

**Support to criminal justice reforms
in the Republic of Moldova**



REF: ART. 13 DIN DGI (2105)

**COMENTARIILE DIRECTORATULUI DREPTURILE OMULUI ȘI STATUL DE
DREPT (DIN CADRUL DIRECTORATULUI GENERAL PENTRU DREPTURILE
OMULUI) AL CONSILIULUI EUROPEI**

**PRIVIND PROIECTUL DE LEGE REVIZUIT CU PRIVIRE LA PROCURATURA
REPUBLICII MOLDOVA**

Pregătit pe baza contribuțiilor de către:

DI James Hamilton și DI Jeremy McBride

A. Introducere

1. Aceste observații se referă la Proiectul de lege revizuit cu privire la Procuratura Republicii Moldova (denumit în continuare „Proiectul de lege revizuit”), care a fost aprobat de Guvernul Republicii Moldova și prezentat Parlamentului Republicii Moldova în vederea unei examinări și spre adoptare.
2. Proiectul de lege revizuit a fost elaborat de un grup de lucru aflat sub autoritatea Ministerului Justiției în urma adoptării unui aviz comun cu privire la un proiect anterior de către Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept („Comisia de la Veneția”), Directoratul Drepturile Omului din cadrul Directoratului General pentru Drepturile Omului și Statul de Drept al Consiliului Europei și Biroul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (denumit în continuare „Aviz comun”) ¹.
3. Mai întâi de toate, în observațiile prezente sunt identificate acele aspecte din Avizul comun care au fost abordate în mod satisfăcător în Proiectul de lege revizuit. Sunt apoi luate în considerație acele aspecte din Avizul comun care nu au fost abordate în totalitate, cele care nu au fost abordate deloc și câteva aspecte referitor la care pare a fi necesară o clarificare. Nu s-au făcut observații cu privire la dispozițiile care au fost considerate adecvate sau neproblematică în Avizul comun. Observațiile se încheie cu o evaluare generală a compatibilității proiectului de Lege cu standardele europene și internaționale ².
4. Aceste observații s-au bazat pe o traducere în limba engleză a Proiectului de lege revizuit și a Legii în vigoare în prezent. Observațiile au fost pregătite sub egida Proiectului „Susținerea reformei justiției penale în Republica Moldova” al Consiliului Europei, finanțat de către Guvernul Danemarcei pe baza contribuțiilor aduse de consultanți ai Consiliului Europei, Dl Jeremy McBride, Barrister, Monckton Chambers, fost Președinte al Comitetului științific al Agenției pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene și Dl James Hamilton, fost Procuror-șef al Irlandei și membru în Comisia de la Veneția din partea Irlandei.

B. Schimbări pozitive

5. Proiectul de lege revizuit a abordat într-un mod satisfăcător următoarele recomandări din Avizul comun³:
 - reformularea Articolului 1 pentru a concentra formularea asupra rolului central al Procuraturii [alin. 31] deoarece competența instituției cu privire la procedurile penale este precizată ca fiind principală și trimiterea la „alte

¹ CDL-AD(2015)005.

² Pentru standardele relevante, a se vedea alineatul 15 din Avizul comun.

³ Numerele alineatelor dintre parantezele pătrate sunt cele corespunzătoare din Avizul comun

proceduri” și la „protecția drepturilor și intereselor legitime ale indivizilor, societății și statului” este în mod necesar limitată de îndepărtarea substanțială a funcțiilor nepenale din alte proceduri în formularea articolului 5;

- excluderea influenței și a interferenței din partea oricărei surse pentru a proteja independența [alin. 33] prin adăugarea „oricăror alte instituții, organizații sau persoane” la articolul 3 alineatul (3);
- furnizarea unei orientări suficient de clare cu privire la armonizarea principiilor de independență procesuală și de ierarhie procedurală [alin. 35], deoarece articolul 12 alineatul (1) indică în mod clar că Procurorul General și adjuncții acestuia sunt manageri ai Procuraturii, activitatea administrativă este definită în continuare ca fiind una de organizare și desfășurarea activității subdiviziunilor și articolul 13 stabilește în detaliu competențele implicate de ocuparea funcției de procuror-șef cu rol ierarhic superior din punct de vedere procedural;
- eliminarea competenței de a sesiza Consiliul Superior al Magistraturii cu privire la acțiuni ale judecătorilor care pot constitui abateri disciplinare [alin. 59], deoarece aceasta nu se mai regăsește în articolul 6 alineatul (1);
- elaborarea dispozițiilor referitoare la serviciile de urmărire penală specializate [alin. 78] deoarece articolul 9 este acum mult mai detaliat în ceea ce privește competențele, raporturile cu alte persoane implicate în activitatea lor și autonomia procurorilor în cauză;
- calificarea libertății procurorului de a-și exprima opiniile cu privire la dosare care ar putea aduce prejudicii desfășurării urmăririi penale sau încălca dreptul la respectarea vieții private a oricărui participant în cadrul procedurilor penale [alin. 82] deoarece aceasta este supusă, la articolul 15 alineatul 2) litera d) obligației de a nu încălca prezumția de nevinovăție, dreptul la viața privată al unei persoane sau de a influența procesul penal;
- armonizarea suspendării din funcție a procurorilor candidați la alegeri, cu interdicția apartenenței la partidele politice, a participării la activități politice și a exprimării convingerilor politice [alin. 84] prin eliminarea primei din ceea ce constituie în prezent articolul 54 alineatul 2;
- aducerea procedurii de numire pentru selecția și numirea procurorilor din Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia în conformitate cu legea organică cu privire la UTA Găgăuzia [alineatele 95-99], prevăzând la articolul 25 alineatul 3 propunerea candidaților de către Adunarea Populară a Găgăuziei și selectarea acestora de către Consiliul Superior al Procurorilor;
- reducerea intervalului dintre evaluarea performanțelor [alin. 104], aceasta desfășurându-se la fiecare 4 (mai degrabă decât 5) ani în temeiul articolului 28 alineatul 2;
- excluderea participării membrilor Consiliului Superior al Procurorilor la procedurile disciplinare pe care le-au inițiat sau care au fost aduse împotriva lor [alin. 122, 123 și 138] deoarece acesta este efectul articolului 49 alineatul 8;

- specificarea unui mecanism pentru a reglementa demiterea Procurorului General [alin. 128] deoarece articolul 57 alineatul (6) prevede ca Președintele republicii să facă acest lucru „conform hotărârii judecătorești definitive sau deciziei Consiliului Superior al Procurorilor”;
- împiedicarea membrilor Consiliului Superior al Procurorilor să dețină două mandate consecutive [alin. 134] deoarece acesta este efectul articolului 72, alineatul (1); și
- specificarea persoanelor care pot apela la Consiliul Superior al Procurorilor împotriva deciziilor Colegiilor [alin. 141] deoarece articolul 84, alineatul (5), prevede în prezent că acestea pot fi doar persoanele împotriva cărora s-a pronunțat hotărârea judecătorească, iar în cazurile disciplinare, persoanele care depun plângere și raportul de inspecție al procurorilor.

C. Schimbări incomplete

6. Totuși, proiectul de lege revizuit nu a abordat în totalitate următoarele recomandări din Avizul comun⁴:

- formularea mai explicită a independenței Procuraturii față de sistemul judiciar și vice versa [alin. 29], deoarece, deși articolul 3, alineatul (3) prevede în prezent că acesta este independent de „puterile judiciare”, nu există nici o dispoziție corespunzătoare referitoare la sistemul judiciar - urmează ca acest lucru să fie prevăzut în legea cu privire la sistemul judiciar - și articolul 1 stipulează, de asemenea, că este o „instituție publică în cadrul autorității judecătorești”;
- menționarea unei referințe mai specifice la prevederile Proiectului de lege și la Codul de Procedură Penală cu privire la modul în care un procuror-șef poate revizui activitatea unui procuror [alin. 37 și 38], deoarece la articolul 3 alineatul 6 se face referire la articolul 15 al Proiectului de lege revizuit - care probabil se dorește a fi articolul 13 - dar nu se face referire la nicio dispoziție specifică din Codul de Procedură Penală;
- indicarea unei delimitări mai precise și mai restrânse a competențelor Procuraturii în afara dreptului penal [alin. 40-47], deoarece, cu toate că în Proiectul de lege revizuit nu se află nici o dispoziție specifică cu privire la reprezentarea interesului public, domeniul de aplicare al competențelor prevăzute la articolul 5 alineatul (1) literele (j) și (l), respectiv acela de a iniția acțiuni civile și de a examina solicitări și petiții, nu este definit în nici o altă dispoziție;
- stipularea faptului că toate ordinele specifice emise de către un procuror-șef trebuie să fie întotdeauna formulate în scris și că ordinele verbale trebuie să fie confirmate în scris sau retrase [alin. 73] deoarece articolul 13 alineatul (3)

⁴ Numerele alineatelor dintre parantezele pătrate sunt cele corespunzătoare din Avizul comun

precizează numai că ordinele vor fi formulate în scris și nu se ocupă în mod expres de ordinele verbale;

- specificarea persoanelor care pot contesta acțiunile, inacțiunile și actele procurorilor și cât de des se poate face acest lucru [alin. 108 și 109] deoarece articolul 32 alineatul (4) prevede că asemenea contestații pot fi făcute de către persoanele „ale căror interese legitime au fost afectate”, dar nu este clar că acest lucru poate fi făcut doar o singură dată și nu există nici o indicație cu privire la modalitățile implicate de astfel de contestații și dacă urmărirea penală poate fi impusă sau oprită de către o instanță;
- extinderea domeniului de aplicare a imunității în ceea ce privește răspunderea pentru declarații [alin. 112] deoarece articolul 33 alineatul (3) utilizează acum formularea „declarațiile făcute cu respectarea eticii profesionale”, care nu este suficientă pentru a acoperi toate acțiunile legale întreprinse în exercitarea îndatoririlor procurorului;
- solicitarea furnizării de măsuri de stimulare ce urmează a fi motivate și legate de evaluarea performanțelor [alin. 114] deoarece articolul 34 alineatul (2) solicită ca acestea să se bazeze pe criterii stabilite de regulament, dar nu există nici o cerință ca aplicarea acestor criterii să se facă într-un caz anume sau ca aceste criterii să fie legate de evaluarea performanțelor;
- perfecționarea și clarificarea domeniului de aplicare al infracțiunilor disciplinare [alin. 119], deoarece există în continuare probleme de neclaritate în formularea acestora, în ciuda eforturilor de a le simplifica la articolul 37. În special, „îndeplinirea necorespunzătoare a atribuțiilor” - dacă aceasta este o traducere exactă - este un termen destul de inexact, la fel ca și „atitudinea nedemnă sau manifestări care afectează onoarea” și așa mai departe. Mai mult decât atât, infracțiunea de aplicare „incorectă” a legislației - deși reprezintă o îmbunătățire a formulării anterioare „aplicare greșită intenționată” - nu pare a fi compatibilă cu infracțiunea de „încălcare gravă a legislației”;
- inclusiv criterii precise referitoare la calificarea pentru funcția de inspector a unui candidat individual [paragraful 124] deoarece există cerințe referitoare la o numire, dar nimic în mod special cu privire la funcția de inspector ce este inclusă în articolul 51 alineatul (2);
- specificarea sectoarelor din care urmează a fi aleși membrii societății civile ai Consiliul Superior al Procurorilor [alin 132] deoarece articolul 68 alineatul (4) prevede ca unul să fie ales din cadrul Consiliului Uniunii Avocaților, dar ceilalți doi pot fi aleși în mod liber de către Președinte și Parlament;
- abordarea situației salariului membrilor societății civile ai Consiliul Superior al Procurorilor, care sunt avocați [alin. 137] deoarece articolul 73 alineatul (3) prevede un salariu de 50% din salariul membrilor procurori care, deși reprezintă o creștere de la procentul de 30% din salariul Procurorului General propus în proiectul anterior la 37,5% din acest salariu, nu rezolvă neapărat problema ridicată în recomandare; și

- oferirea de garanții cu privire la drepturile prevăzute la articolele 6 și 8 în legătură cu prerogativa Colegiilor Consiliului Superior al Procurorilor de a solicita furnizarea de documente și informații [alin. 140], deoarece excluderea persoanelor juridice private din rândul celor care trebuie să se conformeze cu astfel de solicitări nu exclude posibilitatea ca drepturile respective să fie încălcate în cazul altor persoane obligate să respecte aceste solicitări.

D. Recomandări neabordate

7. Totuși, Proiectul de lege revizuit nu a abordat următoarele recomandări din Avizul comun⁵:

- formularea mai distinctă a aplicabilității principiului de oportunitate [alin. 32 și 106], deoarece acesta nu este încă prevăzut la articolul 3, iar declarația privind capacitatea de apreciere a procurorului prevăzută la articolul 32 alineatul (1) litera (d) nu a fost nici ea detaliată în acest sens;
- furnizarea unor îndrumări suficient de clare cu privire la armonizarea principiilor de independență procesuală și de ierarhie procedurală [alin. 35 și 69-73], deoarece nu există încă reguli clare cu privire la momentul în care și de către cine poate fi efectuată revizuirea deciziilor luate de procurori și cu privire la respectarea unei ierarhii procedurale pe două niveluri
- precizarea faptului că prerogativa de acces în incintă stipulată la articolul 6 alineatul (1) litera (a) reprezintă obiectul garanțiilor din Codul de procedură penală [alin. 58], deoarece acest lucru nu este specificat la articolul 6 alineatul (1) litera (a);
- limitarea obligației de denunțare a încălcărilor legii la cele referitoare la dreptul penal [alin. 60], deoarece aceasta nu reprezintă o constrângere specificată la articolul 6 alineatul (3) litera (f);
- stabilirea tuturor atribuțiilor Procurorului General [alin. 64] deoarece articolul 11 alineatul (1) litera k) rămâne fără o concluzie în acest sens;
- limitarea capacității procurorilor de la diferite niveluri de a acționa în calitate de procurori-șefi în scopuri administrative [alin. 67] deoarece această posibilitate este reținută în formularea de la articolul 12 alineatul (1);
- furnizarea de clarificări cu privire la locul procurorilor în cadrul sistemului judiciar și la caracterul distinctiv al acestora față de autoritatea judiciară [alin. 80], deoarece aceasta nu este o caracteristică a niciuneia dintre prevederile Proiectului de lege revizuit;
- permiterea faptului ca dovezile de incompatibilitate decisive și încălcarea procedurii de selecție să reprezinte un criteriu clar de interzicere a numirii în funcția de Procuror General și instituirea unui mecanism judiciar pentru a rezolva disputele referitoare la aceste aspecte [alin. 92] deoarece nu sunt prevăzute la articolul 17;

⁵ Numerele alineatelor dintre parantezele pătrate sunt cele corespunzătoare din Avizul comun

- furnizarea unui mecanism de soluționare a litigiilor în care Procurorul General refuză - din motive întemeiate - să numească un candidat pentru funcția de procuror propus de Consiliul Superior al Procurorilor [alin. 101] deoarece acest lucru nu este prevăzut la articolul 25;
- clarificarea modalităților de protejare a datelor colectate în urma bilanțurilor de sănătate și criteriile relevante pentru modalitatea propusă de evaluare psihologică și psihiatrică [alin. 103] deoarece acestea continuă să nu fie specificate la articolul 21;
- extinderea restricțiilor referitoare la prerogativele de percheziție și confiscare cu privire la procurori la ceea ce se află în posesia acestora [alin. 111] deoarece articolul 33 alineatul (2) este în continuare limitat la obiecte și documente deținute de aceștia;
- clarificarea modului în care trebuie să fie efectuate anchetele penale cu privire la procurori și garantarea independenței celor care se angajează în astfel de investigații [alin. 113] deoarece acest lucru continuă să nu fie specificat la articolul 33 sau în altă parte în Proiectul de lege revizuit;
- eliminarea contradicției dintre prevederile potrivit cărora procedura disciplinară se aplică procurorilor care și-au încetat activitatea și cele care stipulează că sancțiunile disciplinare se aplică numai procurorilor în activitate [alin. 115], deoarece aceasta se menține în formularea dispozițiilor relevante din articolele 35 alineatul (1) și 40 alineatul (1);
- reorientarea accentului în ceea ce privește extinderea limitării perioadei în care pot fi inițiate procedurile disciplinare de la natura încălcărilor, la motivele acțiunii disciplinare [alin. 116] deoarece nu a existat nici o schimbare în formularea articolului 39 alineatul (2);
- ajustarea efectului prevederii potrivit căreia sancțiunile disciplinare sunt "în vigoare" timp de un an [alin. 117], deoarece aceasta rămâne formularea prevăzută la articolul 40 alineatul (3);
- stabilirea abaterilor disciplinare în funcție de nivelul de severitate sau gravitate [alin. 120] deoarece nicio astfel de organizare a acestora nu se regăsește la articolul 37. Cu toate acestea, cel mai important neajuns este faptul că cele mai multe dintre categorii - așa cum s-a subliniat deja - rămân vagi și acestea pot varia de la cele relativ minore la cele foarte importante;
- simplificarea procedurii disciplinare [alin. 121] deoarece structura Capitolului VII nu a fost modificată în acest sens;
- stipularea faptului că membrii *ex officio* ai Consiliului Superior al Procurorilor nu au drept de vot [alin. 131] deoarece această limitare nu este inclusă în articolul 68;
- împiedicarea membrilor Consiliului Superior al Procurorilor să devină - pentru o anumită perioadă de timp - candidați la funcția de Procuror general [alin. 133], deoarece această restricție nu este inclusă în articolele 17 sau 68;

- interzicerea ca mandatul Președintelui Consiliului Superior al Președinților să coincidă cu cel a membrilor săi [alin. 135], deoarece nu există o astfel de prevedere la articolul 70;
- fuzionarea Colegiului pentru selecția și cariera procurorilor cu Colegiul pentru evaluarea performanțelor procurorilor [alin. 139], deoarece ambele sunt considerate Colegii separate la articolul 81;
- introducerea unei dispoziții privind egalitatea dintre sexe în cadrul serviciului de urmărire penală [alin. 143], deoarece aceasta nu se regăsește în Proiectul de lege revizuit; și
- asigurarea faptului că dispozițiile tranzitorii prevăd armonizarea corespunzătoare a prevederilor Proiectului de lege revizuit cu cele ale Codului de Procedură Penală, precum și cu orice alte dispoziții legislative relevante [alin. 14E] deoarece la articolul 96 există doar o prevedere privind integrarea legislației într-un mod care nu contravine legislației speciale care reglementează statutul și activitatea procurorilor.

E. Chestiuni care necesită clarificare

8. Există trei aspecte referitoare la Proiectul de lege revizuit, care au nevoie de unele clarificări:
 - dacă limitarea competenței Procurorului General de a reprezenta interesele generale ale societății, de a apăra statul de drept și drepturile și libertățile cetățenilor în conformitate cu articolul 124 din Constituție dă naștere unor preocupări în ceea ce privește constituționalitatea în sensul că, spre deosebire de dispozițiile privind numirea Procurorului General de la articolul 17 alineatele (9) - (11), nu există nici o întârziere - în așteptarea unui amendament constituțional - cu privire la intrarea în vigoare a dispozițiilor care afectează acest lucru, cu toate că rolurile respective sunt diferite de cele de supraveghere și executare a urmăririi penale;
 - dacă se are în vedere modificarea Constituției - așa cum se recomandă la alineatul 130 din Avizul comun - care să includă astfel dispoziții fundamentale privind rolul, componența și funcționarea Consiliului Superior al Procurorilor; și
 - care sunt implicațiile intrării în vigoare a Proiectului de lege revizuit pentru îndeplinirea funcțiilor de către procurorii care nu sunt reținuți - în special în ceea ce privește protejarea drepturilor și intereselor legitime ale persoanei, societății și statului - care au fost inițiate, dar nu și finalizate, deoarece acest aspect nu este abordat în dispozițiile tranzitorii de la articolul 97.

F. Concluzie

9. Efectul modificărilor efectuate în Proiectul de lege revizuit este de a se înregistra progrese semnificative în îndeplinirea recomandărilor formulate în Avizul comun. Într-adevăr, aceste modificări au abordat în mod substanțial trei din cele cinci recomandări cheie și anume, recomandările în ceea ce privește competențele Procuraturii în afara dreptului penal, mecanismul de demitere a Procurorului General și aranjamentul pentru numirea procurorilor în Unitatea Teritorială Autonomă a Găgăuziei.
10. Cu toate acestea, câteva recomandări referitoare la precizarea mai clară a dispozițiilor privind independența internă a procurorilor și garanțiile corespunzătoare (în special în ceea ce privește formularea în scris a ordinelor individuale ale procurorilor-șefi, limitarea numărului de niveluri de control ierarhic asupra activității procurorului, sporirea clarității în ceea ce privește discreția decizională a procurorului și a persoanei care poate schimba acțiunile sau lipsa acțiunilor sale) și asigurarea armonizării dispozițiilor Proiectului de lege revizuit cu cele din Codul de Procedură Penală și cu cele ale altor acte legislative relevante nu au fost abordate în întregime, în cazul ultimelor sau în profunzime, în cazul primelor.
11. În plus, neîndeplinirea unor recomandări din Avizul comun dă naștere în anumite cazuri riscului de încălcare a articolului 8 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, lasă anumite aspecte care pot fi contestate în mod corespunzător fără un mijloc de rezoluție și presupune un grad de incoerență care afectează reforma de ansamblu.
12. În plus, există nevoia de clarificare a unei probleme importante referitoare la conformitatea dispozițiilor din Proiectul de lege revizuit cu Constituția, până la modificarea acesteia.
13. Fără îndoială, Proiectul de lege revizuit reprezintă un pas înainte spre stabilirea unui sistem modern, autonom și eficient de urmărire penală, dar un progres mult mai substanțial ar putea fi înregistrat prin abordarea unor recomandări care au rămas netratate - parțial sau în întregime - din Avizul comun.
14. Este de înțeles că finalizarea Proiectului de lege revizuit este un proces aflat încă în curs de desfășurare, în special în ceea ce privește revizuirea activității procurorului, precum și în ceea ce privește ajustarea dispozițiilor Constituției și a altor prevederi legale. Astfel de ajustări pot face ca unele dintre comentariile de mai sus să devină redundante, dar nu este posibil să se ajungă la o concluzie în acest sens până când această revizuire nu va fi finalizată.