

**NOTĂ INFOMATIVĂ**  
**la proiectul Legii cu privire Procuratură**

**1. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite.**

La 25 noiembrie 2011, Parlamentul Republicii Moldova, prin Legea nr. 231, a adoptat *Strategia de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011–2016*, al cărei obiectiv general este edificarea unui sector al justiției accesibil, eficient, independent, transparent, profesionist și responsabil față de societate, care să corespundă standardelor europene, să asigure supremația legii și respectarea drepturilor omului și să contribuie la asigurarea încrederii societății în actul de justiție. Atingerea acestui obiectiv este imposibilă fără implementarea acțiunilor prevăzute în direcția strategică 2.2 din pilonul II al Strategiei „Consolidarea profesionalismului și a independenței Procuraturii”.

Alte documente de politici prin care Republica Moldova și-a asumat reformarea acestei instituții sunt:

- *Acordul de finanțare dintre Guvernul Republicii Moldova și Uniunea Europeană privind Programul de suport al reformei justiției, semnat la Bruxelles la 14 iunie 2013*, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 669 din 2 septembrie 2013
- *Acordul de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte*, ratificat prin Legea nr. 112 din 2 iulie 2014.

Prin adoptarea Strategiei a fost recunoscută existența mai multor probleme care afectează activitatea sistemului organelor Procuraturii. Examinarea problemelor și soluțiile la acestea au fost identificate în Concepția de reformă a Procuraturii, aprobată prin Legea nr. 122 din 3 iulie 2013.

Documentele de politici indicate mai sus au constata și propun efectuării unor intervenții care au ca **scop - crearea unei Procuraturi funcționale, independente, autonome și transparente** – ca element indispensabil unui sistem de justiție echitabil, efektiv și eficient.

În vederea realizării scopului vizat, ținând cont de prevederile Concepției de reformă a Procuraturii, a fost elaborat proiectul Legii cu privire la Procuratură. Proiectul a fost elaborat de Grupului de lucru pentru elaborarea proiectelor de legi cu privire la activitatea sistemului organelor Procuraturii, constituit prin Ordinul comun al ministrului justiției și Procurorului General nr. 307/46 din 11 iulie 2013. În componența Grupului de lucru au fost incluși reprezentanți ai Procuraturii Generale, Ministerului Justiției, societății civile și ai partenerilor de dezvoltare ai republicii Moldova ( Delegația UE în R. Moldova, Oficiului Consiliului Europei în Republica Moldova, Misiunea Organizației pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE) în Moldova, Misiunea Norvegiana de Experți pentru Promovarea Supremației Legii în Moldova (NORLAM)).

În vederea realizării scopului numit mai sus, proiectul de lege elaborat are următoarele obiective:

**I. Instituirea standardelor europene/comunitare în organizarea și activitatea Procuraturii:**

- identificarea locului și rolului Procuraturii și raporturile acesteia cu puterea executivă, legislativă, judecătorească;
- concentrarea competențelor Procuraturii în cadrul sistemului de justiție penală;

- optimizarea structurii Procuraturii, reieșind din domeniile de intervenție și competențele sale;
- promovarea specializării în cadrul Procuraturii;
- sporirea transparenței activității Procuraturii;

## **II. Consolidarea statului procurorului:**

- asigurarea unui nivel înalt de competență profesională și integritate;
- precizarea competențelor procurorului la exercitarea atribuțiilor Procuraturii și în cadrul raporturilor dintre acesta și alți subiecți ai procesului penal;
- asigurarea independența decizionale a procurorului la executarea atribuțiilor sale

## **III. Revizuirea managementului resurselor Procuraturii:**

- alocarea adecvată a resurselor organizatorice, financiare, materiale și umane în cadrul Procuraturii;
- consolidarea rolului organelor de autoadministrare a Procuraturii la administrarea resurselor Procuraturii.

Proiectul Legii cu privire la Procuratură a fost avizat de către Comisia Europeană pentru Democrație prin Lege (Comisia de la Veneția), obiecțiile expuse în opinia acesteia (adoptată la sesiunea plenară din 20-21 martie 2015) fiind luate în considerație la definitivarea proiectului.

## **2. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi.**

Proiectul Legii cu privire la Procuratură despre care s-a menționat mai sus vine să aducă o nouă abordare privind organizarea și funcționarea Procuraturii cu tot ce înseamnă aceasta – structură, administrare, statutul procurorului, rolul organelor de autoadministrare.

Avînd în vedere că proiectul respectiv reglementează în format de lege soluțiile identificate și aprobate de către Legislativ odată cu aprobarea Concepției de reformă a Procuraturii, relevarea prea detaliată a conținutului acestuia în conținutul prezentei note. Astfel, mai jos se expun doar subiectele care au fost reglementate într-un mod novatoriu.

Un subiect abordat de o manieră nouă este **competența Procuraturii**. Conform proiectului, au fost excluse competențele Procuraturii în domeniul non-penal. În consecință, domeniul de competență fundamental este domeniul penal (exercitare și conducere a urmăririi penale și susținerea învinuirii în instanța de judecată), rămînîndu-i competențe de control doar în partea ce se referă la controlul desfășurării activităților speciale de investigații, precum și controlul înregistrării sesizărilor de către organele. Acest din urmă control se va păstra pînă la instituirea Registrului electronic al sesizărilor - R1.

Competența în procedurile civile, Procuratura și-o păstrează doar în cauzele ce derivă dintr-o cauză penală.

O novație este - **schimbarea rolului Procuraturii Generale**. Conform proiectului se propune ca aceasta să rămînă o instituție cu precădere administrativă, dar care va putea fi implicată în instrumentarea anumitor cauze penale, dar doar în situații de o importanță specială, mult mai mare.

Odată cu revizuirea locului și rolului Procuraturii Generale, se impune **revizuirea statului procuraturilor specializate**. Astfel, suplimentar Procuraturii Anticorupție,

prin lege, se creează o procuratură nouă – Procuratura pentru Cauze Speciale. Această procuratură va prelua competența de astăzi a Procuraturii Generale pe instrumentarea anumitor categorii de cauze, precum – infracțiuni săvârșite de o organizație criminală, infracțiuni de terorism, tortură.

Suplimentar, proiectul conține prevederi orientate spre fortificarea procuraturilor specializate, fapt propus a fi realizat prin reglementarea detașării în cadrul acestor procuraturi a ofițerilor de urmărire penală, ofițerilor de investigații sau a altor specialiști pentru a eficientiza exercitarea urmăririi penale de către aceste procuraturi și pentru a asigura operativitate și confidențialității la instrumentarea cauzelor respective.

O altă procuratură specializată este Procuratura Anticorupție, care există actualmente în structura Procuraturii. Proiectul vine să stabilească clar competențele acesteia și să-i fortifice rolul prin reglementarea clară că unele cauze vor fi date în competența exclusivă a acesteia pentru exercitare nemijlocită a urmăririi penale pe marginea lor, iar pentru altele urmărirea penală va fi doar condusă de către aceasta.

Procuraturile specializate urmează să se subordoneze direct Procurorului General, iar crearea acestora va putea fi efectuată doar prin lege.

Proiectul vine cu reglementări mult mai clare referitoare la **ierarhia procurorilor**, delimitând clar ierarhia administrativă de ierarhia procesuală. În partea ce se referă la ierarhia procesuală, proiectul reglementează foarte exact care procuror este ierarhic superior pentru care și stabilește exact existența unui singur grad de superioritate procesuală a procurorilor.

Pentru a asigura calitatea și integritatea procurorilor, proiectul instituie **noi mecanisme de selecție, carieră și evaluare a procurorilor**. Se instituie condiții clare de admitere în profesie, temeuri exhaustive de demitere din funcție a procurorului. De asemenea se prevede un mecanism, care se consideră mult mai obiectiv, de evaluare a procurorilor. Proiectul reglementează destul detaliat procedura concursurilor și oferă mai multă transparență acestora.

În partea ce se referă la **numirea Procurorului General** – mecanismul este unul absolut nou și pentru implementarea acestuia este necesară modificarea prevederilor constituționale. Astfel, proiectul propune numire a Procurorului de către Președintele țării la propunerea Consiliului Superior al Procurorilor. Candidatura urmează să fie aleasă prin concurs public la care pot participa procurori și alte persoane care corespund criteriilor formale/legale de numire. Președintele țării poate refuza motivat candidatura în termen de 30 de zile. Propunerea repetată a aceleiași candidaturi (făcută cu votul a 2/3 din numărul membrilor Consiliului Superior al Procurorilor) îl obligă pe Președinte să emită, în termen de 30 de zile, decretul de numire în funcție.

Stabilirea Consiliului Superior al Procurorilor ca organ de selecție a candidatului la funcția de Procuror General are scopul de a reduce la maximum influența politică asupra procedurii de selecție, acesta fiind un organ asupra căruia se consideră că exercitarea unei influențe politice ar fi minimă.

Criteriile exhaustive de selecție a candidatului la funcția de Procuror General urmează să fie reglementate în mod expres prin lege.

Conform recomandărilor Comisiei de la Veneția, „un Procuror General ar trebui să fie numit cu titlu permanent sau pentru o perioadă de timp relativ mare, fără

posibilitatea de a fi reînvestit la finalul mandatului. Perioada mandatului nu ar trebui să coincidă cu mandatul Parlamentului. Acest lucru ar asigura o mai mare stabilitate a procurorului și l-ar face independent de schimbările politice” (Raportul Comisiei de la Veneția privind standardele europene referitoare la independența sistemului judiciar, decembrie 2010, partea a doua, CDL-AD(2010)040, pct. 37). În contextul acestor remarci ale Comisiei, proiectul propune numirea Procurorului General pe un mandat de 7 ani, fără drept de reinvestire. Această schimbare a impus reglementarea expresă, în dispozițiile finale și tranzitorii ale proiectului, că mandatul Procurorului General în funcție la data intrării în vigoare a noilor prevederi continuă pînă la expirarea mandatului pentru care a fost numit, adică de 5 ani, conform legii în temeiul căreia a fost numit, cu posibilitatea de a fi reînvestit (pentru a respecta neaplicarea retroactivă a legii) în baza noilor prevederi legale.

Pentru a crea garanții funcției de Procuror General, proiectul statuează expres temeiurile de încetare a mandatului Procurorului General, or, demiterea acestuia (la simpla solicitare sau dorință) nu va putea fi efectuată.

De asemenea, proiectul propune noi reglementări privind numirea **adjuncților Procurorului General**. Astfel, avînd în vedere că modul de numire a adjuncților Procurorului General contribuie la asigurarea independenței și eficienței organelor Procuraturii, adjuncții Procurorului General urmează să fie numiți, la propunerea Procurorului General, din rîndul procurorilor în funcție, cu acordul Consiliului Superior al Procurorilor, prin ordinul Procurorului General. Mandatul adjuncților încetează din momentul numirii adjuncților noului Procuror General. Adjuncții Procurorului General nu au interdicția de a fi numiți, din nou, în calitate de adjuncți ai noului Procuror General.

Noi modificări vizează și **procedura disciplinară**. Proiectul detaliază regulilor cu privire la procedurile disciplinare cu tot ce înseamnă acestea – termene de prescripție pentru tragerea la răspundere disciplinară, termen procedurale, abateri disciplinare, procedură de examinare a sesizărilor; modul de aplicare a sancțiunilor disciplinare și contestarea hotărîrilor disciplinare.

Proiectul instituie *Inspeția procurorilor* – este o subdiviziune în cadrul Procuraturii Generale, subordonate procurorului General. Inspeția procurorilor va avea în competență examinarea cererilor și adresărilor privind abaterile disciplinare, sesizarea Colegiului disciplinar în vederea sancționării disciplinare, precum și atribuții ale actualei Secții securitate internă a Procuraturii Generale, inclusiv aspecte legate de etică și integritate. Funcția de inspector în cadrul Inspecției procurorilor este una permanentă. În funcția de inspector nu pot fi numiți procurori în funcție, iar în cazul în care au fost numiți – aceștia sînt detașați din funcțiile deținute (în acest scop, sînt necesare reglementări suplimentare în Legea cu privire la Procuratură).

Noutățile proiectului vizează și modul de **salarizare a procurorilor**. Astfel, salariul procurorilor se propune a fi stabilit prin raportare la salariul judecătorilor.

Potrivit datelor comparative prezentate de CEPEJ, în anul 2008 Republica Moldova a oferit procurorilor cel mai mic salariu anual brut comparativ cu toate celelalte țări europene, constituind 3207 EUR, fiind urmată de Armenia (4864 EUR), Rusia (7201 EUR), Bulgaria (7227 EUR), Albania (7250 EUR) și Georgia (8383 EUR), singurele țări cu un salariu sub nivelul de 10000 EUR. De asemenea, salariile procurorilor din

Moldova nu au ajuns la media CEPEJ, adică de 2 ori mai mari decât salariul mediu brut pe țară, deoarece procurorii din Moldova sînt plătiți în medie numai de 1,6 ori mai mult. Numai un număr mic de țări din regiune au avut rezultate mai joase – în special Albania (1,4) și Rusia (1,4). Multe alte țări din Europa Centrală și de Est s-au apropiat sau au depășit media de 2 stabilită de CEPEJ. Se poate afirma că salarizarea proporțional mai ridicată a procurorilor reprezintă *inter alia* unul din instrumentele de prevenire a corupției. Aceasta înseamnă că în Moldova procurorii sînt sub-remunerați comparativ cu lucrătorii din alte sectoare/state. Prin urmare, deși trebuie remarcat faptul că creșterea ratei salariilor tuturor procurorilor din Moldova între anii 2004–2008 a fost cea mai semnificativă (de 114,1%) în raport cu toate celelalte țări europene, se poate concluziona că procurorii moldoveni sînt, într-o anumită măsură, sub-remunerați în raport cu angajații din alte sectoare (Raportul Comisiei Europene „Evaluarea supremației legii și administrării justiției pentru programarea sectorială extinsă în Moldova”, septembrie 2011, pct. 85).

Avînd în vedere propunerile de majorare a salariului procurorilor, proiectul propune revizuirea garanțiilor sociale. Astfel, s-a propus revizuirea cuantumului indemnizațiilor prevăzute de proiect și condițiile acordării, pentru unele dintre acestea.

Un obiect de reglementare aparte îl constituie **organele de autoadministrare din cadrul Procuraturii**. Proiectul propune consolidarea acestora prin stabilirea clară a atribuțiilor acestora, componența lor, structura și modul de organizare.

Astfel, pentru început proiectul reglementează exact competențele *Adunării generale a procurorilor*, printre care sunt:

a) alegerea, din rîndul procurorilor, a membrilor Consiliului Superior al Procurorilor, ai Colegiului selecție și carieră, ai Colegiului de evaluare și ai Colegiului disciplinar. Membrii colegiilor nu pot fi revocați, însă în cazul unor situații de incompatibilitate, mandatul lor încetează prin efectul legii;

b) audierea raportului despre activitatea Procuraturii, prezentat de către Procurorul General, și a raportului despre activitatea Consiliului Superior al Procurorilor, prezentat de către președintele acestuia;

c) aprobarea priorităților privind activitatea Procuraturii pentru anul următor (prioritățile se prezintă de către Procurorul General după consultarea acestora cu Consiliul Superior al Procurorilor);

d) aprobarea Codului de etică al procurorilor, elaborat de către Consiliul Superior al Procurorilor etc.

Proiectul prevede că Adunarea generală a procurorilor se va convoca anual, iar, în caz de necesitate, va fi convocată în reuniuni extraordinare. Adunarea generală poate fi convocată la inițiativa Consiliului Superior al Procurorilor, a Procurorului General sau a unui număr de procurori. Responsabil de organizarea Adunării generale este Consiliul Superior al Procurorilor. Ordinea de zi și materialele ce urmează a fi discutate în Adunarea generală a procurorilor urmează să fie publicate pe pagina web a Procuraturii cu 30 de zile înainte de data desfășurării acesteia (în mod similar cu Adunarea generală a judecătorilor).

Referitor la constituirea *Consiliului Superior al Magistraturii*, acesta va avea următoarea componență:

a) 3 membri de drept: Procurorul General, președintele Consiliului Superior al Magistraturii, ministrul justiției;

b) 6 membri ai Consiliului Superior al Procurorilor să fie aleși dintre procurorii în funcție, în cadrul Adunării generale, prin vot secret, direct și liber exprimat, din rândul procurorilor Procuraturii Generale și ai procuraturilor teritoriale și de la cele specializate;

c) 3 membri ai Consiliului Superior al Procurorilor să fie aleși prin concurs, din rândul societății civile/mediului academic și să fie numiți unul de Parlamentul, unul de Președintele Republicii Moldova și unul de Uniunea Avocaților.

Reieșind din recomandările OSCE (Raportul de evaluare a Consiliului Superior al Procurorilor, ODHIR și Misiunea OSCE în Moldova, 2009) care vizează asigurarea funcționalității Consiliului Superior al Procurorilor, precum și având în vedere specificul activității Consiliului și a colegiilor sale, proiectul propune detașarea membrilor – procurori aleși în Consiliul.

Prin proiect se creează aparatul Consiliului Superior al Procurorilor, constituit din funcționari publici și personal tehnic.

Toate ședințele Consiliului Superior al Procurorilor sînt deschise, cu excepția cazurilor în care, printr-o hotărîre a Consiliului, s-a decis caracterul închis al ședinței sau al unei părți a acesteia. Deciziile se iau cu vot deschis, cu excepția alegerii președintelui Consiliului Superior al Procurorilor.

Printre competențele Consiliului Superior al Procurorilor, conform proiectului, pot fi enumerate:

a) organizarea concursului pentru funcția de Procuror General și propunerea Președintelui Republicii Moldova un candidat la această funcție;

b) elaborarea și aprobarea regulamentelor privind procedura de selecție și cariera procurorilor și privind funcționarea colegiilor Consiliului Superior al Procurorilor;

c) aprobarea regulamentului privind activitatea sa;

d) selectarea și numirea membrilor colegiilor Consiliului Superior al Procurorilor din rândul societății civile;

e) examinarea contestațiilor formulate împotriva hotărîrilor colegiilor;

f) înaintarea Procurorului General a propunerilor de numire, promovare, detașare, suspendare (în condițiile unei urmăririi penale în derulare) sau de eliberare din funcție a procurorilor etc.

În subordinea Consiliului Superior al Procurorilor se propune să activeze 3 colegii:

a) Colegiul de selecție și carieră;

b) Colegiul de evaluare;

c) Colegiul de disciplină și etică.

Colegiile de pe lîngă Consiliul Superior al Procurorilor vor avea în componența lor cîte 7 membri: 5 reprezentanți ai Procuraturii și 2 – ai societății civile/mediului academic. Alegerea celor 5 membri procurori în fiecare colegiu se va face de către Adunarea generală a procurorilor, iar selectarea celorlalți 2 membri pentru fiecare colegiu se va face de către Consiliul Superior al Procurorilor prin concurs.

**Bugetul Procuraturii și al Consiliului Superior al Procurorilor** au constituit obiecte de reglementare separate. Astfel, conform proiectului, ținînd cont de Concepția de reformă a Procuraturii, aceste două entități se propune să aibă bugete separate.

Bugetul Procuraturii va fi unul unic și administrat la nivelul Procuraturii Generale. Formarea bugetului Procuraturii trebuie să se fundamenteze pe principiul „bugetarii în funcție de performanțe”, adică sursele din bugetul centralizat se vor repartiza în

dependență de volumul de muncă al fiecărei procuraturi, numărul de procurori în cadrul procuraturii, complexitatea dosarelor aflate în gestiune. Referitor la mecanismul de formare și aprobare a bugetului Procuraturii, proiectul propune ca acesta să fie elaborat de către Procuratura Generală, cu avizul Consiliului Superior al Procurorilor. Mecanismul de adoptare a bugetului Procuraturii se recomandă a fi următorul:

- proiectul de buget, elaborat de Procuratura Generală cu participarea Consiliului Superior al Procurorilor, incluzînd bugetul Consiliului Superior al Procurorilor aprobat de acesta, este transmis Parlamentului spre aprobare;
- Parlamentul discută și aprobă bugetul Procuraturii, pe care îl include ulterior în bugetul de stat pentru anul respectiv.

Această procedură ar reduce influența Ministerului Finanțelor asupra acestui proces, care pînă în prezent a determinat finanțarea insuficientă a Procuraturii. Un mecanism similar se aplică deja în cazul bugetului instanțelor judecătorești.

Bugetul de ansamblu al Procuraturii trebuie să acopere necesitățile acesteia. Procurorul General sau administratorul Procuraturii, în cazul instituirii funcției respective, va fi executorul de buget al Procuraturii.

### **3. Fundamentarea economico-financiară.**

Implementarea noului proiect de lege va necesita cheltuieli financiare din partea statului, în special pentru realizarea prevederilor referitoare la salarizarea procurorilor și crearea procuraturii specializate. Totuși, în partea ce se referă la procuraturile specializate – cheltuielile ar putea fi suportate în limita resurselor alocate în prezent, fapt realizabil în rezultatul unei optimizări a structurii Procuraturii.

La această etapă identificarea sumei exacte care ar fi necesară pentru acoperirea salariilor procurorilor este dificil de realizat. Totuși, trebuie să se înțeleagă că statul și-a asumat reforma acestei instituții, iar implementarea prevederilor noii legi și solicitarea de adresată procurorilor de a-și exercita atribuțiile în calitate de subiecți ai sistemului de justiție (în special pe fundalul reformelor deja efectuate în cadrul altor instituții – subiecți ai sistemului de justiție) ar fi insuficient de argumentată fără asigurarea unei echipări adecvate a procurorilor, fără implementarea noilor tehnologii la exercitarea atribuțiilor, dar și fără un nivel corespunzător de salarizare.

Astfel, în virtutea obligațiilor asumate de către stat, se consideră necesară susținerea proiectului și asigurarea implementării prevederilor acestuia.

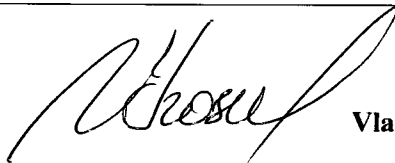
### **4. Impactul proiectului.**

Se consideră că implementarea adecvată a proiectului de Lege cu privire la Procuratură va asigura crearea unei Procuraturi orientată spre cetățean și care, în interesul public, va asigura aplicarea legii acolo unde încălcarea acesteia este sancționată penal, ținînd cont atît de drepturile omului, cît și de necesitatea unui sistem eficace de justiție penală.

### **5. Modul de încorporare în sistemul actelor normative în vigoare**

Asigurarea implementării proiectului de Lege cu privire la Procuratură necesită revizuirea mai multor acte legislative printre care: Codul de procedură penală al Republicii Moldova, Codul de procedură civilă al Republicii Moldova, Legea nr. 355 din 23 decembrie 2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar etc.

Ministru



Vladimir GROSU