menționat că procurorii în general nu sunt disponibili în zilele de odihnă, iar sistemul procedural actual îi obligă să adreseze plîngerile mai întîi poliției sau organului de urmărire penală înainte de a putea cere asistența procurorilor.
- Procurorii uneori discută cu inculpații fără ca avocații acestora să fie prezenți.
- Avocaților li se interzice accesul la documentele utilizate pentru justificarea detenției inculpatului.
- Avocaților li s-a interzis accesul la documentele aferente unui dosar penal anterior emiterii rechizitoriului. Deși procurorii pot permite accesul la astfel de documente, ei rareori își exercită această înputernicire. *A se vedea* cauzele examinate de CtEDO *Turcan și Turcan contra R. Moldova*, 23 octombrie 2007 și *Mușuc contra R. Moldova*, 6 februarie 2008.
- Procurorii în general refuză să colaboreze cu avocații și aproape întotdeauna resping cererile acestora de a aduna probe disculpatorii sau de a intervieva martorii favorabili inculpatului. În *R. Moldova* inculpații sau avocații lor nu au dreptul să-și desfășoare propria anchetă sau să intervieveze martori la etapa de urmărire penală. Drept rezultat, ei sunt nevoiți să se bazeze doar pe procurori. Refuzul procurorului poate însemna pierderea probelor disculpatorii sau imposibilitatea de a găsi mai tîrziu martorul favorabil inculpatului. Un avocat a menționat un caz cînd el a cerut dovezi medico-legale de la procurori, a solicitat ca clientul său să fie recunoscut drept victimă și ca anumiți martori identificați de victimă să fie intervievați. Procurorul a respins solicitările respective, însă nu a informat avocatul despre acest fapt. Ulterior, avocatul a examinat dosarul, a aflat despre decizia procurorului și a reușit să obțină, prin ordinul judecătorului de instrucție, aprobarea tuturor solicitărilor sale respinse de procuror.
- Procurorii uneori transformă martorii apărării în martorii acuzării prin exercitarea influenței și presiunilor inadecvate.
- Avocaților nu li se acordă timp suficient pentru a face cunoștință cu dosarul. Un avocat a menționat că lui i s-au acordat trei zile pentru a examina un dosar alcătuit din 100 volume. Cînd avocatul s-a plîns referitor la acest fapt, judecătorul de instrucție i-a acordat încă o săptămînă, ceea ce oricum este un termen insuficient. În instanța de apel, avocatului i s-au acordat patru luni pentru a lua cunoștință de materialele dosarului.
- Procurorii de regulă nu sunt disponibili să se întâlnească cu avocații pînă cînd cauza

apare în fața judecătorului de instrucție (etapa emiterii mandatelor de arest) și după aceasta, la fel, ei sunt insuficient de disponibili pentru a discuta pe marginea cauzei.

- Procurorii aproape niciodată nu fac compromisuri, cu excepția când au comis greșeli grave în cadrul procesului.

Unica plîngere a procurorilor împotriva avocaților a fost că aceștia se plîng prea mult.

În regiunile din afara or. Chișinău există tendința de comunicare frecventă dintre procurori și avocați și interacțiunile lor depind de relațiile personale care există între aceștia. Un avocat din teritoriu a menționat că are relații foarte bune cu procuratura locală. El a afirmat că procurorul reacționează bine la plîngeri și deseori este dispus să participe la discuții în cadrul cărora de multe ori se rezolvă problemele. Avocatul respectiv a remarcat că el deține funcții de putere în comunitatea sa care îl ajută să se protejeze de hărțuirea procurorilor. Un alt avocat a menționat că relațiile sale cu procurorii sunt normale deoarece el poate fi foarte insistent în demersurile sale. Un avocat a remarcat în glumă că procurorii tratează avocații mai bine decît poliția tratează avocații și că judecătorii de instrucție tratează avocații mai bine decît procurorii tratează avocații, dar că, pînă la urmă, toate aceste trei categorii tratează avocații prost.

Procurorii se împotrivesc să-i recunoască și să-i trateze pe avocați de la egal la egal și ca actori la fel de importanți în sistemul justiției penale. Ca și în cazul când procurorii nu pot cita în fața judecătorilor cauzele judecate de CtEDO, procurorii refuză să recunoască că au obligația legală independentă de a ajuta avocații să asigure onorarea drepturilor inculpaților la o justiție echitabilă. Nerecunoașterea acestei responsabilități se soldează cu relații de confruntare între procurori și avocați în chestiuni în care trebuie să existe acord reciproc și colaborare.

Factorul 23: Colaborarea și relațiile cu publicul/mijloacele de informare în masă

În contactele lor cu mijloacele de informare în masă [și alte elemente ale societății civile], procurorii furnizează informații adecvate și corecte, după posibilitate, în limita competențelor lor.

Concluzie	Corelație: Negativ
Procuratura nu furnizează informații mijloacelor de informare în masă sau societății civile decît în cazuri excepționale sau cînd furnizarea informațiilor este favorabilă organelor procuraturii. Informațiile difuzate adeseori sunt inexacte, lipsite de orice valoare informațională, denaturate politic sau pline de numeroase restricții referitor la utilizarea lor. Procuratura colaborează într-o oarecare măsură cu organizațiile neguvernamentale care instruiesc procurorii.	

Analiză/Context

LP nu prevede obligația Procuraturii sau procurorilor de a furniza mijloacelor de informare în masă informații despre cauzele în curs de investigare. Spre deosebire de acest fapt, proiectul LP prevede că activitatea Procuraturii este “transparentă” și presupune garantarea accesului societății și al mijloacelor de informare în masă la informațiile despre această activitate. Art. 2(1). Dreptul accesului la informație deja se conține în Legea privind accesul la informație, care permite oricărei persoane să caute, să primească și să facă cunoscute informațiile oficiale de orice fel. Art. 4(1). Legea restricționează accesul la informații în cazurile care implică drepturile sau reputația unei persoane sau protecția securității naționale, ordinii publice, ocrotirii sănătății sau protecția moralei societății. Art. 7(1). De asemenea, legea prevede excepții privind dezvăluirea informației pentru dosarele medicale personale și alte date private, informațiile ce țin de urmărirea penală, divulgarea cărora ar putea prejudicia securitatea națională sau urmărirea penală, interveni în desfășurarea unui proces de judecată, lipsi persoana de dreptul la o judecare corectă și imparțială a cazului său, ori ar pune în pericol viața sau securitatea fizică a unei persoane. Art. 7(2). Codul Penal de asemenea sancționează dezvăluirea “informațiilor ce țin de activitatea operativă de investigații” care este atribuită la categoria secretului de stat dacă statul dorește să o păstreze în confidențialitate. Art. 121 și 344 din CP. În cele din urmă, Art. 315 din CP criminalizează divulgarea „datelor urmăririi penale” dacă aceasta nu este aprobat de persoanele care efectuează urmărirea penală, sau dacă divulgarea de către ofițerul de urmărire penală a cauzat daune unei părți la procesul penal.

La examinarea activităților Procuraturii în cadrul prezentului factor, au fost stabilite trei componente separate care au necesitat a fi analizate: colaborarea și relațiile cu mijloacele de informare în masă, accesul la informație și colaborarea și relațiile cu ONG-urile.

Reprezentanții mijloacelor de informare în masă au avut numeroase plângeri despre relațiile lor cu Procuratura. Cea mai tulburătoare relatare a fost că reprezentanții mass media care investighează reclamații serioase privind corupția în Procuratură sunt supuși amenințărilor și hărțuirilor. Într-un caz, reporterul care ancheta șoferul unui procuror în legătură cu amenințările făcute de acesta, a fost mai întâi amenințat și apoi i s-a propus mită pentru a renunța la anchetă. Amenințările au încetat când a intervenit o organizație mass media internațională. Reprezentanții mass media, care sunt atacați fizic, de asemenea s-au plîns că nimeni nu este supus investigațiilor sau urmăririi penale pentru infracțiunile respective.⁴²

Cea mai frecventă plîngere a fost cu privire la faptul că Procuratura favorizează unele mijloace de informare în masă și le defavorizează pe altele. S-a menționat că mass media favorizate includ instituțiile mass media care susțin autoritățile de stat, în timp ce mass media care critică autoritățile sau sunt independente sunt defavorizate. Instituțiile favorizate sunt înștiințate în prealabil despre evenimentele care vor avea loc și despre hotărârile judecătorești adoptate

42 *A se vedea* Raportul Acces-Info, pag. 66-124 [descrie cazurile de abuz, hărțuire și atacuri asupra mass media]; Indicatorii durabilității mass media, elaborat de Consiliul pentru Cercetări și Schimburi Internaționale (IDM) - Europa și Eurasia 2008 la capitolul intitulat Obiectivul 1 – Libertatea expresiei [descrie atacurile fizice asupra jurnaliștilor].

În cauze penale importante, în timp ce instituțiile mass media defavorizate nu primesc nici o înștiințare. Procuratura se abate de la această regulă în cazul când dorește să anunțe despre un eveniment, de exemplu, o convenție anticorupție, care se răsfîrînge pozitiv asupra sa. În astfel de cazuri sunt invitate toate mijloacele de informare în masă.

Au fost de asemenea plîngeri precum că Procuratura încearcă să controleze reprezentanții presei într-un mod care le încalcă libertatea de a relata despre activitățile acesteia. Într-un caz, un ofițerul de presă al PG a ținut o conferință de presă și a făcut o declarație pregătită din timp despre structura acesteia. Înainte și după conferință, ofițerul de presă a cerut să nu i se adreseze întrebări și a refuzat să răspundă la întrebările despre strategiile și procedurile de efectuare a urmăririlor penale sau chiar despre cauzele finalizate. Când și-a încheiat declarația, ofițerul de presă le-a recomandat reprezentanților mass media să nu scrie nimic despre relațiile sale. Reprezentanții mass media au menționat că este aproape imposibil de a vorbi cu cineva din afara serviciului de presă al PG. Iar puținele comunicări care sunt difuzate de PG sau serviciul său de presă adeseori sunt nesigure, de multe ori inutile, iar uneori pline de propagandă. *A se vedea cauza CtEDO Popovici contra R. Moldova*, 2 iunie 2008, alin. 10, 78-79 [PG, înainte de judecată, s-a pronunțat în declarațiile pentru presă asupra vinovăției inculpatului, astfel încalcînd dreptul acestuia la prezumpția nevinovăției].

Respondenții din cadrul reprezentanților mass media de asemenea s-au plîns că Procuratura nu mai apreciază mass media drept o potențială sursă de informare despre infracțiunile comise, inclusiv despre cele legate de corupție. În trecut Procuratura contacta mijloacele de informare în masă anterior inițierii urmăririi penale, ceea ce deseori ducea la acuzare. Respondenții mass media au susținut că, în prezent, Procuratura ignorează relațiile presei despre activitatea criminală, cu excepția cazurilor când relațiile ulterioare despre faptul că aceasta nu întreprinde acțiuni sunt jenante. Într-un caz, Procuratura a refuzat să urmărească un caz de viol, despre care scrisese presa, din cauza insuficienței de dovezi. După ce un ulterior articol, apărut în presă, a dezvăluit că toți locatarii satului recunoșteau deschis că cunosc cine este violatorul și toate detaliile violului, Procuratura în silă a pornit cercetarea cazului. Cu toate acestea, respondenții au menționat că chiar și astfel de cazuri sunt acum excepție și că Procuratura ignorează, în fond, toate articolele de investigație publicate în presă.

Reprezentanții mass media de asemenea s-au plîns că Procuratura nu mai acordă interviuri, în comparație cu situația din trecut, când acest lucru se întîmpla ocazional. Ei de asemenea au afirmat că procurorii sunt grosolani și au o atitudine neserioasă față de mass media.

Procurorii au confirmat că informația oferită publicului în prezent este canalizată prin serviciul de presă. Un procuror a menționat că serviciul de presă din cadrul procuraturii sale elaborează date statistice lunare cu privire la performanța acesteia, dar că datele respective sunt disponibile doar prin intermediul serviciului de presă. El a afirmat că în cadrul serviciului activează un purtător de cuvînt care acceptă întrebări în scris. Reprezentantul mass media care prezintă întrebarea este chemat la serviciul de presă și i se spune care informații sunt confidențiale și care pot fi publicate. Procurorul a confirmat că nu există instrucțiuni scrise cu privire la tratarea solicitărilor mass media.

Acces-Info (ONG descris la Factorul 15) a efectuat o testare a Legii privind accesul la informație pentru a stabili cât de bine funcționarii de stat răspund la solicitările de informații. Voluntari instruiți au prezentat solicitări de informații autorităților de stat inclusiv organelor procuraturii. Acestea din urmă au furnizat răspunsuri la solicitările de informație în mai puțin de jumătate de cazuri. Raportul Acces-Info, pag. 37.

Foarte puțină informație este disponibilă despre relațiile Procuraturii cu organizațiile neguvernamentale. [în continuare „ONG-uri”]. În iulie 2007, Ziarul de Garda, unul dintre principale ziare de investigație din R. Moldova, a finanțat organizarea unei conferințe despre rolul mass media în combaterea corupției și problemele întâmpinate de acestea în obținerea informației de la PG și CCCEC. Mijloacele de informare în masă și participanții din partea ONG-urilor au stabilit că PG nu furnizează mijloacelor de informare în masă nici informații de bază despre anchete sau cauzele investigate. Într-un raport s-a indicat că PG participă în acțiuni de hărțuire a ONG-urilor examinând minuțios cererile de înregistrare pentru a dejuca aprobarea finală. *A se vedea* Raportul Agenției Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională pentru anul 2006 privind durabilitatea ONG-urilor, pag. 157-58. Cu toate acestea, două ONG-uri – IRP și EX-LEGE – au relatat că PG colaborează cu ele în scop de instruire a procurorilor.

În pofida legilor aparent puternice ce acordă cetățenilor acces la informație, R. Moldova continuă tradiția din vremurile sovietice de a controla excesiv și de a limita fluxul de informații și documente de la autoritățile de stat. Acest lucru se referă și la informațiile de la Procuratură.

Este important de menționat că mass media din R. Moldova de asemenea păstrează rămășițe ale relațiilor sale din timpurile sovietice cu organele de stat. În unele cazuri, instituțiile de media funcționează ca purtători de cuvânt ale acestora. În alte cazuri, instituțiile de media sunt proprietate a partidelor sau membrilor de partid și sunt utilizate pentru a promova agenda politică a partidului respectiv. R. Moldova are foarte puține instituții de media care sunt cu adevărat libere și independente. În acele câteva cazuri în care mijloacele de informare în masă sunt cu adevărat independente, ele sunt supuse hărțuirii sub formă de acțiuni în judecată, investigații, mituire, atacuri psihologice și chiar fizice.

Factorul 24: Colaborarea internațională

În conformitate cu legislația și în spiritul colaborării, procurorii acordă asistență internațională serviciilor de urmărire penală din alte țări.

Concluzie	Corelație: Pozitiv
Procuratura Generală acordă asistență altor servicii de urmărire penală.	

Analiză/Context

R. Moldova este semnatară la Convenția europeană de asistență reciprocă în materie penală și la Convenția Comunității Statelor Independente privind asistența juridică și raporturile de drept în procesele civile, familiale și penale din 1993. R. Moldova a semnat de asemenea acorduri bilaterale și trilaterale cu România, Ucraina și Ungaria care prevăd colaborare reciprocă în investigarea infracțiunilor.

PG are șase persoane desemnate în Direcția pentru Colaborare Internațională [în continuare „DCI”]. LP, CPP, legislația internațională și regulamentele interne reglementează activitatea sa care în mare măsură implică solicitări internaționale de informație, extradări și transferul de investigații. DCI colaborează cel mai frecvent cu Rusia, Belarus și alte state din cadrul CSI. DCI de asemenea colaborează cu România, Italia și Germania, precum și cu Statele Unite și unele țări baltice. În afară de oferirea răspunsurilor la solicitările PG, DCI acordă asistență MAI, CCCEC și CCTP în legătură cu solicitările internaționale de asistență.

DCI elaborează rapoarte anuale cu date statistice și unele informații sunt disponibile pe pagina web a PG. Pe parcursul anului 2007, DCI a primit 491 solicitări de asistență juridică și 635 solicitări de scrisori rogatorii privind executarea chestiunilor procedurale. *A se vedea Raportul PG pentru anul 2007, pag. 51.* Statele străine de asemenea au solicitat PG să preia 51 dosare penale implicând cetățeni moldoveni care au comis infracțiuni în alte țări. *Id.* R. Moldova a solicitat extradarea a 193 persoane bănuite de comiterea infracțiunilor și transferul a 21 cauze penale altor țări. *Id.*

Cererile privitoare la asistența juridică internațională în materie penală se fac prin intermediul MJ, PG, MAE sau conform prevederilor altor acorduri. Art. 532 din CPP. Volumul asistenței juridice poate include audierea persoanelor în calitate de martor sau expert; efectuarea cercetării la fața locului, a percheziției, ridicarea de obiecte și documente și transmiterea lor peste hotare; citarea persoanelor de peste hotare pentru a se prezenta aici de bună voie pentru urmărirea penală, participarea la procese judiciare sau confruntare; extradarea persoanelor arestate peste hotare; preluarea urmăririi penale la cererea unui stat străin; căutarea și extradarea persoanelor care au comis infracțiuni sau pentru a executa pedeapsă privativă de libertate; transferarea persoanelor condamnate; recunoașterea și executarea sentințelor străine. Art. 533 din CPP.

Durata de timp necesară pentru executarea unei cereri depinde de tipul și amploarea cererii. Numărul de cereri de asistență de la surse internaționale și surse din cadrul R. Moldova este în creștere. Respondenții DCI au menționat că cererile de asistență adresate unor țări, cum ar fi Turcia, nu sunt luate în serios, deoarece R. Moldova este o țară mică. Însă ei au considerat că PG nu poate fi învinuită pentru reacția întârziată la cererile altor state.

Într-un caz remarcabil, cetățeanul american Anthony Mark Bianchi a fost arestat și condamnat pentru întreținerea relațiilor sexuale sau tentativa de a avea relații sexuale cu câțiva băieți minori din R. Moldova. Inițierea dosarului împotriva lui Bianchi a fost în mare parte posibilă datorită colaborării R. Moldova cu organele de drept din SUA care urmăriseră deplasările internaționale ale lui Bianchi cu scopul de a întreține relații sexuale cu băieți minori.

VI. MIJLOACE FINANCIARE ȘI RESURSE

Factorul 25: Alocării bugetare

Statele asigură un buget adecvat pentru Procuratură, care este elaborat cu contribuția reprezentanților Procuraturii.

Concluzie	Corelație: Neutru
Deși procesul întocmirii bugetului anual pentru Procuratură nu este clar, Procuratura este finanțată suficient, date fiind restricțiile inerente de funcționare în cea mai săracă țară din Europa. În loc de a fi penalizată pentru activitățile sale, Procuratura pare să fie recompensată.	

Analiză/Context

Procesul exact de solicitare și obținere a mijloacelor financiare de către PG rămîne a fi neclar. PG nu a răspuns la solicitările de informație ale echipei de evaluare. Se cunoaște că procuraturile raionale, procuraturile specializate și procuraturile municipale își transmit propunerile financiare anuale Procuraturii Generale, care întocmește o propunere pentru bugetul anual și o prezintă Parlamentului prin intermediul Ministerului Finanțelor. Însă odată ce propunerea de buget este prezentată, nu este clar care este contribuția Procuraturii și dacă în genere Procuratura are vreo contribuție, la determinarea finală a bugetului său, care este aprobat de Parlament în ultimă instanță ca parte a bugetului de stat anual A se vedea Art. 15 (3) [Parlamentul aprobă anual bugetul anual al Procuraturii]. Nu este clar în ce măsură PrG își implică subordonații în procesul bugetar.

Deși procesul nu este întrutotul clar, este evident că Procuratura a obținut o creștere la buget de 20 procente între 2006 și 2009. Creșterea respectivă este reflectată prin sumele acordate Procuraturii în fiecare dintre ultimele patru legi cu privire la bugetul de stat: 67 898 000 lei (5 039 337 euro) (2006), 68 614 500 lei (5 092 516 euro) (2007), 80 384 700 lei (5 966 091 euro) (2008) și 81 783 200 lei (6 069 886 euro) (2009).

Pe lângă identificarea bugetului și mecanismului de finanțare a Procuraturii, acest factor intenționează să determine dacă mecanismul politic care finanțează Procuratura o izolează suficient de presiunile politice și se soldează cu mijloace financiare suficiente pentru ca aceasta să funcționeze ca o unitate eficientă a justiției penale. Deși preocuparea în general este dacă organul de urmărire penală este lipsit de mijloace financiare în calitate de pedeapsă, se pare că Procuratura din R. Moldova se bucură de situația inversă. Respondenții și-au exprimat temerea că Procuratura este recompensată pentru loialitatea sa față de guvernarea actuală.

Se crede pe larg că Procuratura servește drept instrument politic pentru Președinte, Parlament și Partidul Comunist în încercarea acestora de a păstra puterea. A se vedea

Factorul 7 de mai sus. Procuratura este frecvent criticată pentru ceea ce sunt percepute drept urmăriri motivate politic (a se vedea Factorul 7) și pentru faptul că nu inițiază urmăriri penale împotriva figurilor politice de nivel înalt din guvernarea actuală. A se vedea Factorul 14. Cu toate acestea, în 2006, Procuratura din R. Moldova s-a clasat pe locul doi în Europa după mijloacele financiare alocate ca procentaj (0,15%) din Produsul Intern Brut [în continuare „PIB”] pe cap de locuitor, fiind devansată doar de Bosnia și Herțegovina, unde organelor procuraturii li s-au alocat 0,17% din PIB. A se vedea Raportul CEPEJ pe anul 2008⁴³, pag. 32 (Figura 8). Deși fiecare a doua țară din Europa a alocat mai multe mijloace financiare pe cap de locuitor organelor procuraturii, aproape nici o altă țară europeană nu a alocat la fel de mult ca procentaj din PIB pe cap de locuitor ca Moldova. Id. pag. 31-32. Raportul CEPEJ pe anul 2008 explică că țările bogate sunt întotdeauna în stare să aloce mai multe mijloace financiare organelor procuraturii în termeni absoluți datorită bogăției lor, deci este important de a analiza astfel de alocări ca coeficient al PIB pe cap de locuitor. Id. pag. 22. Acești coeficienți determină procentajul din producția economică generată de cetățenii unei țări care este alocat serviciului de urmărire penală. Pentru comparație, procentajul din PIB pe cap de locuitor alocat de alte țări a constituit: Norvegia (0,005%), Suedia (0,04%), Serbia (0,05%), România (0,08%), Rusia (0,11%) și Ungaria (0,13%).

Deși economia R. Moldova este mai mică și deseori mult mai mică decât a vecinilor săi europeni, alocările pentru Procuratură în R. Moldova reprezintă un procentaj substanțial din valoarea economică generată de cetățenii săi. Alocarea respectivă sugerează că statul nu penalizează Procuratura pentru activitățile sale ci, de fapt, ar putea-o recompensa.

43 În Raportul CEPEJ pe anul 2008 sunt utilizate datele din 2006.

Factorul 26: Resursele și infrastructura

Statele asigură finanțare, condiții și resurse adecvate pentru a garanta funcționarea cuvenită a Procuraturii.

Concluzie	Corelație: Neutru
Raportul procurori–cetățeni în R. Moldova este unul dintre cele mai mari în Europa. Deși procurorii deseori se plîng referitor la volumul de lucru, aceasta pare să fie o problemă mai prioritară decît finanțarea. Procurorii par să fie asistați de suficient personal administrativ, iar accesul lor la resursele electronice sporește.	

Analiză/Context

În 2006, bugetul total al R. Moldova a constituit 668 168 423 euro. Dintre acestea, 4 135 134 euro au fost alocate Procuraturii și 3 002 838⁴⁴ - sistemului judecătoresc.⁴⁵ A se vedea Raportul CEPEJ pentru anul 2008, pag. 20 (Tabelul 2). Deși R. Moldova a înregistrat una dintre cele mai mari cifre ale alocărilor pentru serviciul de urmărire penală ca procentaj din PIB pe cap de locuitor (a se vedea Factorul 25), în termeni absoluți suma respectivă a constituit doar 1 euro pe cap de locuitor – cea mai mică din Europa – din cauza sărăciei considerabile din țară. Id. pag. 31 (Figura 7). PIB-ul R. Moldova pe cap de locuitor în mărime de 745 euro reprezintă doar 30 procente din PIB-ul Macedoniei, în mărime de 2 492 euro, Macedonia fiind următoarea cea mai săracă țară din Europa. Id. pag. 15-16 (Tabelul 1). Cu cît alte țări europene sunt mai prospere, cu atît ele pot aloca mai multe resurse financiare pe cap de locuitor serviciului de urmărire penală. Cîteva exemple includ Bulgaria (4 euro pe cap de locuitor), Republica Cehă (7 euro), Franța (11 euro), Italia (23 euro) și Olanda (30 euro). Id. Nu a fost posibilă o divizare mai detaliată a bugetului Procuraturii din cauza că PG nu a răspuns la solicitările de informație.

Finanțarea redusă a Procuraturii pe cap de locuitor nu se soldează cu un coeficient redus al procurorilor pe cap de locuitor. În 2006 în R. Moldova erau 772 procurori sau 21,5 procurori reveneau la 100 000 cetățeni, rată semnificativ mai mare decît în multe țări europene, cum ar fi Austria (2,6), Italia (3,8), Germania (6,2) și Suedia (9,9). A se vedea Raportul CEPEJ, pag.

44 Suma alocată sistemului judecătoresc se referă doar la judecătoriile ordinare. A se vedea Raportul CEPEJ pe anul 2008, pag. 21 (Figura 2). În luna ianuarie 2007, în R. Moldova erau 46 judecătorii ordinare, o judecătorie economică, o judecătorie militară, cinci curți de apel și o Curte Supremă de Justiție. A se vedea JRI, Inițiativa pentru Supremăția Legii a Asociației Avocaților Americani, ianuarie 2007, pag. 9-11. În instanțele judecătorești de jurisdicție generală din R. Moldova erau 511 funcții de judecător autorizate, iar judecătoriile ordinare erau autorizate să dețină 353 din funcțiile de judecător sau circa două-treimi din numărul total de funcții. Id. Curtea Constituțională a R. Moldova este oficial în afara ramurii judecătorești și ea nu se consideră ca fiind parte din sistem. Id. pag. 11.

45 R. Moldova a fost printre puținele țări și unica din Europa care a alocat mai multe resurse sistemului organelor procuraturii decît sistemului judecătoresc. A se vedea Raportul CEPEJ pentru anul 2008, pag. 21. Marea majoritate a țărilor au alocat de 2-10 ori mai multe resurse sistemului judecătoresc decît sistemului organelor procuraturii. Id.

164-65 (Tabelul 77). Coeficientul înalt al procurorilor pe cap de locuitor în R. Moldova poate fi explicat într-o oarecare măsură prin istoria sa de fostă republică sovietică, majoritatea acestor republici avînd, în 2006, printre cel mai înalt coeficient al procurorilor. Id. pag. 166-67 (Figurile 51-52). Printre acestea se numără Lituania (25,1), Letonia (23,9), Ucraina (21,0), Federația Rusă (20,6), Bulgaria (20,3) și Ungaria (17,3). În 2007 numărul procurorilor constituia 753, o scădere ușoară din anul anterior. A se vedea Raportul PG pentru anul 2007, pag. 53. Probabil recunoscînd acest lucru, Președintele R. Moldova a propus o reducere de 10% a numărului acestora. Chiar și cu această reducere coeficientul procurorilor ar rămîne printre cele mai înalte din Europa.

Procuraturile de asemenea au un număr relativ mare de personal administrativ pe cap de locuitor. A se vedea Raportul CEPEJ, pag. 164-65 (Tabelul 77). Drept rezultat, avem raportul de 1:1 în privința personalului administrativ vizavi de procurori, ceea ce plasează Procuratura din R. Moldova în mijloc atunci cînd comparăm cu celelalte țări studiate în Raportul CEPEJ. Id.

Procurorii au avut opinii diferite referitor la suficiența bugetului Procuraturii. Un respondent din Procuratură a afirmat că bugetul Procuraturii este suficient, însă a recunoscut că aceasta primește asistență financiară considerabilă de la organizațiile internaționale. Un alt respondent din cadrul procurorilor a menționat că Procuratura nu primește finanțare suficientă pentru ca să-și exercite eficient toate funcțiile. În special el a fost de părerea că sunt necesare mai multe resurse financiare pentru a îmbunătăți situația salarizării.

Procurorii adeseori s-au plîns că sunt prea ocupați. Monitorii ședințelor de judecată ai OSCE au relatat că procurorii se plîng că nu au timp suficient pentru investigarea cauzelor din cauza volumului de lucru excesiv. Procurorii sunt responsabili în același timp de 50–150 cauze și sunt nevoiți să lucreze pînă seara tîrziu și în zilele de odihnă. Respondenții au fost de părerea că această problemă poate fi soluționată și datorită faptului că numărul de cauze examinate în instanța judecătorească scade din cauza utilizării sporite a acordurilor de recunoaștere a vinovăției și a medierii. Respondenții au afirmat că, în prezent, 50 de procente de cauze sunt prezentate instanțelor judecătorești spre examinare, iar 30 de procente sunt soluționate prin mediere. Ei de asemenea au relatat că pînă la 50 de procente din cauzele mai puțin grave sunt soluționate prin intermediul acordurilor de recunoaștere a vinovăției. Datele statistice care reflectă cazurile de încheiere a acordurilor de recunoaștere a vinovăției și de utilizare a medierii urmează să indice o creștere a cotei acestora în următorii ani.

Ca mijloc de reducere a volumului de lucru, procurorii de cele mai multe ori au propus decriminalizarea infracțiunilor, eliminarea răspunderii pentru cauzele implicînd minori și abordarea problemelor ce țin de fluxul de personal. A se vedea Factorii 21 și 27 pentru date statistice generale cu privire la volumul de lucru al procurorilor. Un procuror superior a opinat că CP trebuie modificat astfel încît să includă doar infracțiunile prin care au fost cauzate vătămări semnificative persoanei, celelalte infracțiuni mai mici fiind transformate în contravenții administrative. El a susținut că ofițerii de poliție ar putea investiga contravențiile administrative în loc de instituțiile de urmărire penală, ceea ce s-ar solda cu o reducere a volumului de lucru al procurorilor.

Un respondent a remarcat că procuraturile raionale au nevoie cu 30 de procente mai mulți procurori, în special procurori cu experiență. Un alt respondent a fost de părerea că procuraturile specializate, cum ar fi CCTP, au prea puțini procurori comparativ cu numărul de dosare investigate. În general, însă, procurorii au susținut că trebuie să sporească eficiența, și nu numărul total de procurori. De fapt, există unele dovezi că procurorii din R. Moldova sunt ineficienți în investigarea cauzelor. *A se vedea* Factorul 27 pentru discuții. Însă procurorii din R. Moldova au un șir variat și unic de responsabilități – începînd cu urmărirea inițială a bănuitorilor și terminînd cu condițiile de detenție ale inculpaților – care nu întotdeauna se soldează cu soluționarea cauzelor. Cu toate acestea, numărul dosarelor soluționate este mijlocul principal utilizat de conducerea Procuraturii pentru măsurarea eficienței.

Cota relativă de finanțare primită de anumite procuraturi era evidentă din înfățișarea acestora. Birourile CCCEC, CCTP și PAC sunt moderne, utilate cu echipament electronic avansat și atrăgătoare la vedere. Fără îndoială, aceste instituții au beneficiat de finanțare internațională și atenție substanțială. Sediile PG, procuraturilor de sector și raionale sunt mai puțin impresionante, dispun de utilaj mai puțin și mai uzat și deseori par delăsate. De asemenea, pare să existe o legătură dintre înfățișarea unei procuraturi și apropierea acesteia de Chișinău – cu cît e mai departe de capitală, cu atît starea sa este mai proastă și resursele mai limitate.

Respondenții au relatat despre îmbunătățirea resurselor lor electronice. Un respondent a susținut că o procuratură raională care, cîțiva ani în urmă, avea doar un singur computer, acum dispune de 12 computere, un copiator, fax și un automobil care poate fi utilizat de procurori. Respondenții au menționat că unele computere au acces la bazele de date ale Europol și Interpol. INJ a început să organizeze cursuri de instruire a procurorilor în utilizarea rețelelor de computere și a bazelor de date. Un respondent a relatat că, prin intermediul unui computer conectat la rețea, poate avea acces foarte bun la baze de date conținînd informații personale compilate. În pofida acestor îmbunătățiri, șefii procuraturilor de sector și raionale au menționat că au nevoie de mai mult utilaj pentru a-și spori eficiența.

INJ de asemenea și-a exprimat îngrijorarea referitor la finanțarea și resursele sale. Deși este o entitate separată de Procuratură, INJ va juca un rol esențial în pregătirea viitorilor procurori. O problemă constă în faptul că angajații procuraturilor trimiși cursurile de pregătire de la INJ nu doresc să devină angajați permanenți ai INJ deoarece timpul lucrat la INJ nu este recunoscut de legislația în vigoare cu privire la pensii și salarizare. Aceasta înseamnă că perioada de lucru la INJ nu va fi luată în considerare la calcularea datei pensionării și a sumei pensiilor. Deși această problemă a fost soluționată în privința judecătorilor, ea mai rămîne a fi o problemă în cazul procurorilor. Un alt element descurajator pentru procurori și judecători care doresc să devină angajați permanenți ai INJ este că salariile la INJ sunt mult mai mici decît salariile judecătorilor și ale procurorilor. Pe lîngă aceasta, legislația actuală permite transferuri temporare la INJ de pînă la doi ani, ceea ce înseamnă că formatorii INJ trebuie să revină înapoi la organizațiilor lor după expirarea acestui termen. Deși sistemul respectiv le permite procurorilor cu nivele de experiență și tehnici de predare diferite să participe în cadrul programului de studii al INJ, el nu permite procurorilor care sunt formatori deosebit de eficienți să rămîna pe un termen mai lung la INJ, acumulînd vechime în muncă.

O altă potențială problemă este că INJ are capacitatea de a instrui 50 de studenți atât pentru funcția de procuror, cât și pentru cea de judecător, însă în luna mai 2008 existau 62 posturi vacante de procuror, presupunându-se creșterea numărului acestora din cauza condițiilor de lucru actuale. Drept rezultat, respondenții au pus sub semnul întrebării capacitatea INJ de a satisface necesitatea Procuraturii de noi procurori.

Procuratura pare să primească resurse suficiente în lumina sărăciei considerabile din R. Moldova. Procurorii au relatat despre îmbunătățiri în câteva domenii, dar nu în privința volumului de lucru, care, conform afirmațiilor lor, a sporit. Deși procurorii au fost împovărați cu responsabilitate mai mare în privința investigațiilor realizate de organele de urmărire penală, ei și-au dorit să aibă această responsabilitate de mulți ani. O soluție relativ simplă pentru problema volumului mare de lucru ar fi aplicarea mai frecventă a prevederilor în vigoare cu privire la mediere și acordurile de recunoaștere a vinovăției. În loc de a merge la judecată cu toate cazurile de comitere a infracțiunilor grave și peste 50 de procente din cazurile de comitere a infracțiunilor mai puțin grave, procurorii și-ar putea reduce considerabil volumul de lucru încheind acorduri de recunoaștere a vinovăției în mai multe cazuri, ori de câte ori este posibil.

Factorul 27: Eficiența

Procurorii își îndeplinesc funcțiile prompt pentru a utiliza eficient resursele disponibile. Procuraturile au un plan organizațional scris în scopul facilitării eficienței. Procuraturile au instrucțiuni, principii și criterii scrise cu privire la implementarea justiției penale.

Concluzie	Corelație: Negativ
Procurorii sunt ineficienți în soluționarea cauzelor deoarece PrG nu le pune la dispoziție instrucțiuni scrise coerente cu privire la investigarea cauzelor și cauzele prioritare, nu există un sistem centralizat de gestionare și evidență a cauzelor și Procuratura, în soluționarea cauzelor, continuă să se bazeze pe judecarea acestora în instanța judecătorească decât pe încheierea acordurilor de recunoaștere a vinovăției. Se lasă la discreția fiecărei procuraturi să-și creeze propriile metode de evidență a cauzelor și de stabilire a priorităților în privința acestora și a altor activități.	

Analiză/Context

În 2007, PG a supravegheat 46 445 investigații realizate de MAI, CCCEC și Serviciul Vamal, și a inițiat 6 918 investigații care au fost realizate de procurori. A se vedea Raportul PG pe anul 2007, pag. 13-14 și 19. La începutul anului 2006, în instanțele judecătorești de primă instanță se aflau în curs de examinare 9 476 cauze penale grave⁴⁶. A se vedea Raportul CEPEJ

⁴⁶ În Raport, în cadrul căruia trebuia să se facă distincție între diferite nivele ale infracțiunilor în diferite țări, s-a optat pentru termenul „grav” pentru a indica toate infracțiunile cu excepția celor ușoare. A se vedea Raportul CEPEJ, p. 125.

pe anul 2008, pag. 151 (Figura 68). Pe parcursul anului 2006 Procuratura a inițiat urmăriri penale aferente unui număr suplimentar de 7 856 cauze penale grave și a soluționat 15 712 cauze pînă la sfîrșitul anului. *Id.* La sfîrșitul anului 2006, Procuratura avea 1 620 cauze penale grave și 13 001 cauze penale de toate tipurile în curs de examinare în instanțele judecătorești de primă instanță. *Id.* pag. 170-71 (Figura 80).

Eficiența Procuraturii în investigarea cauzelor respective pare să fie redusă. Cînd sarcina de dosare la PG a fost împărțită la numărul de procurori existenți, a reieșit că procurorii pot transfera în instanța judecătorească în medie 17 cauze pe an. *A se vedea* Raportul CEPEJ pentru anul 2008 CEPEJ, pag. 172-73 (Tabelul 81). Acest număr este aproximativ egal cu numărul înregistrat în mai multe foste țări sovietice, Azerbaidjan (8), Bulgaria (19), România (10) și Georgia (27), însă este mult mai mic decît ratele eficienței stabilite în Belgia (25), Danemarca (744), Germania (234) și Slovenia (71). *A se vedea* Raportul CEPEJ pe anul 2008, pag. 172-73 (Figura 81). În Raportul CEPEJ pe anul 2008 sunt menționați niște factori care ar putea juca un rol în aceste cifre, inclusiv faptul că în unele țări procurorilor li se interzice să suspende cauzele, în unele țări cauzele sunt investigate în întregime și suspendate înainte ca acestea să ajungă la procurori și unii procurori reușesc să soluționeze cauzele înainte ca acestea să fie transmise în instanța judecătorească. Ineficiența procurorilor din R. Moldova ar putea fi cauzată de responsabilitatea acestora de a supraveghea toate investigațiile și de accentul mare pus pe obținerea sentințelor de condamnare ca rezultat al proceselor judiciare și nu al încheierii acordurilor de recunoaștere a vinovăției.

Măsurarea eficienței procurorilor de către Procuratură de asemenea este distorsionată. Toți respondenții în general au fost de acord că analiza performanței anuale a procurorilor se bazează în primul rînd pe numărul de cauze investigate. Deși unii procurori sus-puși au menționat că astfel de factori ca evaluarea calității și a profesionalismului manifestat în investigarea cauzelor de asemenea sunt luați în considerare la evaluarea performanței subordonaților lor, astfel de factori întotdeauna erau menționați mai tîrziu în cadrul discuțiilor și nu se ofereau explicații referitor la măsurarea acestora. Mai mult, se pare că între diferite procuraturi există o inconsecvență în privința evaluării performanței procurorilor.

Procurorii par să primească puține instrucțiuni de la PrG referitor la prioritatea cauzelor și activităților. Deși un procuror au relatat că PrG a emis 72 de ordine în decursul unui an, procurorii au notat că ordinele erau trimise prin poștă și nu au fost compilate într-un manual sau îndreptar concis pentru referință pe parcursul anului. În schimb, procurorii au relatat că fiecare procuratură își creează propriul sistem de stabilire a priorităților și de evidență a cauzelor. Într-un caz, un procuror a menționat că în procuratura sa prioritățile în privința cauzelor se stabilesc la începutul anului, iar la sfîrșitul anului se analizează rezultatele cauzelor și dacă obiectivele au fost atinse. Procurorii sunt premiați sau sancționați în baza analizei respective. Într-un alt caz, un procuror a menționat că în procuratura sa au loc întruniri săptămînale unde se discută sarcinile și termenii limită. În afară de aceasta, procuratura are o bază de date pe suport de hîrtie care conține informații despre statutul cauzelor și identitatea persoanelor reținute sau deținute. El a menționat că mai mulți procurori superiori examinează suficiența probelor

din materialele de investigare și determină dacă să fie inițiată cauză penală. Dacă se inițiază cauza penală, acesteia i se atribuie un număr, este înregistrată în baza de date și repartizată unui procuror cărui i se stabilește un termen limită pentru finalizarea investigațiilor.

Procurorii au menționat că Procuratura nu dispune de un sistem centralizat de evidență și gestionare a cauzelor. Un procuror a relatat că, în calitate de sistem de evidență a dosarelor, în cadrul procuraturii sale sunt utilizate 8-10 registre din hârtie în care procurorii fac note în scris despre activitățile desfășurate. În cadrul sistemului se înregistrează informații relevante despre o anumită cauză, însă nu se ține evidența acțiunilor care urmează să fie întreprinse. Unii procurori își fac propriile înregistrări în computerele proprii, neunite în rețea. Un procuror sus-pus și-a exprimat temerea că dacă ar exista un sistem electronic de evidență a dosarelor, acesta ar fi susceptibil de pierdere a datelor și accesare ilegală de către hackeri.

În anumite cazuri, Procuratura monitorizează progresul și urmărirea penală a cauzelor. De exemplu, PAC are o Secțiune de Analiză și Prognoze care examinează activitățile procuraturilor raionale și specializate. Secțiunea respectivă colectează date privind investigarea și urmărirea penală a cauzelor și le prezintă lunar la PG. Aceste date îi permit PG să identifice tendințele în cadrul țării, să solicite mai multe resurse financiare și să stabilească cauzele care necesită implicarea procurorilor superiori din cauza impactului lor social.

Organele procuraturii dispun de un număr substanțial de procurori pe cap de locuitor (a se vedea Factorul 26), însă procurorii respectivi par să fie ineficienți în urmărirea penală a cauzelor atribuite. Procurorii se confruntă cu obstacole tehnologice și procedurale care le afectează eficiența, inclusiv lipsa unui sistem centralizat de gestionare și evidență a cauzelor, a unui manual sau îndrumar care să conțină instrucțiuni privind determinarea cauzelor prioritare și investigarea acestora, lipsa unui mijloc consecvent și cuprinzător de evaluare a eficienței procurorilor și bazarea continuă pe acțiunile în judecată ca metodă preferată de soluționare a cauzelor. Cu excepția sistemului centralizat de evidență a dosarelor, pentru soluționarea celorlalte probleme nu sunt necesare resurse financiare suplimentare.

Factorul 28: Remunerații și beneficii

Legea stabilește remunerații și beneficii rezonabile pentru procurori, cum ar fi salariile și pensiile, proporțional cu rolul lor în administrarea justiției.

Concluzie	Corelație: Neutru
Procurorii sunt remunerați și li se acordă beneficii proporțional cu rolul pe care îl au într-o țară așa de săracă ca R. Moldova. Deși proporționale, salariile par să fie insuficiente pentru a elimina fluctuația cadrelor și corupția.	

Analiză/Context

Legea specifică o formulă de bază pentru calcularea salariului procurorilor. Art. 33(5) din LP. Se calculează mai întâi salariul Procurorului General, după care salariile celorlalți procurori sunt calculate ca procentaj din salariul respectiv. *Id.* Procurorii au dreptul la locuință și asistență medicală gratuită, 30-45 zile de concediu plătit, asigurare a vieții, sănătății și bunurilor sale din contul statului, pensie și uniforme gratuite. Art. 34-38 din LP. Cu toate acestea, respondenții au menționat cu statul rareori asigură procurorii cu locuință. Procurorii de asemenea au dreptul la diverse premii pentru încheierea unor misiuni importante (până la 50% din salariul de bază al funcției inclusiv orice plăți suplimentare), cunoașterea mai multor limbi (25% din salariul de bază al funcției) și deținerea titlului de Doctor (5-10% din salariul de bază al funcției). Art. 33(1)-(3) din LP.

În 2007 venitul anual mediu în R. Moldova constituia 30 248 lei (1 782 euro), iar chiria anuală a unui apartament în Chișinău constituia 24 000 lei (1 413 euro). Pentru comparație, salariul anual mediu al procurorilor a variat de la 44 400 lei (2 616 euro) la 99 600 lei (5 868 euro) în funcție de vechimea în muncă. Un procuror tipic, cu 1 an de vechime în muncă, a primit în 2007 un salariu anual de 44 400 lei (2 616 euro), cu 5 ani de vechime în muncă – 57 600 lei (3 393 euro) și cu 10 ani de vechime în muncă – 70 000 lei (4 124 euro). Salariul brut mediu al unui procuror din R. Moldova este de 1,8 ori mai mare decât salariul anual mediu primit de cetățenii R. Moldova. *A se vedea* Raportul CEPEJ pe anul 2008, pag. 185. Raportul CEPEJ a indicat că procurorii nou-angajați în funcție au salarii puțin mai mici decât judecătorii nou-angajați. Cu toate acestea, spre sfârșitul carierei lor judecătorii primesc de 1,8 ori mai mult decât procurorii cu vechime în muncă echivalentă. *A se vedea* Raportul CEPEJ pe anul 2008, pag. 189.

Salariul brut achitat procurorilor în țările vecine variază considerabil. Procurorii din România primesc 7 936 euro sau de 2,2 ori mai mult decât salariul anual mediu în această țară, procurorii din Ucraina primesc 1 938 sau de 0,9 ori mai mult decât media pe țară, iar procurorii din Ungaria primesc 30 430 sau de 3,7 ori mai mult decât media pe țară. *Id.* R. Moldova plătește procurorilor mai puțin decât orice altă țară menționată în Raportul CEPEJ, cu excepția Ucrainei. *Id.* pag. 188.

Procurorii au relatat despre o problemă continuă în atragerea și menținerea procurorilor calificați. Eu au menționat că fluxul de cadre la PG constituie 13 procente anual și că doar 15% din procurorii de aici au o vechime în muncă de 15 ani sau mai mult. *A se vedea* Factorul 3 [gradul de experiență în cadrul PG] și Factorul 28 [rata fluxului de cadre] *dar de asemenea* și Factorul 7 [identificarea altor factori care determină fluxul de cadre]. Fluxul continuu de cadre face dificilă asigurarea cu procurori calificați care să investigheze cauze complexe și să contribuie la instruirea și pregătirea procurorilor nou-angajați. Salariile sunt deseori identificate drept un factor semnificativ în alegerea procurorilor de a pleca din profesie. Aceasta este adevărat chiar dacă salariile au fost mărite de la 5 la 40% pe parcursul ultimilor doi ani începînd cu 2006 și în prezent sunt egale cu salariile judecătorilor. Deși procurorii au confirmat această tendință, ei au susținut că salariile actuale rămîn a fi prea mici pentru

cineva care trebuie să-și întrețină familia. Într-adevăr, datele statistice menționate mai sus indică că un procuror nou-angajat în funcție trebuie să plătească circa jumătate din salariul său brut pentru un apartament în Chișinău. Procurorii de asemenea au spus că salariile mici stimulează corupția dat fiind că procurorii caută alte surse de venit.

Procurorii de asemenea au relatat că primesc și alte beneficii pentru a-și suplimenta veniturile, cum ar fi premii și rate reduse pentru odihnă la o casă de odihnă a PG.

Este dificil de a face generalizări despre suficiența salariilor procurorilor. Salariul plătit unui procuror care activează la Chișinău ar putea fi insuficient pentru necesitățile de bază, pe când același salariu achitat unui procuror din teritoriu ar putea fi mai mult decât suficient. Cu toate acestea, este evident că rata mică a salariilor continuă să determine fluxul mare de cadre, precum și stimulează corupția în cadrul Procuraturii.

LISTA ACRONIMELOR

ABA:	Asociația Avocaților Americani
AI:	Amnesty International
PAC:	Procuratura Anticorupție
CP:	Codul Penal
CCCEC:	Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției
CCTP:	Centrul pentru Combaterea Traficului de Persoane
CEDAW:	Convenția ONU privind Eliminarea Tuturor Formelor de Discriminare față de Femei
CEELI:	Inițiativa Juridică pentru Europa Centrală și Eurasia
CEPEJ:	Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției
CEDR:	Convenția privind Eliminarea Tuturor Formelor de Discriminare Rasială
OUP:	Ofițer de urmărire penală
FPC:	Formarea profesională continuă
CE:	Consiliul Europei
CPP:	Codul de Procedură Penală
IPC:	Indicele de Percepție a Corupției
CRM:	Constituția Republicii Moldova
CEDO:	Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale
CtEDO:	Curtea Europeană a Drepturilor Omului
PIB:	Produsul Intern Brut
CIDCP:	Convenția internațională cu privire la drepturile civile și politice
DCI:	Directoratul pentru Colaborare Internațională
IRP:	Institutul pentru Reforme Penale
IRJ:	Indicatorii Reformei în Justiție
KGB:	Comitetul Securității de Stat
LA:	Legea cu privire la avocatură
LP:	Legea cu privire la Procuratură

IRPJ:	Indicatorii Reformei Profesiei Juridice
LSP:	Legea privind stimularea procurorilor și anchetatorilor din procuratură și răspunderea lor disciplinară
MAI:	Ministerul Afacerilor Interne
M.O.:	Monitorul Oficial
MJ:	Ministerul Justiției
RSSM:	Republica Sovietică Socialistă Moldovenească
ONG:	Organizație neguvernamentală
INJ:	Institutul Național al Justiției
OSCE:	Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa
PCM:	Partidul Comuniștilor din R. Moldova
PrG:	Procurorul General
PG:	Procuratura Generală
IRP:	Indicii Reformei în Procuratură
CSJ:	Curtea Supremă de Justiție
CSM:	Consiliul Superior al Magistraturii
URSS:	Uniunea Republicilor Sovietice Socialiste



Note