CÂT DE INDEPENDENTĂ ESTE OARE FAZA INCIPIENTĂ A PROCEDURII DISCIPLINARE ÎN PRIVINȚA PROCURORILOR ÎN REPUBLICA MOLDOVA?

Natalia CRECIUN
CZU: 347.963:347.962.3:347.56(478) natalia.creciun@gmail.com

Procedurile disciplinare în privința judecătorilor și procurorilor constituie mecanisme de responsabilizare a profesioniștilor vizați, de eficientizare a activității judiciare, de fortificare a integrității judiciare. Dat fiind rolul atât de important al acestei dimensiuni, care poate avea impact major asupra carierei judecătorilor și procurorilor, este esențială respectarea principiului independenței în derularea procedurilor disciplinare. Întrebarea care ne preocupă, în mod prioritar, este: când anume, de la ce fază a procedurii, procesul ar trebui derulat sub auspiciul independenței?

Context. Întrebarea a apărut în contextul comparării unor aspecte particulare în procedura disciplinară privind judecătorii și privind procurorii. Dilema a fost generată de deosebirile (considerăm noi) de substanță existente la etapa preliminară de investigare de către Inspecția Judiciară și Inspecția Procurorilor a faptelor privind posibilele abateri disciplinare comise de judecători, respectiv, de procurori. Dacă în cazul judecătorilor, Inspecția Judiciară este un „organ specializat" al Consiliului Superior al Magistraturii, „independent" și „dispune de autonomie funcțională" [1, art. 7 alin.(1), atunci organul care exercită verificări preliminare în procedura disciplinară în privința procurorilor – Inspecția Procurorilor – nu este decât „o subdiviziune a Procuraturii Generale", „subordonată direct Procurorului General" [2, art.52 alin.(1),(5)]. O asemenea formulă de reglementare juridică a statutului Inspecției Procurorilor este discutabilă, cel puțin din perspectiva gradului de independență a investigațiilor efectuate la faza primară a procedurii disciplinare în privința procurorilor.

Care sunt standardele internaționale în domeniu? Dacă la nivel european standardele privind etica, deontologia și disciplina judecătorilor sunt, mai mult sau mai puțin, uniformizate, atunci acest segment al administrării carierei procurorilor este de-a dreptul deficitar. Problematica rezidă în varietatea opțiunilor regulatorii în domeniu existente în sistemele juridice europene și în dificultatea găsirii echilibrului între independența procurorilor, responsabilitatea procurorilor și organizarea lor ierarhică. Ceea ce consacră însă recomandările europene, se referă la faptul că „statutul procurorilor [trebuie] să fie garantat prin lege la nivelul cel mai înalt posibil, într-o manieră similară cu cel al judecătorilor", inclusiv cu privire la disciplină [3, par.37]. „Comportamentul procurorilor, precum și cel al judecătorilor, nu poate fi lăsat la discreția acestora". Însă „[e]ste de dorit […] procesul de […] disciplină a procurorilor să fie […] cât mai aproape posibil de cel al judecătorilor […]" [4, § 22, 24]. La nivel național „procedurile disciplinare [trebuie] să includă garanțiile necesare pentru un proces decizional independent, autonom și transparent și să fie guvernate de

criterii transparente și obiective” [5, §22]. „[P]rocedurile disciplinare [...] ar trebui să aibă la bază [...] proceduri imparțiale [...] și [să poată] fi supuse unui control independent și imparțial” [6, §XII].

Îngrijorări la nivel național. În linii mari, în legislația națională se ține cont de mai multe exigențe indispensabile procedurii disciplinare în privința procurorilor, consacrate la nivel european (statutul procurorilor și procedura disciplinară în privința acestora sunt reglementate prin lege; examinarea cauzelor disciplinare și adoptarea deciziei privind aplicarea sau neaplicarea sancțiunii țin de competența unor organe cu atribuții exprese în acest sens – Consiliul Superior al Procurorilor, Colegiul de disciplină și etică; decizia privind aplicarea sancțiunii poate fi contestată de procuror în instanța de judecată [7, art. 6, 14-16, 33-53]). Totuși, există și anumite reglementări care provoacă îngrijorări, cum ar fi: derularea investigațiilor primare de către Inspecția Procurorilor, care este direct subordonată Procurorului General; adoptarea regulamentului de organizare și de funcționare a Inspecției Procurorilor de către Procurorul General; învestirea Inspecției Procurorilor cu competențe neexhaustive [8, art.52]. În opinia noastră, aceste circumstanțe sunt de natură a afecta, în percepția unui observator neutru, independența Inspecției Procurorilor.

Posibile soluții. În vederea eliminării suspiciunilor de imparțialitate a verificărilor și investigațiilor exercitate de Inspecția Procurorilor, ar putea fi examinate următoarele posibile soluții: recunoașterea, prin lege, a independenței funcționale a Inspecției Procurorilor; crearea Inspecției Procurorilor, în calitate de organ specializat, de control, în cadrul Consiliului Superior al Procurorilor și, prin urmare, includerea acesteia în sistemul organelor de autoadministrare a Procuraturii.

Rezultate scontate. Așteptări. Reformarea organizațională a Inspecției Procurorilor, în felul relatat mai sus, ar avea impact și asupra modului de funcționare a entității vizate. Ar spori gradul de independență operațională și decizională, ceea ce este indispensabil pentru un organ cu competențe în procedura disciplinară în privința procurorilor. Excluderea subordonării directe față de Procurorul General ar constitui un pas important în fortificarea statutului inspectorilor: aceștia ar avea capacitate reală, efectivă, de a acționa în mod independent la administrarea și aprecierea probelor, precum și la adoptarea deciziilor. Fără a avea prejudecăți față de funcția de Procuror General și față de cel investit cu prerogativa exercitării ei pe perioada unui anumit mandat, considerăm totuși că subordonarea Inspecției Procurorilor față de acesta, în măsură analogică unei subdiviziuni organizaționale a Procuraturii Generale, lasă loc de rezerve rezonabile față de independența numitului organ de control, o atare stare de lucruri fiind incompatibilă cu independența justiției, în general, și cu statul de drept. Îngrijorarea a fost semnalată și de grupul statelor împotriva corupției (GRECO), potrivit cărora dependența statutară și bugetară a Inspecției Procurorilor față de Procurorul General poate conduce spre autocenzurare în cauze sensibile. Îngrijorarea este cu atât mai alarmantă, cu cât lipsa de independență (internă și

externă) a fost identificată în mod unanim drept cea mai serioasă problemă cu care se confruntă serviciul procuraturii [9, §.146, 186].

La rândul său, crearea Inspecției Procurorilor în cadrul Consiliului Superior al Procurorilor ar poziționa instantaneu această entitate în sistemul organelor de autoguvernare a procurorilor. Aceasta i-ar garanta un grad mai înalt de credibilitate, grație autorității Consiliului Superior al Procurorilor – entitate constituțională, „garantul independenței și imparțialității procurorilor […], [care] asigură […] aplicarea măsurilor disciplinare față de procurori" [10, art.125[1] alin.(1), (3)]. Inspecția Procurorilor ar deveni astfel parte a autoguvernării procurorilor, cu valoare substanțială în asigurarea autonomiei Procuraturii. În același timp, o asemenea restructurare ar apropia statutul procurorilor de cel al judecătorilor, din punctul de vedere al garanțiilor legale – tendință firească în condițiile încercărilor de consolidare a justiției la nivel național.

Concluzii. Procuratura este un actor indispensabil în procesul de realizare a justiției, de asigurare a legalității și a vitalității statului de drept. Prin urmare, autonomia sa funcțională, de rând cu independența funcțională și decizională a procurorilor și a organelor de autoadministrare a Procuraturii, trebuie să fie garantate prin lege (fără a fi afectată ierarhia administrativă, structura ierarhică fiind specifică majorității serviciilor procuraturii [11, § XIV]). Transparența, eficiența și respectarea statutului procurorului sunt necesare la toate etapele procedurii disciplinare: inițierea procedurii, investigarea și dreptul la apărare [12, p.10]. Prin urmare, dacă e să decidem asupra fazei din cadrul investigațiilor disciplinare în care ar trebui să se contureze primele semne ale principiului independenței, considerăm că este cazul fazei primare a acestor proceduri, exercitarea căreia ține de competența Inspecției Procurorilor. Iar Inspecția Procurorilor, grație rolului său în derularea investigațiilor primare – uneori cu valoare inegalabilă în întreaga cercetare disciplinară – trebuie să se bucure de independență funcțională și, corespunzător, să fie parte a autoguvernării procurorilor, principiile operaționale ale acesteia urmând a-i fi consecvent aplicabile.

Referințe:

1. Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii nr.947 din 19.07.1996. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova,* 03.10.1996, nr.64.
2. Legea cu privire la Procuratură nr.3 din 25.02.2016. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova,* 25.03.2016, nr.69-77.
3. Nota explicativă la Declarația de la Bordeaux. Adoptate prin Avizul Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) nr.12(2009) și Avizul Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE) nr.4(2009) în atenția Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind relațiile dintre judecători și procurori. Strasbourg, 08 decembrie 2009. [Accesat 23.08.2021]. Disponibil: https://rm.coe.int/168074768d
4. Avizul Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE), nr.13(2018), „Independența, responsabilitatea și etica procurorilor", Strasbourg, 23 noiembrie 2018. [Accesat 23.08.2021]. Disponibil: https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-2ro-avizul-ccpe-nr-13-2018-independenta-responsab/1680931a7c

5. Avizul Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE), nr.14(2019), „Rolul procurorilor în combaterea corupției și a infracțiunilor economice și financiare conexe”. Paris, 22 noiembrie 2019. [Accesat 23.08.2021]. Disponibil: https://rm.coe.int/opinion-14-ccpe-2019-2ro/16809cda08
6. Carta de la Roma. Adoptată prin Avizul Avizul Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE), nr.9(2014), în atenția Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind normele și principiile europene referitoare la procurori. Strasbourg, 17 decembrie 2014. [Accesat 23.08.2021]. Disponibil: https://rm.coe.int/16807482b3
7. Legea cu privire Procuratură nr.3 din 25.02.2016. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 25.03.2016, nr.69-77.
8. Legea cu privire Procuratură nr.3 din 25.02.2016. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 25.03.2016, nr.69-77.
9. GrecoEval4Rep(2016)6-rev. Fourth Evaluation Round. Corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors. Evaluation Report. Republic of Moldova. Adopted by GRECO at its 72 Plenary Meeting. Strasbourg, 27 June – 1 July 2016. [Accesat 23.08.2021]. Disponibil: https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/168075bb45
10. Constituția Republicii Moldova nr. 1 din 29.07.1994. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 29.03.2016, nr.78.
11. Opinion of the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) to the Committee of Ministers of the Council of Europe on European norms and principles concerning prosecutors (The Rome Charter), no.9, 2014. Strasbourg, 17.12.2014. [Accesat 23.08.2021]. Disponibil: https://rm.coe.int/168074738b
12. ACQAVIVA, N., CASTAGNET, F., EVANGHELOU, M. *A comparative analysis of Disciplinary Systems for European judges and prosecutors.* For the 7th edition of the THEMIS Competition-2012. [Accesat 23.08.2021]. Disponibil: https://www.ejtn.eu/Documents/Themis%202012/THEMIS%202012%20ERFURT%20DOCUMENT/Written%20paper%20France%203.pdf
13. Legea cu privire la Procuratură, nr.3 din 25.02.2016. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 25.03.2016, nr.69-77

Comunicare elaborată în baza ***Proiectului „Modernizarea mecanismelor de guvernare axate pe protecția drepturilor omului” (20.80009.1606.15)****, în cadrul Laboratorului de Cercetare științifică „Drept Public Comparat și e-Guvernare”, Facultatea de Drept, Universitatea de Stat din Moldova*