

ANALIZĂ

**APLICAREA LEGII REPUBLICII MOLDOVA CU PRIVIRE LA PROCURATURĂ
ȘI CONFORMITATEA ACESTEIA CU STANDARDELE INTERNAȚIONALE**
(Legea nr. 3 din 25.02.2016)

Autori:

Mihaela VIDAICU, consultantă Consiliul Europei
Răzvan HORAȚIU RADU, consultant Consiliul Europei

2025

Această analiză a fost elaborată cu suportul financiar al proiectului Consiliului Europei
**„Consolidarea sistemului de justiție penală bazat pe respectarea drepturilor
omului în Republica Moldova, faza II”**, care face parte din Planul de Acțiuni
al Consiliului Europei pentru Republica Moldova 2025-2028.
Opiniile exprimate în această lucrare sunt responsabilitatea autorilor
și nu reflecta în mod necesar politica oficială a Consiliului Europei.

CUPRINS

SUMMARY	4
INTRODUCERE	6
1. ORGANIZAREA PROCURATURII	7
1.1. Structura Procuraturii	7
1.2. Atribuțiile Procurorului General	8
2. STATUTUL PROCURORULUI	11
2.1. Selecția și cariera procurorului	11
2.2. Independența și garanțiile sociale ale procurorului	15
2.3. Transferul, promovarea, delegarea, detașarea, suspendarea și eliberarea din funcție a procurorului	18
3. RĂSPUNDEREA DISCIPLINARĂ A PROCURORILOR	20
4. CONSILIUL SUPERIOR AL PROCURORILOR (CSP)	22
4.1. Statutul de membru al CSP	22
4.2. Competența CSP	24
CONCLUZII	26

SUMMARY

The Moldovan Law on the Prosecution Service No. 3 effective as of 25 February 2016, regulates the organization of the prosecution service, the appointment and the powers of the Prosecutor General, the career and discipline of prosecutors as well as the composition and authorities of the Superior Council of Prosecutors as the only self-governing body within the prosecution service. Since 2016 the law was revised and amended multiple times, being aligned with the Constitutional Court decisions and addressing the recommendations from the Venice Commission and GRECO (Group of States against Corruption). In 2025, OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) published the follow up report as part of the fifth round of the anti-corruption monitoring addressing the main legislative gaps that should be considered regarding the activity of the prosecution services. Additionally, the organizational and functional deficiencies of the General Prosecutor's Office have been assessed in the Functional Analysis of the General Prosecutor's Office of the Republic of Moldova (2025) as part of the project implemented by the Institute for European Policies and Reforms (IPRE), with the financial support of the European Union and co-funded by the Soros Foundation Moldova (SFM).

According to the assessment of the European Commission, the Republic of Moldova's legislative and institutional framework on the judiciary is partially aligned with the *EU acquis* and European standards. The Republic of Moldova has reformed its judicial framework and consulted the Venice Commission on the most important laws. In line with the recommendations of the Venice Commission, measures have been taken to prevent political influence in justice institutions and to strengthen guarantees of independence. This includes changes to the composition and procedures for appointing the two main self-governing bodies of the judiciary and prosecution, and the way in which their members are appointed, as well as the procedure for the selection of judges and prosecutors.

This analysis aims at determining the compliance of the Moldovan Law on the Prosecution Service with international standards as well as underlining existing issues in the application of these legal provisions. For this purpose, the provisions of the law have been analysed and discussions with the representatives of the General Prosecutor's Office and Superior Council of Prosecutors have been held. The main issues identified refer to the organization of the prosecution service, prosecutors' career and discipline, and the Superior Council of Prosecutors' composition and competences.

The main findings show that, in general, the existing legal and institutional framework offers various guarantees of independence and impartiality. The reform of the judiciary, including the reform of self-government bodies, has strengthened the separation of

executive, legislative and judicial powers, which has also been noted by the European Commission. The legal framework is broadly aligned with international requirements. The changes that should be made as a result of the evaluations of international bodies (e.g. GRECO or the Venice Commission) are few. However, there are still several legal provisions that are not sufficiently implemented or can be improved. This analysis shows that the main issues that still should be considered are as follows:

1. Clarification of the status of district prosecutors' offices, considering their competence and the duties of prosecutors involved in representing the accused before the Courts of Appeals;
2. Clarification of the conditions under which the Prosecutor General or other representatives of the prosecutor's office can be part of government commissions/councils, considering the independence of the prosecution and its functions;
3. Simplifying the procedure for admission into the profession of National Institute of Justice graduates and clarifying the other ways of admission into the profession;
4. Simplifying the procedure for the transfer of prosecutors; the analysis of the opportunity to exclude the competition for this procedure;
5. Establishing a clear and exhaustive list of disciplinary breaches, as well as clarifying the grounds for disciplinary liability;
6. Ensuring the parity of prosecutors and civil society members in the Superior Council of Prosecutors composition;
7. Granting the status of magistrate to prosecutors and a salary equivalent to that of judges.

INTRODUCERE

Evaluarea Legii nr. 3/2016 cu privire la Procuratură realizată prin prezentul studiu vizează compatibilitatea cu cerințele Capitolului 23 privind aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană, standardele Consiliului Europei, alte standarde internaționale și bune practici.

În acest scop, analiza dispozițiilor legale susmenționate s-a realizat prin raportare la standardele Comitetului Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE), ale Comisiei de la Veneția, ale Grupului de State împotriva Corupției (GRECO) și ale Uniunii Europene. Totodată au fost avute în vedere și alte rapoarte sau studii internaționale (de exemplu raportul Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) sau studiul Institutului pentru Politici și Reforme Europene (IPRE) din 2025 privind analiza funcțională a sistemului Procuraturii¹). În scopul formulării de recomandări au avut loc întâlniri cu reprezentanții Procuraturii și ai Consiliului Superior al Procurorilor (CSP). Cu ocazia discuțiilor au fost evaluate implicațiile practice ale prevederilor legale analizate. Astfel au fost analizate atât dispozițiile legale în vigoare, în special Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură, cât și propunerile făcute de reprezentanții instituțiilor consultate.

Conform evaluării Comisiei Europene², cadrul legislativ și instituțional al Republicii Moldova privind sistemul judiciar este parțial aliniat la *acquis-ul* UE și la standardele europene. Republica Moldova și-a reformat cadrul judiciar și a consultat Comisia de la Veneția cu privire la cele mai importante legi. În conformitate cu recomandările Comisiei de la Veneția, au fost luate măsuri pentru a preveni influența politică în instituțiile judiciare și a consolida garanțiile de independență. Aceasta include modificări ale componenței și procedurilor de numire a celor două principale organe de autoguvernare ale sistemului judiciar și modului de numire a membrilor acestora, precum și în ceea ce privește procedura de selecție a judecătorilor și procurorilor.

Acest aspect este de natură să ducă studiul spre analiza aspectelor care mai trebuie reglementate sau doar implementate din punct de vedere practic. În această privință, o atenție aparte a fost acordată problemelor care au rezultat din aplicarea dispozițiilor legale sau recomandările de bune practice ce au reieșit în urma analizei.

¹ [Analiza funcțională a procuraturii generale a Republicii Moldova - IPRE](#)

² COM(2022) 406 final, Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliul European și Consiliu, Avizul Comisiei privind cererea de aderare la Uniunea Europeană prezentată de Republica Moldova, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0406&qid=1763368917878>

1. ORGANIZAREA PROCURATURII

1.1. Structura Procuraturii

Conformitatea cu standardele internaționale

Conform art. 124 din Constituția Republicii Moldova, *"Procuratura este o instituție publică autonomă în cadrul autorității judecătorești care contribuie, prin proceduri penale și alte proceduri prevăzute de lege, la înfăptuirea justiției și la apărarea drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale individului, ale societății și ale statului"*.

În continuare, Constituția prevede că atribuțiile Procuraturii se exercită de către procurori iar competențele, organizarea și funcționarea instituției se stabilesc prin lege. Astfel, Legea nr. 3/2016 reprezintă principalul instrument juridic care consacră atât Procuratura, cât și Consiliul Superior al Procurorilor ca organ de autoadministrare al procurorilor. Alte acte normative de rangul legii sau dispoziții normative infralegale reglementează în detaliu alte aspecte legate de activitatea Procuraturii (salarizare, carieră etc.).

Procuratura este un sistem unic care include Procuratura Generală, procuraturile specializate și procuraturile teritoriale. Procuratura este condusă de procurorul general și adjuncții săi conform domeniilor de competență stabilite. Procuratura Generală este condusă de Procurorul general ajutat de adjuncții săi și este constituită din subdiviziuni conduse de procurori șefi sau de funcționari publici și, după caz, de adjuncții acestora. Procuraturile specializate activează în anumite domenii speciale precum combaterea corupției sau a criminalității organizate și își exercită atribuțiile pe întreg teritoriul Republicii Moldova. Procuraturile teritoriale activează de regulă în circumscripțiile instanțelor judecătorești conform competenței teritoriale stabilite în Regulamentul Procuraturii.

Modalitatea de organizare a procuraturii nu ridică probleme din perspectiva standardelor internaționale. Trebuie însă operate și implementate modificările pentru aducerea la zi a hărții procuraturilor teritoriale conform hărții instanțelor de judecată.

Probleme de aplicabilitate

Una dintre problemele identificate în cadrul discuțiilor cu reprezentanții Procuraturii Generale este modul de organizarea a procuraturilor teritoriale. Articolul 10 din Legea nr. 3/2016 conține prevederi cu privire la organizarea procuraturilor teritoriale și stabilește că competența teritorială a acestora se stabilește prin Regulamentul Procuraturii. În conformitate cu pct. 121 din Regulamentul Procuraturii (2022) sunt considerate procuraturi teritoriale procuraturile municipale, raionale, de circumscripție și Procuratura

Unității Teritoriale Autonome (UTA) Găgăuzia. Totodată, pct. 119 din Regulamentul Procuraturii prevede că în cadrul procuraturii teritoriale pot fi constituite subdiviziuni conduse de adjuncții procurorului-șef al procuraturii teritoriale. Astfel, în cadrul procesului de reorganizare a hărții procuraturilor teritoriale (2024-2025), acestea au fost reorganizate prin fuziune (pentru ca numărul procuraturilor teritoriale să coincidă cu cel al instanțelor de judecată), iar în cadrul lor au fost create oficii principale și secundare. Deși nici Legea nr. 3/2016, nici Regulamentul Procuraturii, nu clarifică noțiunea de oficiu principal și secundar, acestea sunt privite ca subdiviziuni ale procuraturii teritoriale. Din aceste motive, apreciem că ar fi oportun ca modul de reorganizare al procuraturilor teritoriale să fie reglementat mai detaliat. De asemenea, asigurarea independenței procurorului în procesul de reorganizarea a procuraturilor teritoriale urmează a fi reglementat prin prevederi normative.

De asemenea, o altă problemă menționată este statutul procuraturilor de circumscripție. Actualmente, Regulamentul Procuraturii (pct. 121) include procuraturile de circumscripție în categoria procuraturilor teritoriale, deși acestea au competența de a reprezenta acuzarea de stat în instanța de apel/recurs, iar procurorii din aceste procuraturi reprezintă acuzarea de stat și pe dosarele expediate în instanțele de judecată de procuraturile specializate. Potrivit pct. 3 din Regulamentul Procuraturii de circumscripție (2016), Procuraturile de circumscripție Chișinău, Bălți și Cahul sunt procuraturi cu statut de procuraturi teritoriale și părți componente ale sistemului organelor Procuraturii, care activează în circumscripțiile instanțelor judecătorești: Curtea de Apel Centru, Curtea de Apel Nord și Curtea de Apel Sud.

Reprezentatii Procuraturii Generale au menționat că acest aspect afectează procesul de angajare a procurorilor în cadrul procuraturilor de circumscripție și, respectiv, influențează negativ activitatea și performanța acestora (ținând cont de faptul că, deși ei au alte atribuții și responsabilități, sunt egalați cu procurorii din oricare procuratură teritorială). În acest sens, statutul procuraturilor de circumscripție urmează a fi clarificat corespunzător competenței acestora.

De asemenea, atât Regulamentul Procuraturii (2022), cât și Regulamentul Procuraturii de circumscripție (2016) urmează a fi revizuite în acest sens și ajustate în conformitate cu noua hartă judiciară și a procuraturilor teritoriale.

1.2. Atribuțiile Procurorului General

Conformitatea cu standardele internaționale

Procurorul general are următoarele atribuții: reprezentarea Procuraturii în relațiile cu celelalte autorități publice, cu persoane fizice și juridice din țară și străinătate; numirea în funcție a procurorilor la propunerea Consiliului Superior al Procurorilor; exercitarea

controlului asupra activității procurorilor; stabilirea atribuțiilor adjuncților săi; aprobarea regulamentului Procuraturii; stabilirea structurii interne a Procuraturilor; solicitarea acordului pentru pornirea urmăririi penale sau pornirea urmăririi penale în cazurile prevăzute de lege; sesizarea curții constituționale în condițiile legii etc.

Procurorul general prezintă Parlamentului anual un raport despre activitatea Procuraturii.

Ierarhia procesuală a procurorilor și atribuțiile procurorului ierarhic superior sunt stabilite de prevederile Codului de procedură penală. Indicațiile procurorului ierarhic superior se formulează în scris, în conformitate cu legea și sunt obligatorii pentru procurorii ierarhic inferiori. Procurorul ierarhic inferior poate solicita motivarea indicațiilor procurorului ierarhic superior. Procurorul are dreptul să refuze executarea unei indicații care este vădit ilegală și are obligația să o conteste la procurorul ierarhic superior procurorului care a emis-o.

Atribuțiile Procurorului general sunt conforme celor privind procurorii generali din alte state. Având în vedere structura piramidală a Procuraturii, conform Legii nr. 3/2016, Procurorul general are atribuții de reprezentare și coordonare a procuraturii. Parte din atribuțiile sale sunt partajate cu Consiliul Superior al Procuraturii, în special cele referitoare la cariera procurorilor.

Probleme de aplicabilitate

Una dintre problemele identificate se referă la temeiul legal al includerii Procurorului general în componența comisiilor guvernamentale create la nivel național de către Guvern sau alte instituții de stat pe anumite domenii (ex. Comisia pentru situații excepționale). Legea nr. 3/2016 nu se referă la condițiile în care Procurorul general poate să exercite atribuțiile de membru al unor comisii guvernamentale, deși participarea acestuia la activitatea unor asemenea comisii poate fi necesară. În acest context, Procuratura Generală a menționat în *Studiul privind rolul și locul reprezentanților procuraturii în componența organelor consultative sau colegiale care sunt constituite de legislativ sau executiv (2021)* că actele normative emise de Guvern, prin care procurorii au fost incluși în componența mai multor Comisii/Consilii de nivel național trebuie să corespundă funcțiilor Procuraturii prevăzute de art. 5 din Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură. Astfel, participarea Procurorului general sau a altor procurori în comisiile guvernamentale, chiar dacă ține de colaborarea eficientă dintre puterea legislativă, executivă și judecătorească, poate ridica probleme legate de asigurarea independenței și imparțialității Procuraturii. Dacă participarea Procurorului general (sau a procurorilor, în general) în comisii/consilii guvernamentale poate afecta independența Procuraturii, aceasta urmează a fi analizată de la caz la caz și limitată.

Cu toate acestea, participarea Procurorului general, precum și a altor reprezentanți ai Procuraturii, în comisiile guvernamentale constituite pentru operarea modificărilor la cadrul normativ de funcționare a justiției sau procuraturii este necesară. Comentariul la Codul de Etică al procurorilor recomandă conlucrarea loială, transparentă și permanentă ale organelor de autoadministrare a justiției cu reprezentanții puterii executive, în special miniștrii de finanțe și de justiție, și reprezentanții puterii legislative, în special membrii comisiilor care decid în domeniul justiției, cum sunt Comisia juridică, numiri și imunități sau Comisia economie, buget și finanțe ale Parlamentului atunci când sunt vizate adoptări sau modificări legislative privind sistemul organelor procuraturii, codurilor penale și de procedură penală sau alte legi ce privesc funcționarea procuraturii ori aprobarea anuală a bugetului de stat, cu privire la procuratură³.

Având în vedere că în conformitate cu art. 70 alin.(1), lit.(r) din Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură, Consiliul Superior al Procurorilor participă la elaborarea proiectului de buget al Procuraturii și îl aprobă iar, în practică, Consiliul Superior al Procurorilor nu participă, ci doar aprobă bugetul susmenționat, în timp ce reprezentanții Procuraturii nu participă deloc la examinarea bugetului în Parlament, apreciem, că ar fi rezonabil ca în lege să fie descrisă mai detaliat procedura și criteriile de negociere a bugetului în așa fel încât să fie asigurate în mod efectiv garanții de independență a Procuraturii.

³ A. Bordianu, H Dumbravă, Comentariu la Codul de Etică al procurorului, pag. 8-9, Consiliul Superior al Procurorilor, Chișinău, 2021.

2. STATUTUL PROCURORULUI

2.1. Selecția și cariera procurorului

Conformitatea cu standardele internaționale

În conformitate cu Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură, atribuțiile privind selecția și cariera procurorilor sunt în principal de competența Consiliului Superior al Procurorilor. Numirea Procurorului general se face de către Președintele Republicii Moldova la propunerea Consiliului Superior al Procurorilor pentru un mandat de 7 ani care nu poate fi reînnoit. Această prevedere consacrată la nivel constituțional este detaliată de Legea nr. 3/2016. Adjuncții Procurorului general sunt numiți de către acesta cu acordul scris al Consiliului Superior al Procurorilor.

Aceste prevederi privind numirea în funcție a Procurorului general și adjuncților săi sunt conforme standardelor internaționale. Astfel, numirea Procurorului general este de atributul aproape exclusiv al Consiliului Superior al Procurorilor care îl selectează și îl propune spre numire Președintelui Republicii. Conform legii, Președintele nu poate refuza numirea decât în condiții expres prevăzute de lege. Astfel, Președintele poate respinge o singură dată candidatura propusă pentru funcția de Procuror general în cazul depistării unor probe incontestabile privind incompatibilitatea candidatului cu funcția respectivă, de încălcare de către candidat a legislației sau de încălcare a procedurilor legale de selecție a acestuia. Refuzul de numire trebuie motivat. Cu toate acestea Consiliul Superior al Procurorilor poate propune cu 2/3 din voturi același candidat, situație în care Președintele nu mai poate refuza numirea. Având în vedere aceste aspecte apreciem că numirea Procurorului general se realizează prin contribuția semnificativă a Consiliului Superior al Procurorilor fără implicarea Ministerului Justiției sau a Parlamentului. **Implicarea redusă a factorului politic în numirea Procurorului general reprezintă o garanție de independență a acestuia peste nivelul standardelor Consiliului European.** O astfel de modalitate de numire a Procurorului general, cu influența redusă a factorului politic reprezintă o situație întâlnită rar în legislația statelor membre ale Consiliului European⁴.

Selecția candidaților la funcția de procuror și cariera procurorilor se fac prin concurs având drept scop asigurarea unui proces de selecție obiectiv, imparțial și transparent care să garanteze alegerea celor mai buni candidați pentru funcția respectivă. Candidații la funcția de procuror trebuie să îndeplinească anumite condiții clar prevăzute de lege. Promovarea se realizează de asemenea ca urmare a unor condiții clar prevăzute de lege. Numirea în funcția de procuror sau promovarea se fac de către Consiliul Superior al

⁴ A se vedea în acest sens și Avizul CCPE nr. 19/2024, p. 27-33. [Opinions adopted by the Consultative Council of European Prosecutors \(CCPE\) - Consultative Council of European Prosecutors \(CCPE\)](#)

Procurorilor în urma unor proceduri prevăzute de lege și după criterii clar stabilite. În acest scop, Colegiul pentru Selecția și Evaluarea Procurorilor din subordinea Consiliului Superior al Procurorilor are atribuții extinse de evaluare. Astfel candidații au obligația înscrierii într-un registru al candidaților care este ținut de către Consiliul Superior al Procurorilor iar numirea și promovarea lor se fac după desfășurarea acestui concurs. Din discuțiile avute cu reprezentanții Procuraturii și ai Consiliului Superior al Procurorilor reiese că numirea în funcție a procurorilor parcurge o etapă destul de anevoioasă, mai ales în cazul procurorilor care au absolvit Institutul Național al Justiției. Din acest motiv este necesar a fi evaluată aplicabilitatea concretă a dispozițiilor privind numirea în funcție a procurorilor, în special a celor care au absolvit Institutul Național al Justiției pentru a se identifica varianta cea mai bună de numire în funcție.

Selecția procurorilor se face după criterii competitive exclusiv de către organismul de autoadministrare, fără vreo implicare a factorului politic. **Din această perspectivă, modalitatea de selecție este conformă standardelor internaționale care recomandă acest tip de recrutare.** Ceea ce urmează a fi avut în vedere este modalitatea efectivă de aplicare a legii încât să nu ducă la proceduri de selecție anevoioase care să nu răspundă necesității Procuraturii de a avea acces rapid la o resursă umană competentă, pregătită special pentru o astfel de carieră.

Evaluarea procurorilor se desfășoară în 2 forme: evaluarea extraordinară și evaluarea ordinară. Evaluarea ordinară se face o dată la 5 ani și vizează competența profesională, competența organizatorică și integritatea. Evaluarea extraordinară se realizează fie la solicitarea procurorului dar nu mai des decât o dată la 2 ani, fie în cazul obținerii calificativului insuficient la ultima evaluare, fie dacă în urma examinării cauzei disciplinare reiese necesitatea evaluării performanței acestuia. De asemenea, evaluarea se poate face în cazul participării la concursul pentru ocuparea funcției de procuror șef sau de adjunct al procurorului șef sau în caz de dubii privind neîndeplinirea sau îndeplinirea cu întârziere ori necorespunzătoare a atribuțiilor de procuror șef sau de adjunct al procurorului șef fără o justificare rezonabilă. Evaluarea procurorilor se face de către Colegiul pentru Selecția și Evaluarea Procurorilor în baza unui plan de evaluare aprobat de Consiliul Superior al Procurorilor.

Apreciem că dispozițiile legale privind evaluarea procurorilor sunt conforme standardelor internaționale, având în vedere că evaluarea se face de către un organism independent, respectiv colegiul corespunzător subordonat Consiliului Superior al Procurorilor, colegiu în care procurorii de carieră au majoritatea decizională. De asemenea evaluarea se face în conformitate cu o serie de criterii prevăzute clar de lege, iar împotriva evaluării procurorii au posibilitatea să introducă contestație.

Cu toate acestea, procedura de evaluare a performanțelor procurorilor ar trebui regândită pentru a se stabili dacă evaluarea o dată la 2 ani este sau nu fezabilă. Acest aspect a reieșit în special din discuțiile avute cu procurorii.

Evaluarea performanțelor Procurorului general se face de către o comisie de evaluare a performanțelor constituită *ad-hoc* de Consiliul Superior al Procurorilor. Evaluarea Procurorului general poate fi inițiată de Președintele Republicii, de 1/3 din membrii Consiliului Superior al Procurorilor și nu poate fi făcută mai des decât o dată la 2 ani. Comisia de evaluare se constituie din 5 membri dintre care cel puțin 2 membri dispun de experiență profesională în funcția de procuror. Membrii sunt propuși de către Președintele Republicii, Ministerul Justiției, Consiliul Superior al Magistraturii, Consiliul Superior al Procurorilor și de către Procurorul general supus evaluării. Activitatea Procurorului general este evaluată în baza următoarelor criterii: competență managerială, competență profesională, eficiență privind gestionarea eficientă a resurselor, asigurarea și promovarea legalității, integrității și meritocrației personalului, implementarea managementului riscurilor, inclusiv a riscurilor de corupție, utilizarea de către procuror a atribuțiilor de serviciu în alte interese decât cele stabilite de lege și comunicarea eficientă externă. Ca urmare a evaluării, Consiliul Superior al Procurorilor ia o decizie și poate propune Președintelui eliberarea din funcție a Procurorului general dacă acesta primește calificativul nesatisfăcător. De asemenea, comisia de evaluare sesizează Consiliul Superior al Procurorilor dacă există aparențe de abatere disciplinară.

Dispozițiile referitoare la formarea profesională a procurorilor sunt de asemenea prevăzute în Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură. Responsabilitatea pentru formarea profesională a procurorilor revine Institutului Național al Justiției și conducătorilor procuraturilor unde aceștia își desfășoară activitatea. Procurorii sunt obligați să participe la un minim 40 de ore anuale de formare profesională continuă organizate de Institutul Național al Justiției, la programe organizate de alte instituții de învățământ superior din țară sau din străinătate sau la alte forme de perfecționare profesională. Formarea profesională a procurorilor se realizează ținându-se cont de necesitatea specializării lor. De asemenea la nivelul fiecărei procuraturi se organizează periodic activități de formare profesională continuă. Consiliul Superior al Procurorilor are atribuții în numirea reprezentanților procurorilor în Consiliul Institutului Național al Justiției și la elaborarea programelor și tematicii pentru formarea continuă.

Apreciem că aceste dispoziții legislative privind formarea profesională a procurorilor sunt în conformitate cu standardele internaționale.

Probleme de aplicabilitate

Una dintre problemele identificate se referă la procedura de admitere în profesie a absolvenților Institutului Național al Justiției. Actuala procedură de accedere în profesie a

absolvenților Institutului Național al Justiției presupune evaluarea acestora de Colegiul de Selecție și Evaluare a Procurorilor, precum și de către Consiliul Superior al Procurorilor. Conform pct. 94 din *Regulamentul cu privire la procedura de selecție a procurorilor, procedura de evaluare a performanțelor procurorilor și funcționarea Colegiului pentru selecția și evaluarea procurorilor (2024)* punctajul total obținut în concurs al unui absolvent al Institutului Național al Justiției se calculează luând în considerare nota obținută la examenul susținut în fața Comisei de absolvire a Institutului Național al Justiției, punctajul acordat de Colegiul de Selecție și Evaluare a Procurorilor, precum și punctajul acordat de către Consiliul Superior al Procurorilor. Reprezentanții Consiliului Superior al Procurorilor au menționat că această procedură implică evaluarea multiplă (suprapusă) a absolventului Institutului Național al Justiției în cadrul aceluiași proces de selecție, care durează mai mult din acest motiv. Astfel, pentru a facilita procesul de selecție și a încuraja absolvenții Institutului Național al Justiției să-și continue cariera în sistemul Procuraturii, această procedură poate fi îmbunătățită și simplificată. Mai mult de atât, Consiliul Superior al Procurorilor ar putea analiza diferite opțiuni pentru a prioritiza accesarea în profesie a absolvenților Institutului Național al Justiției pentru a acoperi posturile vacante mai rapid și mai eficient. De asemenea, ar putea fi clarificate căile de admitere în profesia de procuror, în special pentru persoanele care au exercitat funcția de procuror, judecător sau avocat cel puțin 10 ani și a căror funcție a încetat din motive neimputabile lor (art. 20 (3¹) din Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură).

Deși *Regulamentul cu privire la procedura de selecție a procurorilor, procedura de evaluare a performanțelor procurorilor și funcționarea Colegiului pentru Selecția și Evaluarea Procurorilor* a fost adoptat de Consiliul Superior al Procurorilor în 2024, mai există încă unele discuții cu privire la rolul și eficiența Consiliului și al Colegiului de Selecție și Evaluare a Procurorilor în aceste procese. Clarificarea atribuțiilor fiecărui organ urmează a fi făcută în baza unei analize a eficienței actualului mecanism de selecție și promovare, cu implicarea în discuție atât a membrilor Consiliului, cât și ai Colegiului.

O altă problemă menționată de membrii Consiliului Superior al Procurorilor ține de înscrierea în Registrul candidaților la funcția de procuror. Potrivit, art. 22 (3) din Legea nr. 3/2016 după înscrierea în Registrul, Consiliul solicită de la Autoritatea Națională de Integritate verificarea dacă există dubii cu privire la proveniența averii sau corectitudinea declarării averii și a intereselor personale de către candidat, iar de la Centrul Național Anticorupție și de la Serviciul de Informații și Securitate – informații privind integritatea profesională a candidatului. Înserierea în Registrul înainte de verificările prealabile complete provoacă unele dificultăți în procesul de selecție, promovare și transfer, astfel încât această procedură ar putea fi revăzută și ajustată.

În ceea ce privește formarea profesională a procurorilor, acumularea numărului de ore de instruire continuă reprezintă în continuare o provocare pentru procurori.

Astfel, conform raportului Institutului Național al Justiției pentru anul 2024, 338 de procurori au acumulat peste 40 ore de instruire continuă, 174 procurori au acumulat sub 40 ore, pe când 125 de procurori nu au reușit să acumuleze nicio oră de instruire continuă pe parcursul unui an calendaristic⁵. **Din aceste motive, ar trebui identificate modalități practice pentru asigurarea formării profesionale continue a procurorilor conform dispozițiilor legale.**

2.2. Independența și garanțiile sociale ale procurorului

Conformitatea cu standardele internaționale

Asigurarea independenței procurorului este asigurată prin determinarea strictă prin lege a statutului procurorului, delimitarea atribuțiilor Procuraturii, a atribuțiilor și a competențelor procurorului în cadrul exercitării funcțiilor procuraturii, procedurile de numire, de suspendare și de eliberare din funcție, inviolabilitatea procurorului, discreția decizională a procurorului în exercitiul funcției acordată de lege, stabilirea interdicției privind imixtiunea altor persoane sau autorități în activitatea procurorului, asigurarea mijloacelor adecvate pentru funcționarea Procuraturii, crearea condițiilor organizatorice și tehnice favorabile activității acesteia, asigurarea materială și socială a procurorului și alte măsuri prevăzute de lege.

Urmărirea penală a unui procuror poate fi declanșată doar de Procurorul general, iar urmărirea penală a Procurorului general doar de către procurorul special desemnat de Consiliul Superior al Procurorilor.

Apreciem că aceste dispoziții sunt conforme, în general, standardelor internaționale însă pentru o asigurare a unei independențe crescute apreciem că trebuie avute în vedere salarizarea procurorilor la un nivel egal cu cel al judecătorilor și analizarea acordării prin lege a statutului de magistrat procurorilor. Acest aspect reiese atât din standardele internaționale care recomandă asigurarea unui statut și nivel de salarizare asemănător⁶ dar și din faptul că, inclusiv în Republica Moldova, procurorul este considerat parte a autorității judecătorești. Inviolabilitatea procurorului asigură garanții de protecție împotriva oricăror intervenții și imixțiuni în activitatea acestuia.

În acest sens trebuie văzute două opinii recente ale Biroului CCPE date la solicitarea Procurorului general din Lituania și a adjunctului Procurorului general din Slovenia. În esență, standardul CCPE este în sensul că „*nivelul remunerației procurorilor trebuie să*

⁵ Raportul de activitate al Institutului Național al Justiției (2024), pag. 21, [Rapoarte anuale | Institutul Național de Justiție](#)

⁶ „Proximitatea și caracterul complementar al misiunilor judecătorilor și procurorilor **crează cerințe și garanții similare în ceea ce privește statutul și condițiile lor de muncă, în special în ceea ce privește recrutarea, formarea, dezvoltarea carierei, salariile, disciplina și transferul**”, Avizul CCPE nr. 9/2014, p. 53;

A se vedea și Avizul CCPE nr. 13/2018, în special recomandarea XI: „**Statutul, remunerația și tratamentul procurorilor, precum și furnizarea de resurse financiare, umane și de altă natură pentru serviciile de urmărire penală ar trebui să corespundă, într-un mod comparabil cu cele ale judecătorilor ...**”

fie analog sau cel puțin comparabil cu cel al judecătorilor, deoarece ambele grupuri profesionale sunt actori cheie în orice sistem judiciar și ambele contribuie în mod esențial și extins la statul de drept”⁷.

Probleme de aplicabilitate

Atât reprezentății Procuraturii Generale, cât și ai Consiliului Superior al Procurorilor au menționat necesitatea atribuirii procurorului statutului de magistrat cu toate garanțiile aferente. Salarizarea procurorilor și a angajaților din sistemul Procuraturii este, în continuare, insuficientă.

Acest aspect este subliniat și de către Comisia Europeană care menționează că: *„Remunerația scăzută a personalului din sistemul judiciar are impact asupra disponibilității personalului din sector. Republica Moldova ar trebui să dezvolte strategii de resurse umane pentru sistemul judiciar și serviciile de procuratură, inclusiv o revizuire a sistemului salarial”⁸.*

În plus, Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (în continuare raportul OCDE), în a cincea rundă de monitorizare anti-corupție a Republicii Moldova (2025) a menționat că potrivit art. 124 alin. 1 din Constituția Republicii Moldova, *“Procuratura este o instituție publică autonomă în cadrul autorității judiciare...”*. În consecință, procurorii ar trebui să fie remunerați în funcție de statutul lor constituțional ca parte a autorității judiciare, cel puțin la nivelul demnitarilor din alte puteri din stat. Mai mult, ar trebui eliminate eventualele anomalii, de exemplu, situația ofițerilor de poliție judiciară care au o remunerație mai mare decât procurorii cu care desfășoară anchete penale. Nu trebuie uitat că nivelul salariilor procurorilor este în sine atât o măsură de prevenire a corupției în sistemul judiciar, cât și de asigurare a independenței. Un salariu inadecvat face ca profesia să fie neatractivă pentru cei cu vocație și pentru cei mai calificați absolvenți de drept⁹.

De asemenea, în raportul privind Analiza funcțională a Procuraturii Generale a Republicii Moldova (IPRE 2025) se menționează că la rezolvarea acestei probleme, ar trebui, de

⁷ Opinion of the CCPE Bureau following a letter of the Prosecutor General of Lithuania concerning legislative developments resulting in a disproportionately large gap in the remuneration of prosecutors and judges, p. 22, <https://rm.coe.int/opinion-prosecutors-in-lithuania-2023-/1680ac1eeb>; Opinion of the CCPE Bureau following a letter of the Deputy Prosecutor General and Temporary Head of the State Prosecutor's Office of Slovenia, acting on behalf of the Slovenian Prosecutor's Office and Slovenian Association of State Prosecutors, concerning the failure to enforce a decision of the Constitutional Court of Slovenia aimed at remedying the identified unconstitutionality regarding significant disproportions between the salary grades of judges' positions compared to the salary grades of executive and legislative branch functions, p. 41, <https://rm.coe.int/ccpe-bureau-opinion-on-slovenia-march-2024-published-en/1680aef244>.

⁸ European Commission, Neighbourhood and Enlargement Negotiations, 15 January 2025, *Accession negotiations with the Republic of Moldova Screening report on Cluster 1 – Fundamentals*, pag. 50.

⁹ OECD (2025), *Moldova Fifth Round of Anti-Corruption Monitoring Follow-Up Report: The Istanbul Anti-Corruption Action Plan*, pag. 118, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/007fdb43-en>.

asemenea, să se țină cont de faptul că remunerarea majorată a procurorilor nu ar trebui să o depășească pe cea a judecătorilor de nivelul corespunzător (adică, se recomandă ca aceste procese să fie coordonate între ele). Decizia Curții Constituționale (din 8 august 2023), care implică o creștere a salariilor procurorilor și judecătorilor, în mod clar trebuie implementată. O nouă creștere a remunerației procurorilor la nivelul corespunzător ar trebui să fie realizată simultan cu o creștere a remunerației judecătorilor și, pare cel mai rezonabil, după ce procurorii din Republica Moldova au fost supuși procedurilor de pre-vetting și de vetting. Procurorii din cadrul procuraturilor specializate ar trebui să fie remunerați mai mult, ținând cont de complexitatea și importanța dosarelor și de nivelul de presiune potențială cu care se confruntă acești procurori în activitatea lor (de exemplu, Procuratura Anticorupție în cazurile de mare corupție), precum și procurorii de la cea mai înaltă instanță (PG), ținând cont de faptul că ar trebui să includă cei mai experimentați procurori, cu cele mai înalte capacități analitice și manageriale. Remunerarea tuturor celorlalți angajați ai procuraturii (consultanți, funcționari publici etc.) ar trebui să fie revizuită și majorată în mod corespunzător¹⁰.

Mai mult, deși Hotărârea Curții Constituționale cu privire la salarizarea procurorilor din 8 august 2023 stabilește că ajustarea anuală a mărimii valorii de referință de salarizare a procurorilor este obligatorie și se bazează, cel puțin, pe rata inflației medii anuale la data adoptării Legii bugetului de stat pentru anul următor¹¹, aceasta nu a fost încă pusă în executare de către Guvern.

De asemenea, apreciem ca ar trebui avută în vedere eliminarea disparităților legate de salarizarea diferită a procurorilor care au trecut procesul de vetting și a celor care nu l-au trecut. Diferența de tratament, deși ar putea fi justificată printr-un scop obiectiv pe un termen scurt, ar putea avea probleme de proporționalitate având în vedere că aceste disparități persistă pe perioada mai multor ani. Lipsa evaluării tuturor procurorilor duce la perioade lungi în care, pentru muncă egală, procurorii sunt remunerați diferit, diferențierea fiind cauzată de lipsa parcurgerii procedurii de vetting care nu le poate fi imputabilă subiecților vizați. Se ajunge în acest fel la o potențială discriminare.

¹⁰ IPRE (2025), Analiza funcțională a Procuraturii Generale a Republicii Moldova, Foaie de parcurs pentru sporirea eficienței Procuraturii Generale, pag. 63, https://soros.md/wp-content/uploads/2025/02/RO_Analiza-Functionala-a-PG_final_18.02.2025_final_print.pdf

¹¹ https://www.constcourt.md/public/ccdoc/hotariri/h_12_2023_18a_2022_rou.pdf

2.3. Transferul, promovarea, delegarea, detașarea, suspendarea și eliberarea din funcție a procurorului

Conformitatea cu standardele internaționale

Transferul, promovarea, delegarea, detașarea, suspendarea și eliberarea din funcție a procurorilor sunt prevăzute detaliat în Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură.

Dintre acestea, transferul ridică o serie de probleme practice având în vedere modalitatea de înscriere în Registru. Pentru fluidizarea procedurii, dispoziția legală ar trebui revizuită. Astfel procedura de transfer ar trebui regândită încât să nu parcurgă atâtea etape procedurale precum cele privind promovarea în carieră. În cazul transferului se poate renunța la concurs putând fi conceput ca o procedură flexibilă și ușor de aplicat în practică, la dispoziția Consiliului Superior al Procurorilor.

Promovarea se face pe criterii de competitivitate, fiind prevăzute de lege condiții clare și o procedură complexă gestionată la nivelul Consiliului Superior al Procurorilor, aspecte care corespund standardelor internaționale.

Conform evaluărilor Comisiei Europene, delegarea și detașarea se pot realiza în anumite condiții, necesitând acordul procurorului vizat.

Procedurile de numire, promovare, evaluare și demitere a judecătorilor și procurorilor (și dreptul de a face apel împotriva deciziilor aferente) ar trebui implementate în mod consecvent.

În ce privește revocarea din funcție a Procurorului general, studiul IPRE a recomandat asigurarea reglementării, prin legea primară, a principalelor etape ale procedurii de demitere înainte de termen a Procurorului general, incluzând: cine inițiază procesul, cine elaborează propunerea, cine o transmite Președintelui, cine evaluează dacă sunt îndeplinite sau nu criteriile prevăzute la articolele 57(1) și 58(1) din Legea nr. 3/2016, modul de organizare a procesului decizional, modul în care decizia este comunicată Procurorului general și publicului, precum și drepturile Procurorului general în cadrul acestei proceduri. De asemenea, legea ar trebui să prevadă publicarea informațiilor privind rezultatele diferitelor etape ale procedurii, precum și rezultatul final al acesteia.

Probleme de aplicabilitate

Una dintre problemele identificate în cadrul discuțiilor cu reprezentanții Procuraturii Generale și cu membrii Consiliului Superior al Procurorilor se referă la transferul procurorilor, în special în cadrul aceleași procuraturi. Se pare că fiecare instituție are o abordare diferită cu privire la procedura de transfer și atribuțiile Procurorului general și

ale Consiliului în acest proces. Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură stabilește că transferul procurorului într-o funcție de același nivel sau nivel inferior, cu excepția funcției de procuror-șef și adjunct al procurorului-șef, se realizează prin concurs, iar procedura concursului pentru transfer se stabilește printr-un regulament aprobat de către Consiliul Superior al Procurorilor. Necesitatea concursului în cazul procedurii de transfer este una dintre problemele care fac acest proces mai anevoios și disputat, în special când este vorba despre transferul unui procuror în cadrul aceleiași procuraturi. Această problemă a fost identificată în special după operarea reorganizării hărții procuraturilor teritoriale și instituirea oficiilor principale și oficiilor secundare. În aceste condiții, transferul procurorului de la oficiul principal la unul din oficiile secundare ar trebui să urmeze procedura de transfer prin concurs.

Pe de altă parte, în raportul cu privire la Analiza funcțională a Procuraturii Generale, cu trimitere la rapoartele Comisiei de la Veneția și avizele CCPE (IPRE 2025) se menționează că un mijloc de influențare a unui procuror este transferul acestuia la o altă procuratură, fără acordul său. Amenințările cu astfel de transferuri pot fi folosite ca instrument de presiune asupra procurorului. În plus, un procuror „neobedient” poate fi îndepărtat de la un caz delicat. Din nou, ar trebui să existe posibilitatea de a face apel la un organ independent, cum ar fi Consiliul Superior al Procurorilor sau un organ similar (de exemplu, instanța de judecată). Prin urmare, posibilitatea de a transfera un procuror fără consimțământul acestuia ar trebui să fie reglementată prin lege și limitată la circumstanțe excepționale, cum ar fi necesitatea stringentă a serviciului (echilibrarea volumului de muncă etc.) sau acțiuni disciplinare în cazuri de o gravitate deosebită, dar ar trebui să țină cont, de asemenea, de opiniile, aspirațiile și specializările procurorului și de situația sa familială. Transferurile procurorilor de la un oficiu la altul, fără consimțământul acestora, ar trebui să fie interzise, cu excepția cazului în care aceste transferuri sunt cauzate de schimbări organizaționale necesare sau se aplică în cadrul unui mecanism transparent și exact al rotației obligatorii¹².

¹² IPRE (2025), Analiza funcțională a Procuraturii Generale a Republicii Moldova, Foaie de parcurs pentru sporirea eficienței Procuraturii Generale, pag. 57, https://soros.md/wp-content/uploads/2025/02/RO_Analiza-Functionala-a-PG_final_18.02.2025_final_print.pdf

3. RĂSPUNDEREA DISCIPLINARĂ A PROCURORILOR

Conformitatea cu standardele internaționale

Răspunderea disciplinară a procurorilor este reglementată detaliat de Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură. Astfel, legea prevede lista de abateri disciplinare, definirea noțiunilor de intenție și neglijență, sancțiunile disciplinare și procedura disciplinară. În ceea ce privește procedura disciplinară, ea este de competența Consiliului Superior al Procurorilor prin intermediul Inspecției procurorilor și a Colegiului de Disciplină și Etică. Astfel Inspecția procurorilor desfășoară cercetarea disciplinară, iar cauza disciplinară este examinată de Colegiul de Disciplină și Etică. Atât în fața Inspecției procurorilor cât și a Colegiului de Disciplină și Etică, procurorul beneficiază de o serie de garanții. Totodată, legea conține și prevederi privind răspunderea disciplinară a Procurorului general. Decizia în materie disciplinară este luată de Colegiul de Disciplină și Etică și Consiliul Superior al Procurorilor, unde procurorii nu sunt în minoritate. Conform jurisprudenței recente a Curții Europene a Drepturilor Omului (*Hotărârea Suren Antonyan c. Armeniei*), un organism disciplinar în care există paritate între judecători (apreciem că principiul se aplică, *mutatis mutandis*, și procurorilor) este conform art. 6 din Convenție sub aspectul garanției de independență¹³. De asemenea, din analiza cauzei susmenționate reiese că numirile în cadrul Consiliului Superior al Procurorilor, atât a procurorilor, cât și a reprezentanților societății civile sunt făcute conform exigențelor Curții¹⁴.

Apreciem, așadar, că în linii mari dispozițiile legale privind răspunderea disciplinară a procurorilor sunt conforme exigențelor standardelor internaționale.

Cu toate acestea anumite aspecte punctuale ar putea fi revăzute, așa cum reiese din discuțiile avute cu procurorii.

De asemenea, o serie de critici au fost adresate pentru lipsa de activitate a Colegiului cu atribuție în materie disciplinară. Astfel, Comisia Europeană a criticat la finalul anului 2024 lipsa de activitate a Colegiului cu atribuții în materie disciplinară, din cauza lipsei de cvorum¹⁵.

În ce privește aspectele care pot fi revizuite în materie disciplinară dăm cu titlu de exemplu următoarele:

¹³ Hotărârea din 23 ianuarie 2025, *Suren Antonyan c. Armeniei*, (20140/23), p. 118.

¹⁴ Ibidem, p. 105-112.

¹⁵ Commission staff working document Republic of Moldova 2024 report accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions 2024 Communication on EU enlargement policy, p. 28, https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/858717b3-f8ef-4514-89fe-54a6aa15ef69_en?filename=Moldova%20Report%202024.pdf

- Revizuirea art. 38 din Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură, astfel încât **motivele pentru răspunderea disciplinară a procurorilor să fie formulate într-un mod restrâns, clar și lipsit de ambiguități.**
- Revizuirea Legilor nr. 159/2016 cu privire la procuraturile specializate și nr. 3/2016 cu privire la Procuratură, pentru a **asigura garanții suficiente privind independența procurorilor din procuraturile specializate în ceea ce privește procedurile disciplinare.** Introducerea unor garanții specifice pentru Procurorul-șef al Procuraturii specializate și pentru procurorii din cadrul Procuraturilor specializate în cadrul procedurilor disciplinare (de exemplu, prin ridicarea nivelului de instanță decizională și/sau stabilirea unei majorități calificate pentru luarea deciziilor – de exemplu, 2/3 pentru procurori și 3/4 pentru Procurorul-șef)¹⁶.
- **Revizuirea art. 42 care permite ca orice sesizare să ducă la declanșarea automată a cercetării disciplinare lăsă loc eventualului abuz de drept și pune în discuție serios independența procurorului.** Dispoziția legală ar trebui reformulată pentru a lăsa loc unei etape prealabile sau unui filtru așa încât **cercetarea disciplinară să fie declanșată doar dacă sunt indicii de săvârșire a unei abateri disciplinare.**

Probleme de aplicabilitate

În cadrul discuțiilor avute problemele legate de răspunderea disciplinară au fost ridicate tangențial. Cu toate acestea, adițional celor menționate mai sus, raportul OCDE menționează că deși procedurile și temeiurile de răspundere disciplinară sunt reglementate în mod adecvat prin lege, autoritățile moldovenești sunt încurajate să asigure o definiție mai clară a temeiurilor răspunderii disciplinare pentru a elimina riscurile de utilizare abuzivă sau eronată în aplicarea acestui mecanism. De asemenea, având în vedere inconsecvențele legislative¹⁷, echipa de monitorizare recomandă autorităților moldovenești să revizuiască cadrul legal privind răspunderea disciplinară a procurorilor pentru a stabili o listă clară și exhaustivă a încălcărilor disciplinare.¹⁸

¹⁶ Raport IPRE privind analiza funcțională a Procuraturii Generale a Republicii Moldova

¹⁷ În special aplicarea art. 38 (a) și art. 6 (30 (j) din Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură și formularea din art. 38 (f) din Legea nr. 3/2016.

¹⁸ OECD (2025), *Moldova Fifth Round of Anti-Corruption Monitoring Follow-Up Report: The Istanbul Anti-Corruption Action Plan*, pag. 109, 115, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/007fdb43-en>

4. CONSILIUL SUPERIOR AL PROCURORILOR (CSP)

4.1. Statutul de membru al CSP

Conformitatea cu standardele internaționale

Constituția Republicii Moldova consacră Consiliul Superior al Procurorilor ca fiind garantul independenței și imparțialității procurorilor și singurul organ cu atribuții în ce privește numirea transferul promovarea și răspunderea disciplinară a procurorilor¹⁹. Ridicarea Consiliului Superior al Procurorilor la rang constituțional s-a făcut ca urmare a unei recomandări a Comisiei de la Veneția.²⁰

Mai mult, Comisia de la Veneția recomandă analizarea ridicării la nivel constituțional a prevederilor referitoare la componența și durata mandatului Consiliului Superior al Procurorilor²¹.

Conform Legii nr. 3/2016 cu privire la Procuratură, Consiliul Superior al Procurorilor reprezintă unul din organele de autoadministrare ale Procuraturii, alături de Adunarea Generală a Procurorilor și colegiile din subordinea sa, respectiv, Colegiul pentru Selecția și Evaluarea Procurorilor și Colegiul de Disciplină și Etică. **Chiar dacă organul de administrare a Procuraturii este separat de cel al judecătorilor, din această perspectivă separarea carierelor este conformă standardelor internaționale.**

Consiliul Superior al Procurorilor este un organ independent cu statut de persoană juridică format în vederea participării la procesul de constituire funcționare și asigurare autoadministrării sistemului Procuraturii. Consiliul este garantul independenței și imparțialității procurorilor. În subordinea Consiliului Superior al Procurorilor funcționează Colegiul pentru Selecția și Evaluarea Procurorilor, Colegiul de Disciplină și Etică și Inspekția Procurorilor. Consiliul are un aparat propriu și este independent față de alte organe ale statului. Durata mandatului de membru al Consiliului Superior al Procurorilor este de 6 ani.

Consiliul Superior al Procurorilor este alcătuit din 10 membri²² dintre care 5 provin din rândul procurorilor în funcție, iar 4 sunt aleși prin concurs din rândul societății civile. Totodată Președintele Consiliului Superior al Magistraturii este membru de drept al Consiliului Superior al Procurorilor. **Din perspectiva standardelor internaționale faptul**

¹⁹ Art. 125¹ din Constituția Republicii Moldova.

²⁰ CDL-AD(2015)005, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Directorate of Human Rights of the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) joint opinion on the draft law on the prosecution service of the Republic of Moldova, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)005-e)

²¹ CDL-AD(2022)018, Venice Commission, Republic of Moldova opinion on draft amendments to Law No 3/2016 on the public prosecution service, p. 8

²² Ministrul Justiției nu va mai fi membru de drept al Consiliului Superior al Procurorilor de la data de 1 ianuarie 2026.

că paritatea între procurorii aleși și membrii care provin din alte profesii este în defavoarea procurorilor aleși ar putea reprezenta o problemă. De altfel GRECO a recomandat ca Președintele Consiliului Superior al Magistraturii să nu mai fie membru de drept al Consiliului Superior al Procurorilor.²³ Totuși, având în vedere Hotărârea CEDO *Suren Antonyan c. Armeniei* menționată mai sus care recunoaște compatibilitatea cu art. 6 par. 1 din Convenție a unui consiliu judiciar cu atribuții de instanță disciplinară în care există paritate între judecători și membrii societății civile, rămâne de evaluat în ce măsură standardul GRECO rămâne a fi implementat. În orice caz, acest standard nu poate fi ignorat având în vedere obiectivele diferite ale GRECO și CEDO.

Din perspectiva organizării și atribuțiilor, dispozițiile legale privind Consiliul Superior al Procurorilor corespund standardelor internaționale. Consiliul este organizat ca o structură independentă având atribuții în ce privește cariera procurorilor. Atribuțiile Consiliului se regăsesc la nivel de lege unde sunt prezentate destul de detaliat. Alte aspecte secundare privind, de exemplu, organizarea unor concursuri se regăsesc la nivel de regulamente elaborate de Consiliu. De altfel atât Comisia de la Veneția cât și GRECO au avut ocazia să evalueze prevederile legale privind Consiliul Superior al Procurorilor și să formuleze observații. O parte din aceste observații au fost implementate, motiv pentru care structura Consiliului Superior al Procurorilor a suferit modificări de a lungul timpului în special în ce privește membrii de drept. Singura recomandare neimplementată este cea referitoare la calitatea de membru de drept a președintelui Consiliului Superior al Magistraturii.²⁴

Probleme de aplicabilitate

Așa cum a fost menționat mai sus, problema parității între membrii procurori și membrii reprezentanți ai societății civile a fost o problemă discutată atât cu reprezentanții Procuraturii Generale, cât și cu reprezentanții Consiliului Superior al Procurorilor. Aceeași problemă a fost menționată și în raportul OCDE, care reiterează că, la momentul monitorizării, procurorii dețineau 5 din cele 11 mandate în CSP – rămânând minoritari.²⁵

²³ GRECO, *Fourth Evaluation Round, Corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors*, <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/168075bb45>, recomandarea XV și par. 148.

²⁴ *Ibidem*

²⁵ OECD (2025), *Moldova Fifth Round of Anti-Corruption Monitoring Follow-Up Report: The Istanbul Anti-Corruption Action Plan*, pag. 121, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/007fdb43-en>.

4.2. Competența CSP

Conformitatea cu standardele internaționale

Din analiza dispozițiilor legale rezultă că principalele atribuții ale Consiliului Superior al Procurorilor vizează cariera procurorilor asupra cărora acesta se poate pronunța fie direct, fie prin intermediul colegiilor din subordine sau a Inspecției procurorilor. Astfel Consiliul organizează concursul pentru selectarea candidatului la funcția de Procuror general pe care îl propune Președintelui Republicii, face propuneri Procurorului general privind numirea, transferul, promovarea, detașarea sau suspendarea procurorilor în condițiile Codului de procedură penală și ale legii precum și privind eliberarea din funcție a procurorilor. Totodată Consiliul stabilește numărul de procurori în cadrul fiecărei procuraturi, desemnează procurorii în cadrul Consiliului Institutului Național al Justiției, aprobă strategia privind formarea inițială și continuă a procurorilor, elaborează proiectul de Cod de etică al procurorilor, organizează concursuri, selectează și numește membrii colegiilor sale din rândul societății civile. Președintele Consiliului Superior al Procurorilor este ales pentru un mandat de 2 ani din rândul membrilor procurori ai Consiliului. Acesta reprezintă instituția în relațiile interne și internaționale și coordonează activitatea Consiliului.

Având în vedere atribuțiile Consiliului Superior al Procurorilor pe care le exercită direct sau prin intermediul organelor care funcționează în subordinea sa, respectiv Colegiul pentru Selecția și Evaluarea Procurorilor, Colegiul de Disciplină și Etică și Inspecția procurorilor, putem afirma că acesta corespunde standardelor internaționale privind organele de autoadministrare a Procuraturii.

Legea oferă Consiliului o serie de garanții de independență raportat la alte organe ale statului și oferă garanții de independență procurorilor. Hotărârile Consiliului Superior al Procurorilor pot fi contestate la Curtea Supremă de Justiție într-un mod asemănător cu cele emise de Consiliul Superior al Magistraturii. Acest aspect asigură persoanelor vătămate într-un drept al lor de către Consiliu posibilitatea de acces la o instanță de judecată conform standardelor internaționale. În ce privește componența colegiilor din subordinea Consiliului Superior al Procurorilor, fiecare dintre acestea este constituit din 7 membri dintre care 2 sunt aleși de Adunarea Generală a Procurorilor din rândul procurorilor și 5 sunt aleși de către Consiliul Superior al Procurorilor prin concurs public, 3 din rândul reprezentanților societății civile și 2 din rândul procurorilor. Hotărârile Colegiilor pot fi atacate prin contestație la Consiliul Superior al Procurorilor. Inspecția procurorilor este de asemenea un organ din subordinea Consiliului Superior al Procurorilor fiind alcătuită din 9 inspectori selectați prin concurs de către Consiliul Superior al Procurorilor. Inspecția procurorilor dispune de autonomie funcțională. Inspecția procurorilor este organul însărcinat cu cercetarea disciplinară a procurorilor,

dosarele disciplinare fiind prezentate în fața Colegiului de disciplină și etică din subordinea Consiliului.

Dispozițiile legale care asigură funcționarea Colegiilor din subordinea Consiliului Superior al Procurorilor și a Inspecției Procurorilor sunt conforme standardelor internaționale atât în ce privește selectarea membrilor acestora cât și atribuțiile lor. Rămâne o problemă practică implementarea efectivă a acestor dispoziții legale având în vedere că până la ora actuală nu au fost ocupate toate locurile vacante în organigrama Colegiilor sus menționate.

De asemenea, rămâne o problemă ce trebuie analizată și, eventual revizuită, faptul că membrii Consiliului Superior al Procurorilor ce sunt aleși din rândul societății civile au atribuții în materie disciplinară față de abaterile săvârșite de procurori și reprezintă o pondere semnificativă din punct de vedere decizional în materie disciplinară.

Probleme de aplicabilitate

Raportul OCDE mai menționează că legea nu impune ca procurorii de toate nivelurile să fie incluși în componența Colegiilor. Cu toate acestea, în practică, componența Colegiului de Disciplină și Etică a fost formată într-un mod care include reprezentanți de la toate nivelurile, precum și Procuratura anticorupție. Acest principiu nu a fost respectat în formarea Colegiului de Selecție și Evaluare a Procurorilor, care include reprezentanți ai Procuraturii Generale printre membrii aleși. În plus, echipa de monitorizare consideră oportun să se prevadă în lege principiul reprezentării procurorilor de la toate nivelurile în cadrul colegiilor CSP²⁶.

Din discuțiile avute cu reprezentanții Procuraturii Generale și membrii Consiliului Superior al Procurorilor, s-a observat o abordare diferită cu privire la competența de administrare a sistemului Procuraturii, mai exact a delimitării competențelor în acest sens. Din aceste motive, se încurajează o colaborare și comunicare permanentă dintre Procuratura Generală și Consiliul Superior al Procurorilor cu privire la problemele cu care se confruntă Procuratura.

²⁶ OECD (2025), *Moldova Fifth Round of Anti-Corruption Monitoring Follow-Up Report: The Istanbul Anti-Corruption Action Plan*, pag. 121, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/007fdb43-en>

CONCLUZII

Concluziile sunt formulate atât pe baza analizelor efectuate, cât și a recomandărilor instituțiilor interne cu care au avut loc consultări pe parcursul documentării. În general, cadrul juridic și instituțional existent oferă garanții de independență și imparțialitate. Reforma justiției, inclusiv reforma organelor de autoguvernare, a consolidat separarea puterilor executivă și legislativă de cele judiciare, aspecte constatate și de Comisia Europeană.

Cadrul legal este aliniat, în linii mari, exigențelor internaționale. Modificările care ar trebui efectuate ca urmare a evaluărilor organismelor internaționale (de exemplu GRECO sau Comisia de la Veneția) sunt puține. Cu toate acestea rămân o serie de prevederi legale care nu sunt suficient implementate sau pot fi îmbunătățite:

- Clarificarea statutului procuraturilor de circumscripție luând în considerare competența acestora și atribuțiile procurorilor implicați în reprezentarea învinuirii în fața instanțelor de apel și recurs;
- Clarificarea condițiilor în care Procurorul General sau alți reprezentanți ai Procuraturii pot face parte din comisii/consilii guvernamentale, ținând cont de independența procuraturii și funcțiile acesteia;
- Simplificarea procedurii de accedere în profesie a absolvenților Institutului Național al Justiției și clarificarea celorlalte modalități de accedere în profesie;
- Simplificarea procedurii de transfer a procurorilor (în special în cadrul aceleiași procuraturi) și analiza oportunității excluderii concursului pentru această procedură;
- Stabilirea unei liste clare și exhaustive a abaterilor disciplinare, precum și clarificarea temeiurilor răspunderii disciplinare;
- Asigurarea parității membrilor procurori și membrilor din societatea civilă în componența Consiliului Superior al Procurorilor;
- Acordarea statutului de magistrat procurorilor și a unei salarizări echivalente cu cea a judecătorilor. Orice măsură legislativă de natură să apropie statutul procurorilor de cel al judecătorilor este de natură să le consolideze independența.
- Analiza posibilității reglementării procedurii de prezentare a învinuirii în instanța de judecată la nivel de lege și asigurarea unei participări a procurorilor mult mai flexibile care să corespundă atât noii hărți judiciare, cât și resurselor umane și logistice existente.

O altă categorie de sarcini ce revin Republicii Moldova referitoare la activitatea procurorilor sau a Consiliului Superior al Procurorilor sunt cele prevăzute în Foaia de Parcurs pentru aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană. Dintre acestea, unele necesită măsuri legislative, iar altele implementarea măsurilor legislative existente.

Astfel pot fi menționate următoarele sarcini care trebuie îndeplinite conform Foii de Parcurs asumate:

- Numirea membrilor pentru Colegiul de Selecție și Evaluare a Procurorilor, precum și pentru Colegiul de Disciplină și Etică, ca urmare a exercițiului de pre-vetting și a unui proces transparent și bazat pe criterii de merit, și organizarea concursurilor pentru candidați până la completarea tuturor funcțiilor;
- Consolidarea capacității administrative a secretariatului Consiliului Superior al Procurorilor;
- Elaborarea/revizuirea de către Consiliul Superior al Procurorilor a cadrului de reglementare intern, pentru a asigura eficiența activității proprii și a organelor din cadrul acestora;
- Consolidarea responsabilității procurorilor prin proceduri disciplinare;
- Reducerea numărului de cazuri disciplinare restante prin operaționalizarea Colegiului de Disciplină și Etică al procurorilor;
- Ocuparea posturilor vacante în Procuratură, inclusiv a funcțiilor de conducere și organizarea concursurilor pentru candidați până la completarea tuturor funcțiilor;
- Avansarea în procesul de implementare a hărții procuraturilor teritoriale și îmbunătățirea condițiilor de lucru. Modificarea hărții procuraturilor teritoriale încât să corespundă situației reale din țară și organizării instanțelor de judecată (hărții judiciare). De asemenea, trebuie analizat dacă aspectele privind harta procuraturilor teritoriale trebuie reglementate la nivel de lege.
- Organizarea de cursuri de formare continuă pentru procurori și judecători în domeniul dreptului Uniunii Europene, raționamentul judiciar, etica și integritatea.