

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectului Legii cu privire la Procuratură

(înregistrat în Parlament cu numărul 202 din 18 Mai 2015)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a vulnerabilității proiectului Legii cu privire la Procuratură prin prisma drepturilor omului.

Evaluarea generală

1. Autorul proiectului este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Justiției, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.

2. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

Potrivit Avizului nr. 9 (2014) al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni „Privind normele și principiile europene referitoare la procurori”, rolul și sarcinile procurorilor, atât în domeniul justiției penale, cât și în afara acesteia, ar trebui să fie definite în legislație la cel mai înalt nivel posibil. Categoria propusă a actului legislativ este justificată și în virtutea art. 72 alin. (3) lit. r) din Constituția RM, care stabilește că prin lege organică poate fi reglementat oricare alt domeniu pentru care Parlamentul consideră necesară adoptarea de lege organică. Mai mult, categoria actului, pornind de la sensul unor reglementări, este justificată și prin prevederile art. 72 alin. (3) literele j) și p), dar și art. 41 alin. (7) din Constituția RM.

3. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Potrivit autorului, elaborarea și promovarea proiectului a fost impusă prin mai multe documente de politici, și anume:

- Strategia de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016, aprobată prin Legea nr. 231 din 25.11.2011;
- Acordul de finanțare dintre Guvernul RM și UE privind Programul de suport al reformei justiției, semnat la Bruxelles la 14.06.2013, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr. 669 din 02.09.2013;
- Acordul de Asociere între RM, pe de o parte, și UE și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, ratificat prin Legea nr. 112 din 02.07.2014.

Documentele de politici enunțate prevedeau intervenții legislative în scopul creării unei Procuraturi funcționale, independente, autonome și transparente ca element indispensabil unui sistem de justiție echitabil, efectiv și eficient.

Liniile directorii ale procesului de reformare a Procuraturii au fost trasate prin Concepția de reformă a Procuraturii, aprobată prin Legea nr. 122 din 03.07.2013.

Potrivit autorului, proiectul urmărește câteva obiective:

- instituirea standardelor europene/comunitare în organizarea și activitatea Procuraturii (identificarea locului și rolului Procuraturii și raporturile acesteia cu puterea executivă, legislativă, judecătorească; concentrarea competențelor Procuraturii în cadrul sistemului de justiție penală; optimizarea structurii Procuraturii, reieșind din domeniile de intervenție și competențele sale; promovarea specializării în cadrul

Procuraturii; sporirea transparenței activității Procuraturii);

- consolidarea statutului procurorului (asigurarea unui nivel înalt de competență profesională și integritate; precizarea competențelor procurorului la exercitarea atribuțiilor Procuraturii și în cadrul raporturilor dintre acesta și alți subiecți ai procesului penal; asigurarea independenței decizionale a procurorului la executarea atribuțiilor sale);
- revizuirea managementului resurselor Procuraturii (alocarea adecvată a resurselor organizatorice, financiare, materiale și umane în cadrul Procuraturii; consolidarea rolului organelor de autoadministrare a Procuraturii la administrarea resurselor Procuraturii).

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. Pornind de la esența reglementărilor, în condițiile art. 20 din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, nota informativă ar trebui să cuprindă:

- condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;
- principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;
- referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză;
- fundamentarea economico-financiară.

Nota informativă conține:

- condițiile ce au impus elaborarea proiectului și finalităților urmărite;
- principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;
- fundamentarea economico-financiară;
- impactul proiectului;
- modul de încorporare în sistemul actelor normative în vigoare.

Nota informativă nu abordează, în mod special, analiza nivelului de conformitate a prevederilor cu standardele internaționale (europene), făcându-se referințele de rigoare la avizul Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția) asupra proiectului.

5. Sfera de reglementare a proiectului corespunde următoarelor domenii/drepturi:

Drepturi si libertăți social-economice:

Dreptul la muncă și la protecția muncii (art. 43 din Constituția RM)

Drepturi garanții:

Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică la restabilirea dreptului încălcat în declarații (art. 53 din Constituția RM)

Dreptul la acces liber la justiție (art. 20 din Constituția RM)

Dreptul de a cunoaște drepturile și îndatoririle (art. 23 din Constituția RM)

Evaluarea de fond a proiectului

6. Respectarea principiului transparenței este asigurată suficient. Proiectul conține prevederi exprese care obligă organele Procuraturii să ofere informații accesibile și ușor disponibile, relevante și actualizate. Totodată, aceste organe cad sub incidența legislației speciale referitoare la accesul la informații, dar și referitoare la petiționare, astfel fiind asigurate mecanismele legale de comunicare cu populația.

7. Respectarea principiului participării este asigurată suficient. Constatarea este reținută pornind de la reglementările ce țin de componența, dar și competența, organelor de autoadministrare din cadrul Procuraturii, fiind asigurată reprezentarea societății civile.

8. Respectarea principiului responsabilizării este asigurată suficient. Constatarea a fost reținută pornind de la constatările referitoare la respectarea principiului transparenței și respectarea principiului participării. Anumite recomandări de îmbunătățire a proiectului în vederea asigurării principiului responsabilizării se conțin la pct. 7 din Analiza detaliată a textului proiectului.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ este conform parțial Constituției. Anumite prevederi din proiect nu sînt întocmai corespunzătoare normelor constituționale. Pentru detalii a se vedea punctele 9 și 14 din Analiza detaliată a textului proiectului.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ este conform parțial legislației corelative. Potrivit autorului, asigurarea implementării proiectului necesită revizuirea mai multor acte legislative printre care:

- Codul de procedură penală al RM, nr. 122 din 14.03.2003;
- Codul de procedură civilă al RM, nr. 225 din 30.05.2003;
- Legea nr. 355 din 23.12.2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar.

Suplimentar, reținem necorelarea unor prevederi din proiect cu:

- Legea nr. 1264 din 19.07.2002 privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății persoanelor cu funcții de demnitate publică, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcție de conducere;
- Legea nr. 16 din 15.02.2008 cu privire la conflictul de interese;
- Legea nr. 180 din 19.12.2011 cu privire la Comisia Națională de integritate;
- Legea nr. 269 din 12.12.2008 privind aplicarea testării la detectorul comportamentului simulat (poligraf);
- legi speciale ce țin de statutul unor categorii de personal (ofițeri de urmărire penală, ofițeri de investigații etc.) în partea ce ține de angajarea răspunderii disciplinare a acestora.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standartelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform parțial standartelor internaționale. Prevederile referitoare la controlul ierarhic, fără a fi adecvat dezvoltate, nu sunt întocmai potrivite standartelor europene. Potrivit §§ 40-42 din Avizul nr. 9 (2014) al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni „Privind normele și principiile europene referitoare la procurori”, în general, majoritatea parchetelor fac obiectul unei organizări ierarhice, având în vedere natura sarcinilor atribuite acestora. Relațiile dintre diferitele niveluri ale ierarhiei trebuie să fie reglementate prin reguli clare, transparente și echilibrate, și ar trebui pus în aplicare un sistem adecvat de control. În ceea ce privește procurorii, într-un stat de drept în care parchetele funcționează după o structură ierarhică, efectivitatea urmăririi penale depinde de existența unor reguli transparente privind exercitarea autorității, responsabilitatea și răspunderea. Este esențial să se stabilească garanții adecvate care să asigure neamestecul în activitățile procurorilor. Neamestecul implică asigurarea faptului că în aceste activități, în special în faza de judecată, procurorul este în afara atît a presiunilor externe, cît și a presiunilor interne necuvenite sau ilegale venite din interiorul parchetului. Într-un sistem ierarhic, procurorul superior trebuie să fie în măsură să exercite un control adecvat asupra deciziilor luate în cadrul parchetului, cu condiția respectării drepturilor fiecărui procuror.

Prevederile referitoare la delegarea procurorului fără consimțămîntul acestuia nu sunt potrivite §§ 68-71 din Avizul nr. 9 (2014) al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni „Privind normele și principiile europene referitoare la procurori”. Potrivit standartelor, o modalitate de a influența în mod necorespunzător un procuror poate fi transferul la un alt parchet, realizat fără consimțămîntul său. În cazul transferului sau detașării interne sau externe a unui procuror, fără consimțămîntul său, ar trebui să existe garanții prevăzute de lege pentru a compensa eventualele riscuri (de exemplu, un transfer deghizat într-o măsură disciplinară). Posibilitatea de a transfera un procuror fără consimțămîntul său ar trebui să fie reglementată prin lege și limitată la circumstanțe excepționale, cum ar fi necesitățile imperioase ale serviciului (de exemplu, pentru a egaliza volumul de muncă etc.) sau măsuri disciplinare, în cazuri cu adevărat grave. De asemenea, este necesar să fie luate în considerare opiniile, aspirațiile și specializările procurorului și situația familială. În cazurile de mai sus ar trebui să fie posibilă introducerea unei plîngerii la o instanță independentă.

12. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței Curții Constituționale.

Proiectul/actul normativ este conform jurisprudenței Curții Constituționale. Urmare a expertizei, nu au fost identificate prevederi, care ar fi problematice prin prisma jurisprudenței Curții Constituționale (hotărâri: nr. 26 din 23.10.2007; nr. 1 din 22.01.2008; nr. 5 din 17.03.2009; nr. 4 din 27.01.2000).

13. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței CtEDO. Proiectul/actul normativ este conform parțial jurisprudenței CtEDO. Prevederile referitoare la controlul ierarhic, fără a fi adecvat dezvoltate, nu sunt întocmai potrivite jurisprudenței CEDO (Guja c. Moldova (Marea Cameră a Curții Europene), nr. 14277/04, § 86; Kolevi c. Bulgariei, nr. 1108/02, 05/02/2010, §§ 148-149; Vasilescu c. României, nr. 53/1997/837/1043, 22/05/1998, §§ 40-41; Pântea c. României, nr. 33343/96, 03/09/2003, § 238; Moulin c. Franței, nr. 37104/06, 23/02/2011, § 57; Kolevi c. Bulgariei, nr. 1108/02, 05/02/2010, § 142). Potrivit CEDO, într-o societate democratică, atât instanțele, cât și autoritățile responsabile de investigații, trebuie să rămână libere de presiunea politică. Procurorii ar trebui să ia decizii în mod independent și, în timp ce cooperează cu alte instituții, ar trebui să-și îndeplinească sarcinile în afara oricăror presiuni externe sau imixțiuni din partea executivului sau legislativului, în conformitate cu principiile de separație a puterilor și responsabilității. CEDO s-a referit și la problema independenței procurorilor în contextul măsurilor de siguranță generale, cum ar fi garanțiile pentru a asigura independența funcțională a procurorilor față de superiori și controlul judiciar al acțiunilor parchetelor.

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ limitează drepturile/libertățile. Anumite prevederi din proiect limitează drepturile garantate constituțional. Pentru detalii a se vedea punctele 13 și 14 din Analiza detaliată a textului proiectului.

15. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender neutru.

16. Analiza detaliată a textului proiectului.

Nr.	Articol	Text	Obiecții	Factorii de vulnerabilitate
1		Art. 3 alin. (6) (6) În condițiile prevederilor art. 15 din prezenta lege și a Codului de procedură penală, activitatea procurorului poate fi supusă controlului din partea procurorului ierarhic superior și a instanței judecătorești.	A se vedea Nivelul de corespundere a proiectului standardelor internaționale și Nivelul de corespundere a proiectului jurisprudenței CtEDO (puncte din prezentul raport). Controlul și constatarea nerespectării interdicțiilor, statuate prin art. 15 din proiect, fac parte, în condițiile legislației corelative (Legea nr. 1264 din 19.07.2002	Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă; Prevederi necorespunzătoare standardelor internaționale; Prevederi necorespunzătoare jurisprudenței CtEDO; Examinarea suplimentară a oportunității normelor, inclusiv în partea ce ține de menținerea controlului ierarhic. În eventualitatea menținerii controlului ierarhic - dezvoltarea proiectului cu reglementări cuprinzătoare în acest sens.

			privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății persoanelor cu funcții de demnitate publică, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcție de conducere; Legea nr. 16 din 15.02.2008 cu privire la conflictul de interese; Legea nr. 180 din 19.12.2011 cu privire la Comisia Națională de integritate) din atribuțiile exclusive ale Comisiei Naționale de Integritate.		
2	Art. 6 alin. (1) lit. b)	(1) În scopul executării funcțiilor Procuraturii, procurorul își exercită atribuțiile pe întreg teritoriul Republicii Moldova, în toate instanțele judecătorești și, în condițiile legii, are următoarele drepturi: ... b) să inițieze proceduri disciplinare pentru încălcările de lege,	Prevederi care distorsionează conceptul răspunderii disciplinare, aceasta urmînd a fi angajată în condițiile legilor speciale ce reglementează statutul categoriilor enunțate de personal (ofițeri de urmărire penală, ofițeri de investigați, etc.). Mai mult, aceste prevederi ar putea aduce atingere independenței acestora, sporind riscul	Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă; Alți factori Ambiguitatea procedurilor disciplinare;	Substituirea sintagmei "să inițieze" cu sintagma "să solicite inițierea".

		<p>neîndeplinirea sau îndeplinirea necorespunzătoare a obligațiilor în cadrul procedurilor penale, de către ofițerii de urmărire penală, lucrătorii organelor de constatare, cei ai organelor care exercită activitate specială de investigații, precum și cei responsabili de înregistrarea sesizărilor;</p> <p>...</p>	<p>unui eventual abuz din partea procurorului în exercitarea acestui drept.</p>		
3	Art. 8 alin. (3) lit. b)	<p>(3) Atribuțiile Procuraturii Generale:</p> <p>...</p> <p>b) la decizia Procurorului General, conduce și exercită urmărirea penală, reprezintă învinuirea în instanța de judecată, în cauzele de importanță deosebită;</p> <p>...</p>	<p>Se operează cu termenul "cauzele de importanță deosebită", care, în lipsa unor prevederi de concretizare, poate fi interpretat abuziv. Astfel, ar putea fi legiferate atribuții care admit derogări și interpretări abuzive, ce constituie factor de coruptibilitate. Mai mult, prin aceste prevederi ar putea să se aducă atingere normelor referitoare la delimitarea competențelor de urmărire penală, statuate prin legea procesual-penală. Notăm că, Codul de procedură</p>	<p>Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;</p> <p>Alți factori Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive; Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive;</p>	Concretizarea prevederilor.

			penală al RM nr. 122 din 14.03.3003 conține prevederi apropiate. Însă, acestea, fiind mai clare, se referă la compunerea instanței de judecată. Astfel, potrivit art. 30 alin. (4) din legea menționată, cauzele penale deosebit de complicate, precum și cele care prezintă o mare importanță socială pot fi examinate, la decizia motivată a președintelui instanței judecătorești, în complet format din 3 judecători.		
4	Art. 8 alin. (3) lit. c)	(3) Atribuțiile Procuraturii Generale: ... c) reprezintă învinuirea în Curtea Supremă de Justiție; ...	Nu este clar motivul pentru care învinuirea în Curtea Supremă de Justiție este lăsată în atribuțiile Procuraturii Generale. De altfel, normele concurează cu prevederile alin. (3) lit. c) și alin. (4) lit. d) ale art. 9 din proiect.	Alți factori Concurența normelor de drept;	Examinarea suplimentară a oportunității normelor.
5	Art. 9 alin. (4) lit. c)	(4) Procuratura pentru Cauze Speciale este specializată în combaterea criminalității organizate, precum și a terorismului și torturii. Procuratura	Prevederile instituie atribuții care admit derogări și interpretări abuzive, reprezentând un factor sporit de coruptibilitate. Acestea ar putea duce atingere și normelor	Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă; Alți factori Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive.	Examinarea suplimentară a oportunității normelor.

		<p>pentru Cauze Speciale are următoarele atribuții:</p> <p>...</p> <p>c) exercită sau conduce urmărirea penală în cauzele transmise acesteia pentru instrumentare de către Procurorul General;</p> <p>...</p>	<p>referitoare la delimitarea competențelor de urmărire penală, statuate prin legea procesual-penală.</p>		
6	Art. 11 alin. (1) lit. c)	<p>(1) Procurorul General:</p> <p>...</p> <p>c) exercită controlul asupra activității procurorilor;</p> <p>...</p>	<p>A se vedea Nivelul de corespundere a proiectului standardelor internaționale și Nivelul de corespundere a proiectului jurisprudenței CtEDO, puncte din prezentul raport.</p>	<p>Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare standardelor internaționale; Prevederi necorespunzătoare jurisprudenței CtEDO;</p>	<p>Examinarea suplimentară a oportunității menținerii controlului ierarhic. În eventualitatea menținerii controlului ierarhic - dezvoltarea proiectului cu reglementări cuprinzătoare în acest sens.</p>
7	Art. 11 alin. (3)	<p>...</p> <p>(3) Procurorul General prezintă anual Parlamentului un raport despre activitatea Procuraturii. Raportul Procurorului General se transmite Președintelui Republicii Moldova și Guvernului, este făcut public și se plasează pe pagina web a</p>	<p>Norme lacunare, nefiind stabilite expres termenele până la care urmează să fie adusă la îndeplinire obligațiile.</p>	<p>Alți factori Lipsa unor termene concrete;</p>	<p>În vederea responsabilizării autorității, de stabilit expres termene.</p>

		Procuraturii Generale.			
8	Art. 13 (2) lit. b)	(2) Procurorul ierarhic superior nemijlocit exercită următoarele atribuții: ... b) revocă, suspendă sau anulează actele emise de procurorul ierarhic inferior, care contravin legii; ...	A se vedea Nivelul de corespundere a proiectului standardelor internaționale și Nivelul de corespundere a proiectului jurisprudenței CtEDO, puncte din prezentul raport.	Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare standardelor internaționale; Prevederi necorespunzătoare jurisprudenței CtEDO;	Examinarea suplimentară a oportunității menținerii controlului ierarhic. În eventualitatea menținerii controlului ierarhic - dezvoltarea proiectului cu reglementări cuprinzătoare în acest sens.
9	Art. 17 alineatele (10) - (12)	Potrivit textului din proiect.	Luând act de prevederile art. 97 alin. (1) din proiect, reținem necoresponderea a normelor prevederilor art. 125 alin. (1) din Constituția RM.	Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor constituționale;	Revizuirea normelor art. 125 alin. (1) din Constituția RM.
10	Art. 17 alin. (1) lit. c)	(1) La funcția de Procuror General poate candida persoana care întrunește următoarele condiții: ... c) are calități organizatorice; ...	Normele stabilesc o condiție interpretabilă, căreia trebuie să corespundă candidatul la funcția de Procuror General, aceasta fiind un factor de coruptibilitate.	Alți factori Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive.	Revizuirea normelor în sensul stabilirii, ca condiție, a unei anumite vechimi de muncă în funcții de conducere.
11	Art. 17 alin. (4)	(4) Procesul de selectare a candidatului la	Normele stabilesc un criteriu	Alți factori Formulare ambiguă care	Concretizarea normelor - eventuala

		funcția de Procuror General se desfășoară potrivit unor criterii obiective, bazate pe merit, ținând cont de pregătirea profesională, de integritatea și capacitățile acestuia.	interpretabil - integritatea, care urmează să se ia în calcul la selectarea candidatului la funcția de Procuror General, acesta fiind un factor de coruptibilitate.	admite interpretări abuzive.	aplicare, în procesul de selectare, a prevederilor art. 20 alin. (1) literele f) și g), cumulativ cu prevederile art. 20 alin. (2) din proiect.
12	Art. 22 alin. (2) literele h) și i)	(2) Pentru a fi înscris în Registru, candidatul la funcția de procuror depune următoarele acte: ... h) declarația cu privire la venituri și proprietate; i) declarația de interese personale; ...	Controlul declarațiilor cu privire la venituri și proprietate, dar și al declarațiilor de interese personale, în condițiile legislației corelate (Legea nr. 1264 din 19.07.2002 privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății persoanelor cu funcții de demnitate publică, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcție de conducere; Legea nr. 16 din 15.02.2008 cu privire la conflictul de interese; Legea nr. 180 din 19.12.2011 cu privire la Comisia Națională de integritate), face parte din atribuțiile exclusive ale Comisiei Naționale de Integritate. De altfel, în condițiile actelor	Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;	Examinarea suplimentară a oportunității normelor.

			legislative menționare, candidații la funcții nu sînt subiecți ai declarării.		
13	Art. 22 alin. (4)	(4) Sînt înscriși în Registrul doar candidații la funcția de procuror care au promovat testul la detectorul comportamentului simulat (poligraf).	Sintagma "au promovat" este interpretabilă, făcînd norme nepotrivite modului de utilizare a rezultatelor testării la poligraf, prevăzut de art. 27 din Legea nr. 269 din 12.12.2008 privind aplicarea testării la detectorul comportamentului simulat (poligraf). Pornind de la aceste prevederi, dar și de la spiritul legii speciale, rezultatele testării care demonstrează caracterul neautentic al informației comunicată de persoana testată nu constituie dovadă a caracterului neautentic al informației comunicate și nu poate constitui unica temei pentru restricționarea persoanei într-un drept garantat constituțional, dreptul la muncă, consfințit prin art. 43 din Constituția RM.	Vulnerabilitate Prevederi care limitează drepturile/libertățile;	Substituirea sintagmei "au promovat" cu sintagma "au fost supuși testului".

14	Art. 24 alin. (4) ultima frază	(4) ... Hotărîrea Consiliului Superior al Procurorilor poate fi contestată la Curtea Supremă de Justiție doar în partea ce se referă la procedura de adoptare.	În condițiile în care contestarea hotărîrii Consiliului Superior al Procurorilor se limitează doar la partea ce ține de procedura de adoptare, se limitează dreptul la acces liber la justiție garantat prin art. 20 din Constituția RM. Orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime. Nici o lege nu poate îngredi accesul la justiție.	Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor constituționale; Prevederi care limitează drepturile/libertățile;	Excluderea sintagmei "doar în partea ce se referă la procedura de adoptare".
15	Art. 32 alineatele (3) și (4)	(3) În cazul în care deciziile luate de procuror sînt ilegale, acestea pot fi anulate motivat de către procurorul ierarhic superior. (4) Persoana drepturile și interesele legitime ale căreia au fost afectate prin acțiunile, inacțiunile sau actele procurorului le poate contesta la procurorul ierarhic	A se vedea Nivelul de corespundere a proiectului standardelor internaționale și Nivelul de corespundere a proiectului jurisprudenței CtEDO (puncte din prezentul raport).	Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare standardelor internaționale; Prevederi necorespunzătoare jurisprudenței CtEDO;	Examinarea suplimentară a oportunității menținerii controlului ierarhic. În eventualitatea menținerii controlului ierarhic - dezvoltarea proiectului cu reglementări cuprinzătoare în acest sens.

		superior. Hotărîrea procurorului ierarhic superior prin care a fost soluționată contestația poate fi atacată în instanța de judecată.			
16	Art. 53 alineatele (2) și (3)	(2) În cazul în care o procuratură nu poate funcționa din cauza lipsei temporare a unor procurori, existența unor funcții vacante, precum și în alte cazuri, Procurorul General, la propunerea procurorului-șef al procuraturii respective, poate delega procurori de la alte procuraturi, fără acordul lor, pe o durată de pînă la o lună pe parcursul unui an, iar cu consimțămîntul scris al procurorului, acesta poate fi delegat pentru o perioadă de pînă la 6 luni. (3) În scopul investigării unei cauze concrete, procurorul desemnat în calitate de membru al grupului de urmărire penală poate fi delegat într-o altă procuratură pentru o perioadă de	A se vedea Nivelul de corespundere a proiectului standardelor internaționale.	Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare standardelor internaționale;	A completa cu prevederi care ar statua dreptul procurorului de a ataca, în condițiile legii, în instanța de judecată, hotărîrea privind delegarea, dacă aceasta a fost luată fără acordul acestuia.

		pînă la 6 luni fără acordul acestuia.			
--	--	---	--	--	--

Concluzii

Potrivit autorului, elaborarea și promovarea proiectului a fost impusă prin mai multe documente de politici, și anume:

- Strategia de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016, aprobată prin Legea nr. 231 din 25.11.2011;
- Acordul de finanțare dintre Guvernul RM și UE privind Programul de suport al reformei justiției, semnat la Bruxelles la 14.06.2013, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr. 669 din 02.09.2013;
- Acordul de Asociere între RM, pe de o parte, și UE și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, ratificat prin Legea nr. 112 din 02.07.2014.

Documentele de politici enunțate prevedeau intervenții legislative în scopul creării unei Procuraturi funcționale, independente, autonome și transparente ca element indispensabil unui sistem de justiție echitabil, efectiv și eficient.

Liniile directorii ale procesului de reformare a Procuraturii au fost trasate prin Concepția de reformă a Procuraturii, aprobată prin Legea nr. 122 din 03.07.2013.

Proiectul urmărește cîteva obiective:

- instituirea standardelor europene/comunitare în organizarea și activitatea Procuraturii (identificarea locului și rolului Procuraturii și raporturile acesteia cu puterea executivă, legislativă, judecătorească; concentrarea competențelor Procuraturii în cadrul sistemului de justiție penală; optimizarea structurii Procuraturii, reieșind din domeniile de intervenție și competențele sale; promovarea specializării în cadrul Procuraturii; sporirea transparenței activității Procuraturii);
- consolidarea statutului procurorului (asigurarea unui nivel înalt de competență profesională și integritate; precizarea competențelor procurorului la exercitarea atribuțiilor Procuraturii și în cadrul raporturilor dintre acesta și alți subiecți ai procesului penal; asigurarea independenței decizionale a procurorului la executarea atribuțiilor sale);
- revizuirea managementului resurselor Procuraturii (alocarea adecvată a resurselor organizatorice, financiare, materiale și umane în cadrul Procuraturii; consolidarea rolului organelor de autoadministrare a Procuraturii la administrarea resurselor Procuraturii).

Nota informativă a proiectului conține o argumentare suficientă și cuprinde:

- analiza condițiilor ce au impus elaborarea proiectului și finalităților urmărite;
- analiza principalelor prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;
- fundamentarea economico-financiară;
- impactul proiectului;
- modul de încorporare în sistemul actelor normative în vigoare.

Nota informativă nu abordează, în mod special, analiza nivelului de conformitate a prevederilor cu standardele internaționale (europene), făcîndu-se referințele de rigoare la avizul asupra proiectului al Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția).

Respectarea principiului transparenței, participării și responsabilizării este asigurată suficient.

Proiectul este conform parțial Constituției. Anumite prevederi din proiect nu sînt întocmai corespunzătoare normelor constituționale. Pentru detalii a se vedea punctele 9 și 14 din Analiza detaliată a textului proiectului.

Proiectul este conform parțial legislației corelative. Reținem necorelarea unor prevederi din proiect cu:

- Codul de procedură penală al RM, nr. 122 din 14.03.2003;
- Codul de procedură civilă al RM, nr. 225 din 30.05.2003;
- Legea nr. 355 din 23.12.2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar.

- Legea nr. 1264 din 19.07.2002 privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății persoanelor cu funcții de demnitate publică, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcție de conducere;
- Legea nr. 16 din 15.02.2008 cu privire la conflictul de interese;
- Legea nr. 180 din 19.12.2011 cu privire la Comisia Națională de integritate;
- Legea nr. 269 din 12.12.2008 privind aplicarea testării la detectorul comportamentului simulat (poligraf);
- legi speciale ce țin de statutul unor categorii de personal (ofițeri de urmărire penală, ofițeri de investigații etc.) în partea ce ține de angajarea răspunderii disciplinare a acestora.

Proiectul este conform parțial standardelor internaționale.

Prevederile referitoare la controlul ierarhic, fără a fi adecvat dezvoltate, nu sunt întocmai potrivite standardelor europene. Potrivit §§ 40-42 din Avizul nr. 9 (2014) al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni „Privind normele și principiile europene referitoare la procurori”, în general, majoritatea parchetelor fac obiectul unei organizări ierarhice, având în vedere natura sarcinilor atribuite acestora. Relațiile dintre diferitele niveluri ale ierarhiei trebuie să fie reglementate prin reguli clare, transparente și echilibrate, și ar trebui pus în aplicare un sistem adecvat de control. În ceea ce privește procurorii, într-un stat de drept în care parchetele funcționează după o structură ierarhică, efectivitatea urmăririi penale depinde de existența unor reguli transparente privind exercitarea autorității, responsabilitatea și răspunderea. Este esențial să se stabilească garanții adecvate care să asigure neamestecul în activitățile procurorilor. Neamestecul implică asigurarea faptului că în aceste activități, în special în faza de judecată, procurorul este în afara atît a presiunilor externe, cît și a presiunilor interne necuvenite sau ilegale venite din interiorul parchetului. Într-un sistem ierarhic, procurorul superior trebuie să fie în măsură să exercite un control adecvat asupra deciziilor luate în cadrul parchetului, cu condiția respectării drepturilor fiecărui procuror.

Prevederile referitoare la delegarea procurorului fără consimțămîntul acestuia nu sunt potrivite §§ 68-71 din Avizul nr. 9 (2014) al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni „Privind normele și principiile europene referitoare la procurori”. Potrivit standardelor, o modalitate de a influența în mod necorespunzător un procuror poate fi transferul la un alt parchet, realizat fără consimțămîntul său. În cazul transferului sau detașării interne sau externe a unui procuror, fără consimțămîntul său, ar trebui să existe garanții prevăzute de lege pentru a compensa eventualele riscuri (de exemplu, un transfer deghizat într-o măsură disciplinară). Posibilitatea de a transfera un procuror fără consimțămîntul său ar trebui să fie reglementată prin lege și limitată la circumstanțe excepționale, cum ar fi necesitățile imperioase ale serviciului (de exemplu, pentru a egaliza volumul de muncă etc.) sau măsuri disciplinare, în cazuri cu adevărat grave. De asemenea, este necesar să fie luate în considerare opiniile, aspirațiile și specializările procurorului și situația familială. În cazurile de mai sus ar trebui să fie posibilă introducerea unei plîngerii la o instanță independentă.

Proiectul este conform jurisprudenței Curții Constituționale. Urmare a expertizei, nu au fost identificate prevederi, care ar fi problematice prin prisma jurisprudenței Curții Constituționale (hotărîri: nr. 26 din 23.10.2007; nr. 1 din 22.01.2008; nr. 5 din 17.03.2009; nr. 4 din 27.01.2000).

Proiectul este conform parțial jurisprudenței CtEDO. Prevederile referitoare la controlul ierarhic, fără a fi adecvat dezvoltate, nu sunt întocmai potrivite jurisprudenței CEDO (Guja c. Moldova (Marea Cameră a Curții Europene), nr. 14277/04, § 86; Kolevi c. Bulgariei, nr. 1108/02, 05/02/2010, §§ 148-149; Vasilescu c. României, nr. 53/1997/837/1043, 22/05/1998, §§ 40-41; Pântea c. României, nr. 33343/96, 03/09/2003, § 238; Moulin c. Franței, nr. 37104/06, 23/02/2011, § 57; Kolevi c. Bulgariei, nr. 1108/02, 05/02/2010, § 142). Potrivit CEDO, într-o societate democratică, atît instanțele, cît și autoritățile responsabile de investigații, trebuie să rămîină libere de presiunea politică. Procurorii ar trebui să ia decizii în mod independent și, în timp ce cooperează cu alte instituții, ar trebui să-și îndeplinească sarcinile în afara oricăror presiuni externe sau imixțiuni din partea executivului sau legislativului, în conformitate cu principiile de separație a puterilor și responsabilității. CEDO s-a referit și la problema independenței procurorilor în contextul măsurilor de siguranță generale, cum ar fi garanțiile pentru a asigura independența funcțională a procurorilor față de superiori și controlul judiciar al acțiunilor parchetelor.

Anumite prevederi din proiect limitează drepturile garantate constituțional. Pentru detalii a se vedea punctele 13 și 14 din Analiza detaliată a textului proiectului.

Proiectul este gender neutru.

