

**SUSȚINEREA REFORMEI JUSTIȚIEI PENALE  
ÎN REPUBLICA MOLDOVA**



**Nr. de ref. DGI (2016) 5  
25 aprilie 2016**

**RAPORT  
PRIVIND EVALUAREA RISCULUI DE CORUPȚIE  
ÎN CADRUL PROCURATURII REPUBLICII MOLDOVA**

**Directoratul pentru Drepturile Omului,  
Directoratul General pentru Drepturile Omului și Statul de Drept  
al Consiliului Europei**

**Pregătit pe baza contribuțiilor aduse de către:**

**Flemming Christian Denker**

**James Hamilton**

## I. INTRODUCERE

1. Această evaluare a riscurilor de corupție în cadrul Procuraturii Republicii Moldova a fost realizată de Directoratul pentru Drepturile Omului a Directoratului General pentru Drepturile Omului și Statul de Drept a Consiliului Europei (CoE) în cadrul proiectului Consiliului Europei „Susținerea reformei justiției penale în Republica Moldova”, finanțat de Guvernul Danemarcei.

2. Pentru pregătirea acestui raport s-au utilizat legislația relevantă, regulamente a Procuraturii, rapoarte și alte documente relevante disponibile<sup>1</sup>. Misiunea de evaluare a riscurilor de corupție, care s-a desfășurat în perioada 15-16 octombrie 2015 la Chișinău, a inclus întâlniri cu reprezentanți ai organizațiilor internaționale și ai ONG-urilor, ai Centrului Național Anticorupție, ai Comisiei Naționale de Integritate, ai Curții de Conturi, ai Consiliului Superior al Magistraturii, ai Asociației Judecătorilor și ai Procuraturii Generale.

3. Evaluarea a fost realizată de **dl. James Hamilton**, fost director al Procuraturii din Irlanda, fost președinte al Asociației Internaționale a Procurorilor, fost membru al Comisiei de la Veneția, consultant internațional al CoE, și de **dl. Flemming Christian Denker**, fost procuror în Danemarca și fost membru și evaluator al GRECO, consultant internațional al CoE, împreună cu consultantul național al CoE, **dna. Galina Bostan**, și reprezentanții Oficiului Consiliului Europei în Chișinău.

4. Moldova, denumită oficial Republica Moldova, este o țară din Europa de Est, fără ieșire la mare, învecinată cu România la vest și cu Ucraina la nord, est și sud. Moldova și-a declarat independența la 27 august 1991, în contextul dezmembrării Uniunii Sovietice. Constituția actuală a Moldovei a fost adoptată în 1994. O fâșie din teritoriul Moldovei, care se întinde pe malul estic al râului Nistru, se află din 1990 sub controlul de facto al guvernului separatist din Transnistria. Moldova are o suprafață de 33700 km<sup>2</sup> și o populație de aproximativ trei milioane de locuitori - excluzând Transnistria. Aproximativ un milion de locuitori au părăsit Moldova și lucrează în străinătate, în multe cazuri trimițând bani în țară pentru a-și întreține rudele.

5. În Indicele de Percepție a Corupției publicat în 2014 de Transparency International, Moldova se plasa pe locul 103 (cu un scor de 35 din 100)<sup>2</sup> - (în 2003, Moldova s-a plasat pe locul 93). O percepție larg răspândită printre interlocutorii care au fost intervievați pe parcursul misiunii de evaluare (a se vedea paragraful 2 din acest raport) a fost aceea că mituirea procurorilor în cauzele penale nu este neobișnuită – cu toate că mulți au considerat că cea mai mare parte dintre procurori își îndeplinesc atribuțiile în mod corect și că nu sunt corupți (în ultimii ani, patru sau cinci procurori au fost condamnați pentru corupție sau pentru infracțiuni legate de corupție – a se vedea, de asemenea, Anexa IV privind informațiile furnizate de c[tre Procuratura Generală]).

În STRATEGIA NAȚIONALĂ ANTICORUPȚIE (2011-2015) se precizează următoarele:

---

<sup>1</sup>A se vedea lista legilor și a reglementărilor relevante în anexele prezentului raport.

<sup>2</sup>A se vedea: <http://www.transparency.org/cpi2014/results>

„Barometrul Opiniei Publice relevă că societatea consideră lupta împotriva corupției una dintre cele mai importante sarcini ale Republicii Moldova, pe lângă dezvoltarea economiei, ridicarea nivelului de trai și consolidarea ordinii în țară. Potrivit sondajului realizat de Institutul de Marketing și Sondaje (IMAS-Inc Chișinău) în 2009, 75% dintre cetățeni consideră că toți funcționarii sau majoritatea lor sunt implicați în corupție, printre cei mai corupți fiind considerați polițiștii, vameșii, procurorii, judecătorii, miniștrii și deputații. Astfel, populația percepe corupția ca fiind răspândită în special printre funcționarii de rang înalt. Un specific al fenomenului corupției în Republica Moldova este răspândirea ei în domeniile sociale, cea mai semnificativă presiune fiind exercitată de cadrele didactice (26-40%) și de medici (35%). Prin comparație, o presiune mai mare este exercitată de vameși (45%), de polițiști (44%), iar o presiune mai mică, de judecători (33%) și de procurori (27%). Răspândirea corupției în domeniile sociale alimentează percepția despre nivelul corupției în țară și duce la creșterea nemulțumirii populației. Toleranța actelor de corupție este de asemenea ridicată, 37% dintre respondenți au declarat că s-ar fi implicat în activități de corupție dacă ar fi ocupat funcții publice, iar între 36% și 44% dintre respondenți ar oferi recompense nelegale funcționarilor publici. Populația se arată relativ optimistă față de perspectivele reducerii acestui fenomen: 66% dintre respondenți consideră că acest lucru este posibil, cu toate că încrederea în autoritățile statale implicate în combaterea corupției este destul de modestă: Ministerul Afacerilor Interne (MAI) – 8%, Procuratura – 6%, instanțele de judecată – 5% și CCCEC – 15%.”<sup>3</sup>

## II. REZUMAT

6. Moldova are reputația unei țări cu probleme de corupție în cadrul Procuraturii. Această reputație este demonstrată de constatările conținute în Indicele de Percepție a Corupției elaborat de Transparency International și de opiniile multora dintre persoanele intervievate pe parcursul misiunii, cu toate că numărul procurorilor condamnați pentru infracțiuni de corupție rămâne scăzut. În pofida diferitelor încercări pe parcursul a mai multor ani de a reforma Procuratura, sistemul este în continuare caracterizat prin (1) ineficiență, (2) o formă de organizare puternic ierarhizată, care nu permite sau permite o autonomie foarte redusă a procurorilor debutanți, (3) un grad înalt de influență politică necorespunzătoare, în special în ceea ce privește numirea, promovarea și eliberarea din funcție a procurorilor și (4) un nivel prea redus de specializare. Competența cercetării infracțiunilor de corupție este împărțită între Procuratură și Centrul Național Anticorupție. Aceste caracteristici ale Procuraturii sunt în mare măsură răspunzătoare pentru apariția riscurilor de corupție existente. Prin urmare, eliminarea acestor riscuri presupune o reformă radicală și amplă a Procuraturii.

7. Recomandările detaliate ce se referă la reformă, care sunt prevăzute în capitolul VI din acest raport, sunt destinate abordării riscurilor de corupție care decurg din caracteristicile Procuraturii menționate mai sus. Aceste recomandări includ reformarea Procuraturii în conformitate cu recomandările Comisiei de la Veneția. Ar trebui instituită o procuratură specializată pentru cazurile de corupție, care să fie complet independent și să aibă competență

---

<sup>3</sup> [http://cna.md/sites/default/files/snadoc/national\\_anti-corruption\\_strategy\\_2011-2015\\_republic\\_of\\_moldova.pdf](http://cna.md/sites/default/files/snadoc/national_anti-corruption_strategy_2011-2015_republic_of_moldova.pdf) (A se vedea de asemenea: Un studiu privind dosarele de corupție arhivate în instanțele de judecată în perioada 1 ianuarie 2010 – 30 iunie 2012, realizat în octombrie 2013 – a se vedea anexa I: Rezumat).

exclusivă în instrumentarea acestor cazuri. Ofițerii de urmărire penală ar trebui să aibă o responsabilitate crescută în ceea ce privește luarea deciziilor cotidiene. Ar trebui îmbunătățite resursele pentru persoanele implicate în combaterea corupției. Modificările de procedură ar trebui să includă sporirea transparenței și a răspunderii prin utilizarea mai mare a unor linii directoare clare, documentarea și raportarea îmbunătățită a deciziilor discreționare, în special a deciziilor de a nu urmări penal persoanele învinuite de săvârșirea unei infracțiuni. Ar trebui să se recurgă într-o măsură mai mare la cercetarea și confiscarea averilor, iar legea ar trebui consolidată pentru a facilita confiscarea averilor care au fost obținute prin corupție.

### **III. GRECO – PRIMA RUNDĂ DE EVALUARE**

8. Moldova a fost evaluată de GRECO în octombrie 2003. În urma evaluării, GRECO a recomandat, în privința Procuraturii, ca unitatea anticorupție din cadrul Procuraturii (sau orice alt organ anticorupție al Procuraturii) să fie consolidată prin furnizarea de resurse umane și financiare necesare activității acesteia, în special în ceea ce privește numărul procurorilor specializați. GRECO a recomandat, de asemenea, ca unitatea anticorupție din cadrul Procuraturii (sau orice alt organ anticorupție al Procuraturii) să fie organizată astfel încât să asigure o colaborare cu Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și a Corupției, spre exemplu prin crearea unor subdiviziuni regionale. În sfârșit, s-a recomandat ca procurorii și ofițerii de poliție să aibă salarii adecvate în contextul general al grilelor de salarizare din țară<sup>4</sup>. În 2008, GRECO a evaluat dacă Moldova a implementat recomandările.

9. Se poate concluziona că GRECO a avut motive serioase de îngrijorare atunci când Moldova a fost evaluată în 2003 în legătură cu organele de drept. Moldova a aplicat recomandările în mod satisfăcător (2005 și 2008). Cu toate acestea, riscul de corupție în Moldova pare să fie încă foarte ridicat. Moldova este în curs de evaluare de către GRECO în cadrul Rundeii a patra de evaluare (o vizită de evaluare a avut loc în noiembrie 2015), care va aborda corupția în Parlament, în sistemul judiciar și în Procuratură. Prezentul raport va fi prezentat secretariatului GRECO în vederea examinării.

### **IV. REFORMA SISTEMULUI DE JUSTIȚIE**

#### **Contextul reformei actuale a sistemului de justiție**

10. De la proclamarea independenței sale în 1991, Republica Moldova a efectuat o serie de reforme în încercarea de a reforma sistemul de justiție de tip sovietic în vigoare la acea vreme, în vederea modernizării și racordării acestui sistem la standardele europene și internaționale. Cea mai recentă reformă a Procuraturii a avut loc în 2008.

11. În noiembrie 2011, Parlamentul a adoptat Strategia de Reformare a Sectorului Justiției pentru anii 2011-2016. Obiectivul declarat al Strategiei a fost de a construi un sector al justiției accesibil, eficient, independent, transparent, profesional și responsabil față de societate, respectând în același timp standardele europene, asigurând statul de drept și respectarea drepturilor omului și contribuind la asigurarea încrederii societății în

---

<sup>4</sup>A se vedea Prima rundă de evaluare, Raportul de conformitate privind Moldova adoptat de GRECO, octombrie 2003, paragraful 94, Anexa II

administrarea justiției. Acest obiectiv nu putea fi probabil realizat fără implementarea Strategiei de consolidare a profesionalismului și independenței Procuraturii<sup>5</sup>.”

12. Prin adoptarea Strategiei statul a recunoscut existența multor probleme care afectează activitatea sistemului organelor Procuraturii. Prin urmare, s-a stabilit necesitatea anumitor intervenții având drept scop:

- a) consolidarea independenței procedurale a procurorilor;
- b) asigurarea specializării procurorilor în cazuri specifice și examinarea posibilității funcționării unor Procuraturi specializate;
- c) stabilirea anumitor criterii și a unei proceduri clare și transparente de selectare, numire și promovare a procurorilor;
- d) revizuirea procedurii de numire a Procurorului General;
- e) revizuirea normelor privind răspunderea procurorilor;
- f) dezvoltarea capacităților Consiliului Superior al Procurorilor (CSP).

13. În 2013 a fost creat un Grup de lucru pentru a întocmi proiectele de legi necesare în vederea implementării și promovării reformei Procuraturii. Grupul de lucru a elaborat o Concepție prin care a propus soluții la problemele descrise în documentele de politică menționate mai sus, precum și pentru alte aspecte referitoare la activitatea Procuraturii. Propunerile cheie includeau următoarele:

- stabilirea de standarde europene și comunitare privind organizarea și activitatea Procuraturii;
- consolidarea principiului planificării strategice în organizarea, coordonarea și desfășurarea activității Procuraturii;
- excluderea din domeniile de competență ale procurorilor a majorității activităților nelegate de procedurile penale;
- specializarea procurorilor;
- asigurarea capacității decizionale individuale a procurorului și excluderea principiului contrasemnării actelor emise de procuror;
- reducerea numărului de procurori ierarhic superiori;
- limitarea semnificativă a verificării repetate a legalității actelor procedurale în cadrul Procuraturii;
- distribuirea uniformă și echitabilă a volumului de muncă între procurori;
- distribuirea rațională a resurselor bugetare necesare pentru activitatea Procuraturii și a organelor de autoadministrare a procuraturii<sup>6</sup>.

14. În noiembrie 2014, Moldova a solicitat asistență Comisiei de la Veneția și Biroului OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului pentru revizuirea proiectului de lege

---

<sup>5</sup>A se vedea Strategia de Reformare a Sectorului Justiției pentru anii 2011-2016, adoptată prin Legea nr. 231 din 25 noiembrie 2011

<sup>6</sup>A se vedea Concepția de reformare a Procuraturii. Consolidarea profesionalismului și a independenței Procuraturii, aprobată prin Legea nr. 122 din 03.07.2014, p. 2, 3

privind Procuratura Republicii Moldova. La 23 martie 2015 a fost adoptat un Aviz comun al Comisiei de la Veneția, al Direcției Drepturile Omului din cadrul Consiliului Europei și al OSCE/BIDDO<sup>7</sup>. În urma recomandărilor Comisiei de la Veneția s-au adus modificări la proiectul de lege, care a fost adoptat de către Parlament în lectura a doua la 25 februarie, 2016.

## V. CENTRUL NAȚIONAL ANTICORUPȚIE

15. Centrul Național Anticorupție din Republica Moldova este un organism specializat în prevenirea și combaterea corupției. Acesta a fost înființat în 2002 din nevoia de a institui un organ de drept eficient în aplicarea legii, specializat în combaterea infracțiunilor economice și a corupției, fiind denumit inițial Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției. În procesul de reformă instituțională a acestuia, care a început în 2012 și este în prezent în desfășurare, acesta și-a schimbat denumirea în Centrul Național Anticorupție (în continuare CNA). Competențele CNA cuprind: prevenirea, depistarea, urmărirea penală și combaterea infracțiunilor de corupție și a celor conexe infracțiunilor de corupție, precum și a actelor de comportament corupt; prevenirea și combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului; expertiza legislativă anticorupție; realizarea de evaluări ale riscului de corupție în cadrul autorităților publice prin instruire și consultare, precum și coordonarea dezvoltării și implementării planurilor de integritate.<sup>8</sup> Totuși, infracțiunile de corupție săvârșite de anumiți funcționari publici trebuie să fie cercetate și urmărite de Procurorul General.<sup>9</sup>

16. Realizarea evaluării riscului de corupție în instituțiile publice este asigurată de CNA, conform Hotărârii Guvernului nr. 906 din 28.07.2008 cu privire la aprobarea metodologiei de evaluare a riscurilor de corupție în autoritățile și instituțiile publice. Această metodologie stabilește cadrul organizațional și metodologic al procesului de evaluare a riscurilor de corupție: definește principalele condiții, obiective și principii ale evaluării și stabilește cadrul organizațional al procesului de evaluare și etapele acestuia.

În cursul vizitei, echipa de experți nu a fost informată cu privire la nici o evaluare sau raport de evaluare a riscurilor de corupție desfășurat în cadrul Procuraturii. Cu toate acestea, o scrisoare transmisă de către Procuratura Generală Oficiului Consiliului Europei din Chișinău la 25.11.2015 cuprinde mențiuni potrivit cărora „evaluările efectuate în cursul controalelor interne, examinarea petițiilor și a reclamațiilor cetățenilor au demonstrat că în activitatea organelor procuraturii persistă următorii factori de risc instituțional: îndeplinirea necorespunzătoare a atribuțiilor de către procurori; săvârșirea unor acțiuni compromițătoare sau abuzive; încălcarea codului de etică al procurorului în îndeplinirea atribuțiilor și în afara activității profesionale; o grilă redusă de salarizare în raport cu sarcinile cerute; echiparea tehnică insuficientă a organelor procuraturii; întârzierea cercetării penale ca rezultat al nivelului scăzut de disciplină profesională; controlul insuficient al activităților subordonate desfășurate de procurorii superiori”.

---

<sup>7</sup>A se vedea Avizul Comisiei de la Veneția nr. 791/2014, CDL\_AD(2015)005, p. 6

<sup>8</sup>A se vedea: <http://undp.akvoapp.org/en/organisation/1675/>.

<sup>9</sup>Codul de procedură penală al Republicii Moldova, articolul 210 (Anexa III).

## VI. ANALIZĂ

### Introducere

17. Prezenta reformă a sectorului justiție urmărește să abordeze multe dintre condițiile care duc la influența inadecvată și la ineficiența Procuraturii. Este un fapt foarte pozitiv acela că reforma, spre exemplu, urmărește să asigure autonomia procurorilor și independența Procuraturii față de influențele externe, să excludă din competența procurorului cea mai mare parte a activităților care nu sunt legate de activitatea sa de bază și anume desfășurarea urmăririlor penale, și să revizuiască procedura de numire a Procurorului General în scopul reducerii influenței politice asupra numirii<sup>10</sup>. În ultimii 10 ani au existat patru Procurori Generali. Totuși, ar trebui intensificate eforturile în vederea eliminării influenței inadecvate (care include, alături de corupție, influența politică necorespunzătoare) asupra Procuraturii și ar putea fi intensificate eforturile în vederea optimizării urmăririi penale în cazurile de corupție. Trebuie să se aibă în vedere, de asemenea, faptul că problemele din Moldova nu reprezintă în primul rând produsul unei legislații necorespunzătoare, ci decurg în principal dintr-o cultură care acceptă și tolerează corupția.

18. Va fi important ca procesul de reformare să fie finalizat prin implementarea celorlalte recomandări din Avizul comun al Comisiei de la Veneția/DGI/OSCE/BIDDO.<sup>11</sup> În special, este important să se realizeze depolitizarea numirii și a eliberării din funcție a Procurorului General. Trebuie precizat că propunerea referitoare la numirea Procurorului General depinde de intervenția unei modificări constituționale. Recomandăm ca acest proces să fie finalizat cât mai curând posibil.

### Investigarea și urmărirea penală a infracțiunilor de corupție.

19. În prezent, infracțiunile de corupție sunt cercetate atât de CNA, care include 42 de ofițeri de urmărire penală organizați într-o Unitate generală și două unități teritoriale, una în nordul țării, iar una în sud, cât și de Procuratura Anticorupție, subordonată Procuraturii Generale, care include 37 de procurori, organizați în mod similar într-o Unitate centrală și două unități teritoriale. Competența unităților respective este prevăzută de Codul de procedură penală<sup>12</sup>.

### 20. Procurorul trebuie

- să conducă urmărirea penală
- să exercite urmărirea penală
- să decidă cu privire la încetarea urmăririi penale sau cu privire la punerea sub învinuire
- să prezinte cauza în instanță.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup>A se vedea Proiectul de lege cu privire la Procuratură, adoptat în prima lectură de Parlamentul Republicii Moldova, la 29 mai 2015.

<sup>11</sup>Supra nota 7

<sup>12</sup>Ibid, articolul 269, a se vedea Anexa III.

<sup>13</sup>Ibid, articolele 51 – 53.

21. În cursul interviului cu reprezentanții Procuraturii Anticorupție, aceștia au declarat că fiecare procuror are în gestiune câte 5 – 15 cauze și trebuie să conducă urmărirea penală în 25 – 50 de cauze în orice moment. Pe de altă parte, în cursul interviului cu reprezentanții CNA, ofițerii de urmărire penală din cadrul CNA au declarat că nu consideră că beneficiază de suficiente îndrumări din partea procurorilor în activitatea de urmărire penală și nu consideră că primesc feedback-ul necesar din partea procurorilor cu privire la rezultatul cauzelor.

22. Atribuțiile actorilor implicați în investigarea și urmărirea penală sunt în general bine descrise în legislație (articolele 51, 52, 53, 55, 56, 57 din Codul de procedură penală și capitolul II din Legea cu privire la procuratură), iar normele referitoare la conduita profesională sunt descrise cu claritate în legi<sup>14</sup>. În continuare, fără îndoială s-au depus eforturi serioase în vederea analizării corupției; au fost adoptate legi și planuri de acțiune pentru a preveni și a combate corupția - însă, în același timp, sistemul, astfel cum funcționează în prezent, este atât ineficient, cât și vulnerabil la influența inadecvată.

În mod neîndoielnic, în cadrul structurii existente ar putea fi introdus un sistem mai eficient cu efectuarea doar a unor modificări relativ restrânse.

23. În primul rând, Procuratura Anticorupție ar trebui scoasă din sistemul ierarhic al Procuraturii Generale pentru a deveni o unitate complet independentă, astfel încât șeful Procuraturii Anticorupție să nu fie subordonat Procurorului General sau oricărei alte persoane. Se propune ca procedura de numire și de eliberare din funcție a noului Procuror special pentru infracțiuni de corupție și infracțiuni conexe actelor de corupție să fie reglementată de norme similare celor propuse la punctele 87 – 94 din Avizul comun al Comisiei de la Veneția/DGI/OSCE/BIDDO<sup>15</sup> ce se referă la Procurorului General. Șeful acestei noi unități ar trebui să fie un procuror cu experiență. În plus, după terminarea mandatului său, procurorul specializat ar trebui să aibă dreptul de a continua să activeze în funcția de procuror specializat, păstrându-și astfel dreptul de a se menține în funcție și evitând situația în care să fie necesar ca acesta sau aceasta să solicite o altă funcție în stat, ceea ce ar putea prezenta un risc de corupție.

24. În continuare, ar trebui modificată modalitatea de desfășurare a urmăririi penale. Atunci când se desfășoară urmărirea penală pe un caz complex, apar multe perspective în cursul acesteia - perspective care trebuie tratate cu celeritate, pentru a menține urmărirea penală pe traiectoria potrivită și pentru a nu pierde timp. În prezent, procurorul este singurul care se poate ocupa de aceste aspecte, întrucât este responsabil atât de urmărirea penală, cât și de decizia de punere sau nu sub învinuire. Ofițerii de urmărire penală ar trebui să dețină responsabilitatea curentă pentru urmărirea penală, fiind supuși indicațiilor generale ale procurorului, în special în ceea ce privește aspectele de legalitate sau cele legate de principii generale ori aspectele de o importanță strategică. În acest mod, procurorii s-ar putea concentra pe partea de urmărire penală a cauzelor și în același timp ar putea controla în măsura în care va fi necesar, desfășurarea generală a urmăririi penale.

---

<sup>14</sup>Inclusiv legile privind conflictul de interese, verificarea funcționarilor publici și a candidaților la funcții publice, declararea și controlul veniturilor și al proprietăților de către demnitarii de stat, judecători, procurori, funcționari publici și anumite persoane investite cu funcții de conducere.

<sup>15</sup>Supra nota 7



25. În sfârșit, ofițerii de urmărire penală și procurorii ar trebui să lucreze împreună în aceeași unitate, sub conducerea noului Procuror specializat în infracțiuni de corupție și celor conexe corupției, astfel cum a recomandat GRECO în 2003<sup>16</sup>. Nu există nici-o îndoială cu privire la faptul că eficiența luptei împotriva corupției ar fi mai ridicată dacă personalul ar conlucra zi de zi, continuând să dezvolte specializări relevante în domenii specifice și valorificându-și în mod optim competențele sau experiența. În acest caz, această unitate ar trebui să fie competentă în toate cauzele care sunt împărțite în prezent între CNA și Procuratura Anticorupție.

26. În cadrul Primei runde de evaluare din 2003, GRECO a recomandat ca procurorii și ofițerii de poliție să aibă salarii adecvate în contextul general al grilelor de salarizare din țară. În 2005, GRECO a observat că Moldova a aplicat recomandările în mod satisfăcător. GRECO a remarcat eforturile autorităților Republicii Moldova de a îmbunătăți salarizarea funcționarilor publici, inclusiv a procurorilor și a colaboratorilor poliției, ale căror salarii au fost mărite cu 15% la 1 decembrie 2003, în pofida unui climat economic nefavorabil. Cu toate acestea, GRECO a observat că rata inflației a fost de 15,7% în 2003 și de 12,5% în 2004. GRECO este conștient de dificultățile economice și financiare ale țărilor. Acesta a invitat autoritățile să își continue eforturile de îmbunătățire a salarizării funcționarilor publici, inclusiv a procurorilor și a organelor de poliție, în special prin adoptarea legislației care ar stabili criterii de determinare a salariilor din sectorul public<sup>17</sup>.

27. În prezent, ofițerii de urmărire penală din cadrul CNA sunt plătiți de două ori și jumătate mai mult decât procurorii din Procuratura Anticorupție<sup>18</sup>. Un procuror din cadrul Procuraturii Anticorupție are un salariu mediu de 4500 lei, dar un ofițer de urmărire penală din cadrul CNA are un salariu de aproximativ 10 000 – 12 000 lei. Conform noii Legi cu privire la procuratură, adoptată la 25 februarie 2016, salariul procurorului va fi stabilit în dependență de salariul judecătorului și de nivelul procuraturii în care activează procurorul, precum și vechimea în funcția de procuror, care reprezintă 90 % din salariul judecătorului. În primul rând, nivelul salariilor ar trebui să fie ridicat pentru toți actorii implicați în combaterea corupției și, în al doilea rând, salariile din cadrul noii Procuraturi specializate în Anticorupție ar trebui să fie mai ridicate decât în cadrul altor organe de drept, pentru a atrage personal cu suficiente competențe și totodată pentru a păstra personalul cu experiență.

28. În cursul Primei runde de evaluare din 2003, GRECO a recomandat de asemenea ca unitatea anticorupție din cadrul Procuraturii (sau orice alt organ anticorupție din cadrul Procuraturii) să fie consolidată prin aportul de resurse umane și financiare necesare activității

---

<sup>16</sup>Supra nota 4

<sup>17</sup>A se vedea Raportul GRECO, Prima rundă, octombrie 2003, paragraful 40.1

<sup>18</sup>A se vedea articolul 42 alineatul (2) din Legea nr. 1104 din 06.06.2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, articolul 69 din Legea nr. 294 – XVI din 25.12.2008 cu privire la procuratură, articolul 6 alineatele (1), (2), capitolul V și anexele 3, 7, 9 la Legea nr. 355 din 23.12.2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar.

acesteia, ținându-se cont, în special, de numărul procurorilor specializați. În 2005, GRECO a observat că Moldova a aplicat recomandarea în mod satisfăcător<sup>19</sup>.

29. Totuși, dacă luăm în considerare numărul cauzelor instrumentate în prezent de Procuratura Anticorupție, în mod evident resursele nu sunt suficiente. De asemenea, pentru a susține activitatea noului procuror specializat, se va impune asigurarea de personal administrativ și de resurse financiare. Ar trebui avute în vedere resursele umane și financiare ale agențiilor implicate în investigarea și urmărirea penală a cauzelor de corupție, iar deficiențele ar trebui remediate de urgență.

### **Deciziile discreționare ale procurorilor**

30. Astfel cum s-a menționat anterior în acest raport, opinia conform căreia corupția este larg răspândită printre procurori, este generală în rândul interlocutorilor, care au fost intervievați pe parcursul misiunii de evaluare. Una dintre posibilitățile de reducere a acestui risc ar putea consta în restrângerea sau controlarea domeniilor în care decizia discreționară îi revine unui singur procuror. Aceste cazuri ar trebui aprobate de un procuror superior și ar trebui să existe o evidență scrisă a deciziilor discreționare, pentru a se putea confirma ulterior, dacă s-au urmat procedurile corecte și s-au aplicat criteriile potrivite.

31. De asemenea, unii interlocutori au menționat că deseori sunt greu de înțeles inconsecvențele aparente ale procurorilor în abordarea condamnării. De exemplu, într-o cauză, procurorul ar putea solicita instanței pedeapsa cu închisoarea de doi ani, în timp ce în alte cauze similare, acesta ar putea solicita instanței o pedeapsă de șapte ani. Este necesar de menționat că, firește, în fiecare caz particular pot exista motive în acest sens, datorită prezenței circumstanțelor agravante sau atenuante, dar în astfel de cazuri materialele relevante urmează a fi explicate instanței. Cu toate că judecătorul nu este obligat prin lege să nu depășească sentința solicitată de procuror, nedepășirea respectivă reprezintă un fel de „cutumă” sau practică. Mai mult, unii interlocutori au menționat că în unele cazuri, cauza era retrasă brusc de procuror de pe rolul instanței, fără explicații, pârâtul trebuind în schimb să plătească o amendă administrativă. Procuratura Generală afirmă că astfel de cazuri pot avea loc, cu toate acestea, conform celor afirmate de ei, unica procedură de retragere a dosarelor din instanța de judecată este prevăzută de Codul de Procedură Penală, atunci când în cadrul judecării cauzei, s-a constatat că inculpatul a săvârșit o altă infracțiune sau că au apărut circumstanțe noi care vor influența la încadrarea juridică a învinuirii aduse lui (art. 326 CPP). În cadrul acestei proceduri, materialele noi sunt prezentate inculpatului, după care acestea sunt trimise instanței pentru continuarea examinării cauzei. Totuși această practică nu este una consecventă, așa cum a fost menționat în cadrul unor interviuri.

32. Atât oportunitățile de corupție, cât și bănuiala de existență a corupției ar putea fi reduse în cazul în care Procurorul General (sau noul Procuror specializat, atunci când va fi numit) ar emite instrucțiuni clare cu privire la criteriile care ar trebui aplicate și la procedurile care ar

---

<sup>19</sup>A se vedea Prima rundă de evaluare, Raportul de conformitate privind Moldova adoptat de GRECO, 5-9 decembrie 2005, paragraful 35

trebui urmate în cauzele în care procurorul ar trebui să exercite competența discreționară. Totodată, acest lucru i-ar fi de folos unui procuror superior să aprecieze dacă procurorul a acționat în mod corect. Deși Procuratura Generală a menționat că există astfel de instrucțiuni, nu sunt careva indicii că aceste documente sunt publicate.

### **Confiscarea averilor**

33. Moldova a fost evaluată de GRECO în 2006 cu privire la sechestrarea și confiscarea produselor corupției. Printre recomandările adresate Moldovei a fost aceea de a consolida resursele ofițerilor de urmărire penală și ale procurorilor în lupta împotriva corupției, de a spori eficiența și celeritatea urmăririi penale financiare, inclusiv în cauze sensibile din punct de vedere politic sau economic, și de a întreprinde cercetarea averilor într-o măsură sistematică mai mare. Mai mult, s-a recomandat introducerea de linii directe și cursuri de instruire pentru a încuraja utilizarea mai sistematică a măsurilor provizorii și a confiscării instrumentelor și a produselor corupției, inclusiv a bunurilor cu valoare echivalentă. În 2008, GRECO a concluzionat că aceste recomandări au fost abordate și implementate în mod satisfăcător<sup>20</sup>.

34. Totuși, interlocutorii întâlniți în cursul misiunii de evaluare au considerat că procurorii neglijează în mod frecvent să întreprindă investigația sistematică a averilor sau măsuri provizorii sistematice privind confiscarea instrumentelor și produselor infracțiunii, inclusiv a bunurilor cu valoare echivalentă. Și nici nu se solicită confiscarea în legătură cu verdictul final.

35. Prin urmare, recomandarea GRECO trebuie revizuită și reînnoită. Procedurile ar trebui revizuite pentru a se asigura că aceste etape sunt luate în considerare în toate cazurile și sunt implementate, după caz, că sunt efectuate inspecții în mod regulat în vederea asigurării acestora, și pentru a se asigura orice formare care ar putea fi necesară.

### **Curtea de Conturi**

36. Curtea de Conturi, în calitate de instituție publică supremă de audit extern, potrivit prevederilor Legii Curții de Conturi nr. 261-XVI din 5 decembrie 2008, este unica autoritate publică a statului care exercită controlul asupra formării, administrării și întrebuințării resurselor financiare publice și administrării patrimoniului public prin realizarea auditului extern în sectorul public, confirmând conformitatea Republicii Moldova cu standardele internaționale privind cele mai bune practici în domeniul auditului public extern.

37. În ultimii ani, în contextul integrării europene a Republicii Moldova, Curtea de Conturi a traversat o perioadă de tranziție, de la controlul financiar la auditul extern, iar scopul său principal este de a dezvolta capacitatea de a desfășura acțiunea de audit extern în conformitate cu cele mai bune standarde și practici profesionale.

---

<sup>20</sup>Supra nota 4

38. Curtea de Conturi se confruntă cu o nouă provocare pentru anii 2011-2015 - aceea de a construi o instituție mai puternică și mai competentă, de a îndeplini noile cerințe, de a desfășura o activitate rentabilă prin realizarea de acțiuni de audit independent, credibil și transparent asupra resurselor financiare și a gestionării patrimoniului public, de a promova standarde înalte de gestiune financiară în folosul cetățenilor Moldovei, precum și de a furniza Parlamentului informații mai complete cu privire la eficacitatea generală a execuției bugetului public național.

39. Unul din obiectivele principale ale instituției este de a apropia Curtea de Conturi de cetățenii Republicii Moldova, aceasta făcând parte din misiunea de promovare a transparenței și de asumare a responsabilității Curții de Conturi, contribuind la îmbunătățirea gestiunii financiare și la îndeplinirea rolului de gardian independent al intereselor financiare ale statului<sup>21</sup>.

40. Din când în când, Curtea de Conturi raportează organelor de drept cazurile de abuz. Reprezentanții Curții de Conturi au sugerat că nici Procuratura, nici instanțele nu au cunoștințele necesare pentru a instrumenta acest tip de cauze. Instrumentarea acestui tip de cauze durează ani de zile – mai întâi la procuratură, apoi la instanțe. Desigur, acest lucru nu este convenabil.

41. Prin urmare, se recomandă să se desfășoare întruniri regulate între Curtea de Conturi și reprezentanții organelor de drept, pentru a furniza informațiile necesare cu privire la audit și la practica administrativă. În acest caz, ar reveni procurorului sarcina de a prezenta cauza în instanță într-un mod inteligibil pentru instanță fără a fi necesare cunoștințe speciale de audit. Desigur, ar fi preferabil ca unii judecători și procurori să dispună de instruire specializată. Ar fi în mod clar o așteptare nerealistă ca fiecare judecător și procuror să aibă aceste cunoștințe și competențe. Totuși, s-ar putea lua în considerare crearea unui complet de judecători și procurori având expertiza necesară pentru a instrumenta astfel de cauze.

### **Comisia Națională de Integritate și verificarea averilor**

42. Comisia Națională de Integritate are ca atribuții verificarea averilor și a intereselor personale ale funcționarilor publici, a conflictelor de interese și a incompatibilităților în cadrul constatărilor privind funcția publică. Pentru a-și exercita mandatul, Comisia colaborează îndeaproape cu Centrul Național Anticorupție și cu Procuratura Anticorupție atunci când înaintează constatările sale în vederea efectuării urmăririi penale.

43. Numărul de angajați este de 24, iar în fiecare an Comisia primește peste 100.000 de declarații și informări cu privire la interese. Examinarea amănunțită, în fiecare an a tuturor acestor rapoarte nu este posibilă. Prin urmare, există o procedură prin care se examinează în mod regulat domeniile cele mai vulnerabile. Procurorii se află printre funcționarii publici cel mai frecvent examinați.

---

<sup>21</sup><http://www.ccrm.md/pageview.php?l=en&idc=174&t=/About-Us/Presidents-Foreword&>

44. În ultimii ani, Comisia a raportat 27 de cazuri<sup>22</sup> în care a existat o suspiciune privind declarații false sau incorecte din partea procurorilor. Numai două cazuri au ajuns în instanță – însă nu au fost obținute condamnări, aparent deoarece intenția de a da o declarație falsă nu a putut fi probată. Se pare că instanțele din Moldova aplică o probă foarte strictă în această privință și nu sunt dispuse să deducă intenția din comportament. Nu este clar dacă procurorii au contestat vreunul dintre aceste cazuri la instanța supremă, astfel încât să obțină o hotărâre cu autoritate de lucru judecat. Nu au existat întruniri regulate între diferitele autorități, prin urmare a fost dificil pentru reprezentanții Comisiei Naționale de Integritate să știe dacă au fost folosite de către procuror toate căile legale posibile sau să înțeleagă de ce în anumite cazuri nu s-a mers mai departe. De altfel, conform informației furnizate de către Comisia Națională de Integritate, nici măcar nu a existat o practică în sensul informării Comisiei cu privire la rezultatul acestor cazuri, ceea ce reprezintă minimumul care ar fi fost de așteptat. Procuratura Generală contestă acest fapt și afirmă că ea întotdeauna anunță Comisia în legătură cu rezultatele pe caz.

45. S-ar părea că este necesară modificarea articolelor relevante din Codul de procedură penală<sup>23</sup> în sensul redefinirii elementelor constitutive ale acestor infracțiuni de fals în declarații. O soluție ar fi impunerea unei răspunderi stricte în acest domeniu. Alternativa ar putea fi de a permite instanțelor să deducă intenția necesară din circumstanțele cauzei.

46. În plus, este necesară consolidarea unor articole relevante din Codul de procedură penală<sup>24</sup> referitoare la posesia de averi nejustificate. Sarcina de a stabili că averea a fost obținută în mod legal ar trebui să revină proprietarului acesteia și nu ar trebui să existe o prezumție legală în acest sens. Deținerea de averi nejustificate având orice valoare

---

<sup>22</sup> Comisia Națională de Integritate a declarat că în 2013 a inițiat 11 controale cu privire la procurori, dintre care 6 priveau o posibilă încălcare a regimului juridic al declarării veniturilor și proprietăților, iar 5 priveau o posibilă încălcare a regimului juridic al declarării conflictului de interese. După efectuarea controalelor, s-au constatat, în opinia Comisiei, 4 cazuri de încălcare a regimului juridic al declarării veniturilor și proprietăților, iar 2 cazuri priveau o posibilă încălcare a regimului juridic al declarării conflictului de interese.

În 2014, Comisia a inițiat 12 controale cu privire la procurori, dintre care 11 priveau o posibilă încălcare a regimului juridic al declarării veniturilor și proprietăților, iar 1 dintre acestea privea o posibilă încălcare a regimului juridic al declarării conflictului de interese. După efectuarea controalelor, au fost constatate 5 cazuri de încălcare a regimului juridic al declarării veniturilor și proprietăților.

În primele 10 luni ale anului 2015, Comisia a inițiat 4 controale cu privire la procurori, dintre care 3 priveau o posibilă încălcare a regimului juridic al declarării veniturilor și proprietăților, iar 1 dintre acestea privea o posibilă încălcare a regimului juridic al declarării conflictului de interese. După efectuarea controalelor, nu s-au constatat cazuri de încălcare.

În general, în perioada 2013 – 2015, au fost inițiate 27 de controale. În cazurile în care au fost constatate încălcări, materialele au fost trimise către:

- Procuratura Generală, pentru a fi examinate în temeiul articolului 352/1 din Codul penal și, de asemenea, către
- Centrul Național Anticorupție, pentru examinarea acestora în conformitate cu prevederile articolului 352/2 din Codul contravențional.

<sup>23</sup>A se vedea articolul 352<sup>1</sup> din Codul penal al Republicii Moldova nr. 985 din 18.04.2002

<sup>24</sup>A se vedea articolul 330<sup>2</sup> din Codul penal al Republicii Moldova

semnificativă, ar trebui să constituie un temei pentru eliberarea imediată din funcție a anumitor funcționari, inclusiv a tuturor procurorilor.

47. Procuratura Generală nu are o procedură clar stabilită și documentată pentru instrumentarea acestor cazuri, iar în cursul misiunii de evaluare nu a fost posibilă obținerea unor informații mai exacte cu privire la cum au decurs cazurile mai sus menționate. Într-adevăr, informațiile furnizate au fost inconsecvente și contradictorii. Deciziile în astfel de cazuri nu ar trebui luate de Procuratura Generală, ci ar trebui luate de noul Procuror specializat în Anticorupție independent. În orice caz, nu pare a se face justiție în condițiile în care Procuratura Generală cercetează și decide dacă să urmărească penal sau nu propriul personal și în care nici-o informație cu privire la aceste cazuri nu este pusă la dispoziția publicului în general, sau a agențiilor de reglementare relevante.

48. Prin urmare, este recomandat ca, pe viitor, rapoartele să fie trimise noului Procuror specializat în Anticorupție, iar toate presupusele nereguli cu privire la procurori ar trebui investigate în urma oricărei bănuieli de corupție. În acest sens ar fi necesare intervenții legislative, dat fiind faptul că în prezent această competență se presupune a fi a Procuraturii Generale.

49. Este de asemenea recomandat să aibă loc întruniri regulate între diferitele părți interesate, pentru a clarifica cerințele referitoare la elementele necesare pentru a deschide un dosar în baza unei declarații de avere false și în vederea schimbului de informații.

## VI. RECOMANDĂRI

**1. Procesul de reformare a Procuraturii ar trebui finalizat prin implementarea celorlalte recomandări din Avizul comun al Comisiei de la Veneția/DGI/OSCE/BIDDO.** În special, este important să se realizeze depolitizarea numirii și a eliberării din funcție a Procurorului General. Trebuie precizat că propunerea referitoare la numirea Procurorului General depinde de intervenția unei modificări constituționale.

**2. Procuratura Anticorupție ar trebui scoasă din sistemul ierarhic al Procuraturii Generale pentru a deveni o unitate complet independentă, astfel încât șeful Procuraturii Anticorupție să nu fie supus ordinelor Procurorului General sau ale oricărei alte persoane.** Procedura de numire și de eliberare din funcție a noului Procuror specializat în infracțiuni de corupție și infracțiuni conexe actelor de corupție nu ar trebui să fie o procedură politizată și ar trebui reglementată de norme similare celor propuse de Comisia de la Veneția în cazul Procurorului General. Șeful acestei noi unități ar trebui să fie un avocat cu experiență în dreptul penal sau un procuror cu experiență. În plus, după terminarea mandatului său, procurorul specializat ar trebui să aibă dreptul de a continua să activeze în funcția de procuror specializat, păstrându-și astfel dreptul de a se menține în funcție și evitând necesitatea ca acesta sau aceasta să solicite o altă funcție în stat, ceea ce ar putea prezenta un risc de corupție.

**3. Modul în care este desfășurată urmărirea penală ar trebui schimbat astfel încât ofițerii de urmărire penală să dețină responsabilitatea curentă pentru urmărirea penală,**

fiind supuși indicațiilor generale ale procurorului, în special în ceea ce privește aspectele de legalitate sau cele legate de principii generale ori aspectele de o importanță strategică.

**4. Ofițerii de urmărire penală și procurorii ar trebui să lucreze împreună în aceeași unitate, sub conducerea noului Procuror specializat în infracțiuni de corupție și infracțiuni conexe actelor de corupție.** Această unitate ar trebui să fie competentă în toate cauzele care sunt împărțite în prezent între CNA și Procuratura Anticorupție.

**5. Nivelul salariilor ar trebui să fie ridicat pentru toți actorii implicați în combaterea corupției, iar salariile din cadrul noii Procuraturi specializate în Anticorupție ar trebui să fie mai ridicate decât în cadrul altor organe de drept,** pentru a atrage personal cu suficiente competențe și totodată pentru a reține personalul cu experiență.

**6. Ar trebui avute în vedere resursele umane și financiare ale agențiilor care instrumentează investigarea și urmărirea penală a infracțiunilor de corupție,** iar orice deficiențe ar trebui remediate de urgență.

**7. Deciziile discreționare ale procurorilor ar trebui aprobate de un procuror superior și ar trebui să existe o evidență scrisă a acestora,** astfel încât să se poată verifica ulterior dacă s-au urmat procedurile corecte și s-au aplicat criteriile adecvate. Prin decizii discreționare se înțeleg toate deciziile în care procurorul face o alegere, incluzând deciziile dacă să aleagă învinuirea, care învinuire să o aplice, dacă să aplice măsurile provizorii, ce sentință să propună instanței, și altele.

**8. Procurorul General (și noul Procuror specializat, atunci când va fi numit) ar trebui să emită instrucțiuni clare** cu privire la criteriile care ar trebui aplicate și la procedurile care ar trebui urmate în cauzele în care un procuror ar trebui să își exercite competența discreționară.

**9. Procurorii și ofițerii de urmărire penală ar trebui să aibă în vedere, în toate cazurile, întreprinderea sistematică a cercetării averilor și posibilitatea de a solicita măsuri provizorii privind confiscarea instrumentelor și a produselor infracțiunii,** inclusiv a bunurilor cu valoare echivalentă. Acolo unde este cazul, ar trebui solicitate confiscări în legătură cu verdictul definitiv. Ar trebui efectuate inspecții în mod regulat pentru a asigura acest lucru și ar trebui furnizată orice instruire care ar putea fi necesară.

**10. Ar trebui să aibă loc întâlniri regulate între Curtea de Conturi și reprezentanții organelor de aplicare a legii** pentru a furniza informațiile necesare cu privire la audit și la practica administrativă în legătură cu cazurile de utilizare abuzivă a fondurilor publice. **Ar trebui luată în considerare crearea unor complete de judecători și procurori având formarea și expertiza necesare pentru a instrumenta astfel de cauze.**

**11. Legislația ar trebui modificată în sensul redefinirii și clarificării elementelor constitutive ale infracțiunii de a depune declarații de avere false, pentru a evita imposibilitatea prezentă de dovedire a infracțiunii.** O soluție ar fi impunerea unei răspunderi stricte în acest domeniu. Alternativa ar putea fi de a permite instanțelor să deducă intenția necesară din circumstanțele cauzei.

**12. Deciziile în cazurile privind declarațiile de avere false sau bazate pe averi nejustificate ar trebui preluate de la Procuratura Generală de către Procurorul independent specializat în Anticorupție . Toate deciziile de neînțepere a urmării penale în astfel de cazuri ar trebui motivate, documentate meticolos și comunicate Comisiei Naționale de Integritate.** Ar trebui să aibă loc întâlniri regulate între diferitele părți interesate, pentru a clarifica cerințele privind elementele necesare pentru a deschide un dosar în baza unei declarații de avere false și în vederea schimbului de informații.

**13. Legislația privind posesia de averi nejustificate trebuie să fie consolidată.** Sarcina de a stabili că averea a fost obținută în mod legal ar trebui să revină proprietarului acesteia și nu ar trebui să existe o prezumție în acest sens. Deținerea de averi nejustificate având orice valoare semnificativă ar trebui să constituie un motiv pentru eliberarea imediată din funcție a anumitor funcționari, inclusiv a tuturor procurorilor.