

Legalitate, Justițiabilitate, Profesionalism, Integritate,
Responsabilitate, Modernizare, Meritocrație, Transparență

CONCEPT
de management și dezvoltare instituțională
a Procuraturii pentru anii 2019-2026

Eduard BULAT
candidat la funcția de Procuror General

Chișinău
2019

CUPRINS:

1. ASPECTE GENERALE	3-4
2. ANALIZA STĂRII CURENTE	4-8
2.1. Misiunea, principii de organizare și activitate.....	4-5
2.2. Organizarea și structura	5-6
2.3. Statutul și rolul procurorului.....	6-7
2.4. Analiza SWOT.....	8
3. PRINCIPII ȘI DOMENII DE INTERVENȚIE	9-20
3.1. Principii de intervenție.....	9-10
3.2. Domenii de intervenție.....	10-20
3.2.1. Planificare	11-12
3.2.2. Organizare.....	12-17
3.2.3. Conducere.....	18-19
3.2.4. Control	19-20
4. INTERACȚIUNEA CU ALTE INSTITUȚII, AUTORITĂȚI ȘI PARTENERII DE DEZVOLTARE	20-22
4.1. În relația cu politicul	20-22
4.2. În relația cu alte organe de drept.....	21
4.3. În relația interprofesională	21
4.4. În relația cu partenerii de dezvoltare.....	21
4.5. În relația cu autoritățile de drept din alte state.....	21-22
5. PRIORITĂȚI	22

1. ASPECTE GENERALE

Conceptul de management și dezvoltare a instituției Procuraturii (*în continuare – CMD*) a fost elaborat în contextul participării la concursul anunțat de către Consiliul Superior al Procurorilor pentru selectarea candidatului la funcția de Procuror General¹.

Acesta constituie un document ce reflectă viziunile mele, în calitate de candidat pentru funcția de Procuror General, asupra modului de organizare a managementului în Procuratură, precum și asupra direcțiilor de dezvoltare a instituției pentru perioada 2019-2026, aspecte care, fiind abordate în ansamblu, ar contribui la fortificarea capacităților instituției în conformitate cu principiile și standardele stabilite la nivel european în domeniul organizării și funcționării procuraturilor².

CMD-ul reprezintă o expunere a analizei stării de fapt actuale și stabilirea punctelor de reper și a domeniilor necesare de intervenție pentru asigurarea unei *buni guvernări* a instituției, în conformitate cu principiile de transparență și răspundere, economicitate, eficiență și eficacitate, legalitate și echitate, etică și integritate.

Activitatea în cadrul Procuraturii, durata căreia excedă 25 de ani, și care include experiență în diverse funcții de la procuror de caz pînă la Adjunct al Procurorului General, precum și în diverse domenii de specializare (anticorupție, antitrafic), mi-a oferit posibilitatea de a cunoaște provocările și necesitățile atât pentru domeniul *operațional* (exercitarea, conducerea, controlul urmăririi penale și reprezentarea acuzării de stat), cît și în domeniul de *management* al instituției (organizare; planificare; comunicare cu publicul; interacțiune cu partenerii de dezvoltare; managementul resurselor umane și financiare etc.).

La elaborarea CMD-ului s-a ținut cont de faptul că instituția recent, în perioada anilor 2014-2017, a trecut deja printr-un proces de reformare³ atât în domeniul organizării, cît și a redistribuirii competențelor și atribuțiilor. Acest proces și-a lăsat amprenta asupra motivației angajaților, ceea ce urmează a fi tratat cu atenție, pentru a nu crea respingerea oricărei schimbări, chiar dacă aceasta este necesară și benefică pentru societate, pentru instituție și pentru fiecare angajat tratat individual.

De asemenea, s-a luat în considerație și afectarea imaginii Procuraturii în societate, care a fost determinată de modul de interacțiune a instituției cu mediul politic, dar și de prestația scăzută, în unele cazuri, a procurorilor, admiterea erorilor și încălcării drepturilor și libertăților cetățenilor.

În același context este relevant a fi abordată, nu numai aprecierea din exterior a instituției, dar și percepția angajaților asupra managementului instituției, ceea ce influențează motivația și comportamentul întregului personal (procurori și funcționari publici).

¹ Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-68/2019 din 9 august 2019;

² Opinia nr.7(2012) a Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE);

³ Legea nr.122 din 03.07.2014 privind aprobarea Concepției de reformă a Procuraturii; Legea nr.3 din 25.02.2016 cu privire la Procuratură; Legea nr.159 din 07.07.2016 cu privire la procuraturile specializate; Legea nr.152 din 01.07.2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative; ordinul Procurorului General nr.24/28 din 24.09.2016 cu privire la aprobarea Regulamentului Procuraturii;

Concomitent, la elaborarea CMD s-a ținut cont de Planul de Dezvoltare Strategică a Procuraturii pentru 2016-2020⁴, precum și de alte documente de politici la implementarea cărora instituția este implicată.

În perioada imediat următoare numirii în funcția de Procuror General voi opta pentru includerea viziunilor expuse în CMD în noul proiect al PDS a Procuraturii, elaborarea căruia va fi necesar de inițiat la sfârșitul anului 2019. Totodată, întru realizarea acestor viziuni strategice vor fi elaborate planuri operaționale pe termen scurt (semestriale, anuale) cu abordarea în detalii a fiecărei din provocările identificate.

2. ANALIZA STĂRII CURENTE

2.1. Misiunea, principiile de organizare și activitate

Conform prevederilor Legii nr.3 din 25.02.2016 cu privire la Procuratură⁵ și Constituția Republicii Moldova⁶, *Procuratura* este o instituție publică autonomă în cadrul autorității judecătorești, ce contribuie la înfăptuirea justiției, apărarea drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanei, societății și statului prin intermediul procedurilor penale și al altor proceduri prevăzute de lege.

Principiile de organizare și de activitate a Procuraturii de asemenea sînt stipulate în Legea organică și se referă la :

- *legalitate;*
- *transparență;*
- *independență;*
- *cooperare cu alte autorități;*
- *control ierarhic și cel judiciar.*

În contextul abordării principiilor instituției este relevant de a menționa și despre obligațiile procurorului ca prin întreaga sa activitate:

- *să asigure supremația legii;*
- *să respecte drepturile și libertățile persoanelor, egalitatea lor în fața legii;*
- *să asigure un tratament juridic nediscriminatoriu pentru toți participanții la procedurile judiciare indiferent de calitatea acestora;*
- *să respecte Codul de etică al procurorilor;*
- *să participe la formarea profesională continuă.*

Având în vedere cele expuse supra putem conchide, că **misiunea** Procuraturii este „*Depunerea de maximă diligență întru apărarea efectivă și neselectivă a drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale fiecărei persoane, a societății și statului*”.

Deși prevederile legislației ar părea a fi clare, totuși modul cum se acționează în unele cazuri de către procurori, indică la faptul că nu tot personalul înțelege misiunea instituției, iar prestația lor nu este satisfăcătoare pentru cei ale căror drepturi, libertăți și interese legitime ar trebuie să fie apărate. Această stare de fapt

⁴ Aprobat prin Hotărârea CSP nr. 12-259/16 din 22.12.2016 și ordinul Procurorului General nr. 9.2/7.2 din 23.02.2017;

⁵ Art.1 din Legea nr.3 din 25.02.2016 cu privire la Procuratură;

⁶ Art. 124 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova

afectează încrederea cetățenilor în instituția Procuraturii, precum și în plenitudinea investigațiilor efectuate, în legalitatea și temeinicia soluțiilor adoptate de către procurori, generând din partea cetățenilor înaintarea de plângeri, contestări, indignare și proteste.

Înțelegerea clară și urmarea misiunii de către toți angajații Procuraturii, ar asigura o bună funcționare și o sporire a imaginii instituției în rândul cetățenilor, motiv pentru care echipa de manageri va trebui să intervină pe această dimensiune prin măsuri explicative și educaționale. Concomitent, respectarea principiilor stabilite în lege, va înceta să mai fie o prerogativă, devenind o obligație pentru toți angajații indiferent de nivelul ierarhic.

2.2. Organizarea și structura

Buna organizare a instituției și structura corespunzătoare sarcinilor stabilite este o parte esențială a unui management eficient, deoarece permite realizarea obiectivelor în condiții de utilizare rațională a resurselor.

Structura Procuraturii a fost creată în mare parte ținând cont de organizarea procesului penal, fiind luată în considerație raportarea la organizarea instanțelor judiciare, s-a ținut cont de necesitatea interacțiunii cu subdiviziunile organelor de drept (IGP, IGPF, CNA și SV), precum și necesitatea specializării în combaterea anumitor tipuri de infracțiuni (corupție, criminalitate organizată, terorism, tortură, spălarea banilor ș.a.). De asemenea, la formarea structurii s-a ținut cont de divizarea activității *operaționale* (exercitarea, conducerea urmăririi penale și reprezentarea acuzării de stat) de cea *managerială* (elaborare de politici, managementul resurselor, control ș.a.).

În prezent, Procuratura este un sistem unic⁷, care include:

- Procuratura Generală;
- procuraturile specializate;
- procuraturile teritoriale.

Păstrând sistemul unic al Procuraturii, totuși consider necesar de a dezvolta autonomia procuraturilor specializate, care ar trebui să gestioneze un buget propriu, și să-și administreze mai eficient resursele umane. Concomitent, la nivel de concepție, consider necesară modificarea structurii procuraturilor specializate, prin crearea și dezvoltarea în cadrul acestor entități a subdiviziunilor de gestionare a resurselor materiale și umane, de relații cu publicul, de mentenanță a sistemelor IT, de analiză operațională și strategică. În același timp, având în vedere complexitatea cauzelor penale din gestiune, se impune necesitatea majorării numărului de personal al acestor procuraturi din contul reducerii unităților neutilizate, timp de un an, în alte procuraturi, inclusiv în Procuratura Generală, precum și din contul reducerii unităților de personal în procuraturile cu volum redus de activitate.

Totodată, se impune a face o diferențiere între structura și modul de organizare a Procuraturii pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cauze Speciale și a Procuraturii Anticorupție. Astfel, în cazul PCCOCS, având în vedere multitudinea

⁷ Art.7 alin. (1) din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură

de domenii specifice ale infraționalității în care intervin procurorii acestei procuraturi, se impune crearea unei structuri în raport cu aceste domenii, ceea ce va asigura o mai bună repartizare a resurselor umane, dar și o intervenție mai eficientă.

În cazul Procuraturii Generale, este benefică inițiativa deja implementată, dar care urmează a fi dezvoltată, cu privire la concentrarea în competența Aparatului Procuraturii Generale a gestionării resurselor umane și materiale, degrevând procurorii de la acțiuni improprie funcției, cum ar fi administrare și logistică, ceea ce le va permite concentrarea pe domenii de activitate corespunzătoare funcției de procuror. Totodată, această concentrare de competență în Aparatul Procuraturii Generale va permite o mai bună coordonare între subdiviziunile cu funcții de administrare și logistică, management al resurselor umane.

De asemenea, în contextul divizării activității de procuror de cea specifică funcționarilor sau tehnicienilor, consider necesară separarea în cadrul Procuraturii Generale a atribuțiilor de asistență și administrare a sistemelor informaționale ale Procuraturii de activitatea de combatere a criminalității cibernetice, fiind creat un serviciu separat care va prelua atribuțiile de administrare și mentenanță a sistemelor informaționale ale instituției.

Cu referire la modul de organizare și structura Procuraturii Generale, se impune intervenția urgentă a echipei manageriale în vederea fortificării capacităților serviciului relații publice din cadrul Procuraturii Generale, deoarece acestui serviciu îi revine rolul de lider în elaborarea strategiei de comunicare a instituției, dar și în promovarea imaginii instituției în procesul de comunicare cu reprezentanții mass-media.

Dorind o mai bună prestație în domeniul elaborării și monitorizării de politici, dar și a identificării necesităților de reformare sau dezvoltare a instituției, precum și de implementare a acestora, este necesar de a trece secția politici, reforme și management al proiectelor în subordinea directă a Procurorului General, având în vedere că aspectele abordate de subdiviziunea respectivă necesită în final și în cele mai multe cazuri aprobarea la cel mai înalt nivel. Astfel, prin reducerea nivelelor de subordonare și a lanțului de raportare, ar putea fi obținută o comunicare mai rapidă între executori și factorul managerial decisiv.

2.3. Statutul și rolul procurorului

Misiunea procurorului este solicitantă și dificilă: ea necesită profesionalism, caracter, curaj, măsură și determinare. Deținerea acestor calități trebuie să fie un criteriu hotărâtor în recrutarea procurorilor și pe tot parcursul carierei lor. Aceste cerințe individuale nu sunt însă suficiente pentru a asigura independența procurorilor. Statutul și independența procurorilor trebuie să fie clar stabilite și garantate prin lege⁸.

⁸ pct. 23 Avizul nr.13(2018) al CCPE privind Independența, responsabilitatea și etica procurorilor

Conform prevederilor art. 2 din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură, **procurorul** este persoana cu funcție de demnitate publică care exercită atribuțiile Procuraturii, prevăzute de Constituție, de prezenta lege, de alte acte legislative și de tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte, și este numit în această funcție în modul prevăzut de prezenta lege.

În activitatea sa procurorul se conduce de principiile⁹: *legalității, imparțialității, rezonabilității, integrității și independenței procesuale*. Aceste principii îi oferă procurorului posibilitatea de a lua în mod independent și unipersonal decizii în cauzele pe care le gestionează.

Mai mult, art.125 alin.(3) din Constituția Republicii Moldova stipulează că *numirea, transferarea, promovarea și demiterea* procurorilor ierarhic inferiori se efectuează de către Procurorul General, dar la propunerea Consiliului Superior al Procurorilor, care este organ de autoadministrare și din care cea mai importantă parte sînt procurori detașați, aleși tot de semenii lor.

În Constituție, fiind definită Procuratura, este specificat că „...*aceasta este o instituție publică autonomă în cadrul autorității judecătorești, ce contribuie la îndeplinirea justiției*” ceea ce determină apropierea statutului procurorului de statutul de magistrat. Această apropiere este determinată nu numai de poziționarea instituției Procuraturii în cadrul autorității judecătorești, dar și de omogenitatea principiilor de care se conduc atît procurorii, cît și judecătorii, precum și de modalitatea identică de numire în funcție.

În acest context menționez că Asociația Europeană a Magistraților pentru Democrație și Drepturile Omului (MEDEL) în Declarația de la Palermo prevedea că, procurorii ar trebui echivalați cu magistrații, deoarece ei au obligația de a asigura egalitatea cetățenilor în fața legii.

Acordarea statutului de „*magistrat*” procurorilor ar fi un semnal clar transmis procurorilor și comunității că misiunea procurorului nu este de a obține o sentință de condamnare, ci de a se asigura că justiția este îndeplinită. Procurorul va fi un magistrat fără putere judiciară, care se ocupă direct de conducerea și exercitarea urmăririi penale, reprezentarea învinuirii în instanțele judecătorești, apărarea intereselor societății, ordinea de drept, drepturile și libertățile omului, în condițiile legii. Totodată, aceasta ar reprezenta o modernizare a profesiei de procuror, ridicând la un nivel mai înalt și responsabilitatea procurorilor. Un procuror care se este magistrat este mai puțin dispus să tolereze desfășurarea necorespunzătoare a unei investigații ci, mai degrabă, să ceară respectarea drepturilor persoanelor bănuite. De asemenea, procurorii ar putea fi mai dispuși să-și exercite discreția și mai puțin dispuși să fie supuși unei influențe din interior sau exterior necorespunzătoare, dacă ei au statut de magistrați. Această schimbare de statut va juca un rol major în eradicarea ierarhiei și culturii procurorilor în exercitarea obligațiilor lor de serviciu.

În conformitate cu legislația altor state, au calitate de magistrați procurorii din Franța, Belgia, Olanda, Danemarca, Finlanda, Polonia, Japonia, Estonia, România, Suedia, Germania, Italia, Cehia, Slovenia, Elveția ș.a.

⁹ Art.3 alin.(4) din Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură

2.4. Analiza SWOT

Puncte forte (S)	Puncte slabe (W)
<ul style="list-style-type: none"> • cadrul normativ legislativ este aprobat și corespunde standardelor internaționale; • cadrul normativ instituțional este aprobat în principalele domenii de activitate; • este creată și funcționează structura instituției; • există organ de autoadministrare (CSP); • procurorii sînt specializați; • autonomia procuraturilor specializate; • procurorii sînt instruiți periodic în cadrul INJ, de asemenea există instruirii extracurriculare pe domenii specifice de infracționalitate (spălării banilor, corupție, trafic de ființe umane, tortură); • salarizarea adecvată a personalului; • segmentarea ierarhiei funcțiilor în : ierarhie administrativă și ierarhie procesuală; • dotarea instituției cu softuri analitice pentru analiza operațională a cazurilor; • funcționarea sistemului informațional automatizat de gestionare a dosarelor 	<ul style="list-style-type: none"> • personalul nu are o cultură instituțională dezvoltată de înaintare a inițiativelor și propunerilor pentru îmbunătățirea managementului și dezvoltarea instituției; • schimbare echipei manageriale creează starea de neîncredere; • multiplele inițiative legislative înaintate de către reprezentanții mediului politic creează incertitudine pentru personal; • mecanismele de evaluare, selecție și carieră a procurorilor sînt excesiv de sofisticate și afectate de subiectivitate la apreciere; • inspecția procurorilor este în subordinea Procurorului General; • prestația necalitativă a unor procurori afectează imaginea per ansamblu a instituției; • există domenii în care nu au fost elaborate ghiduri și metodologii de unificare a practicii; • nu există o strategie de comunicare și promovare a imaginii instituției; • există discrepanțe între planificarea bugetară și planificarea activității; • sistemul informațional automatizat de gestionare a dosarelor nu este integrat cu cel al instanțelor și nu corespunde necesităților procurorilor; • competențele și sarcinile stabilite pentru procuraturile specializate nu au acoperire cu resursele necesare pentru realizarea eficientă a acestora.
Oportunități (O)	Amenințări (T)
<ul style="list-style-type: none"> • există deschiderea partenerilor de dezvoltare pentru colaborare, existând proiecte în derulare de susținere a Procuraturii; • existența voinței politice pentru buna funcționare a Procuraturii, iar dezvoltarea instituției este una din priorități; • există posibilitatea manifestării și avansării în carieră a tinerilor procurori; • echipa managerială a instituției este deschisă pentru schimbare; • procurorii au posibilitatea manifestării inițiativei și independenței în activitate; • acordarea procurorilor a statutului de magistrați, ceea ce va spori caracterul de independență în activitate și va permite acordarea garanțiilor sociale identice cu ale judecătorilor. 	<ul style="list-style-type: none"> • fluctuația de cadre și exodul personalului calificat; • intensificarea intervenției politicului în activitatea instituției; • afectarea imaginii instituției Procuraturii și a procurorilor în percepția cetățenilor, care va genera neîncrederea în aptitudinile de a exercita eficient atribuțiile; • neîncrederea procurorilor în mecanismele de evaluare, selecție și carieră le va stabili comportamentul în cadrul instituției față de conducător, care va fi orientat preponderent spre loialitate, în detrimentul integrității, eficienței, legalității, independenței ș.a.; • reducerea calității prestației procurorilor; • sporirea numărului de cazuri în care cetățenii nu vor fi mulțumiți de prestația procurorilor, ceea ce ar putea genera plângeri repetate, contestări în instanța judiciară, condamnări la CtEDO și proteste.

3. PRINCIPIILE ȘI DOMENII DE INTERVENȚIE

3.1. Principii de intervenție

Analizând stare actuală în domeniul managementului Procuraturii, se constată existența unei crize profunde de imagine, care a fost determinată de: politica managerială nepotrivită; admiterea influenței politicului în activitatea instituției; nefuncționarea subdiviziunilor specializate în comunicarea cu publicul; abordarea neprofesionistă și unilaterală de către procurori a anumitor cazuri, inclusiv a celor de rezonanță; problemele de integritate; ineficiența controlului ierarhic și a procedurilor disciplinare ș.a.

Credibilitatea redusă din partea societății față de instituție și față de prestația procurorilor determină multiple critici și tentative de a modifica cadrul normativ, fiind invocat ca motiv incapacitatea instituției de a se autoadministra.

Aceiași opinie cu privire la un management ineficient, persistă și în rândurile angajaților instituției, care se consideră insuficient de protejați împotriva atacurilor din partea figuranților pe dosare și apărătorilor acestora, a reprezentanților mass-media și societății civile. Aceste atacuri de multe ori sînt îndreptate direct împotriva persoanei procurorului și membrilor familiei acestora, iar în unele cazuri se atentează chiar la viața și integritatea procurorilor. De asemenea, nemulțumirea angajaților este determinată de neobiectivitatea mecanismului de evaluare, selecție și carieră a procurorilor, ceea ce reduce aspectul motivațional la exercitarea atribuțiilor. Concomitent, nemulțumirea de calitatea managementului este determinată și de întârzierea modernizării mai multor procese operaționale, care deși au fost concepute ca instrumente de ajutorare a procurorilor, nu și-au justificat această menire.

Ținând cont de aceste realități, în eventualitatea numirii în funcția de Procuror General îmi doresc să aplic un management bazat pe următoarele principii:

- **Legalitate.** Aplicarea acestui principiu este determinată de obligativitatea de intervenția a procurorului și de soluționare a cazurilor în conformitate cu prevederile legale, precum și de respectare a statului de drept;

- **Justifiabilitate.** Acest principiu urmează a fi respectat de către procurori la adoptarea soluțiilor, conștientizând că contribuția lor la îndeplinirea justiției este esențială și persoanele real urmează a fi repuse în drepturi. Numai atunci prestația procurorilor va fi percepută de către public ca fiind eficientă, dar nu una formală.

- **Profesionalism.** Abordarea profesionalistă de către procuror a cazurilor primite în gestiune este o așteptare nu numai a managerilor, dar și a beneficiarilor serviciilor prestate de către procurori. Respectarea principiului profesionalismului contribuie la o mai bună prestație a procurorului, ceea ce în final va contribui la formarea unei percepții pozitive asupra întregii instituții a Procuraturii.

- **Integritate.** Integritatea este unul din principiile de organizare a bunei guvernări a entității publice, iar responsabilitatea pentru cultivarea integrității instituționale în cadrul entităților publice aparține conducătorului și fiecărui agent public din aceste entități. Respectarea climatului integrității va permite excluderea influențării procurorilor în cadrul activității desfășurate, ceea ce va spori credibilitatea publicului față de instituție. Același principiu în funcționarea procuraturilor este recomandat de Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni în

avizul nr. 9 (2014) cunoscut sub denumirea „Carta de la Roma”: „ XIII. Cel mai înalt nivel de competențe și integritate profesionale este o condiție prealabilă pentru un serviciu eficient de urmărire penală și pentru încrederea publică în acest serviciu.”

- **Responsabilitate.** Concomitent cu sporirea independenței procurorilor în activitatea desfășurată este important de a promova și responsabilizarea acestora asupra rolului care le revine și a activității care o desfășoară, precum și asupra impactului pe care îl are calitatea prestației lor asupra întregii instituții a Procuraturii. Deși independenți, procurorii sunt răspunzători, în cazurile și în maniera prevăzută de legislația națională: raportare către public și sau răspundere disciplinară¹⁰.

- **Meritocrație.** Întru asigurarea unui management eficient, este relevant de a avea stabilit ca principiu - promovare pe bază de merit. Asemenea abordare din partea echipei de manageri va contribui la formarea unei culturi instituționale întemeiată pe promovarea în baza de rezultate măsurabile și spori motivația angajaților în ași spori nivelul de pregătire, dar și volumul și calitate prestației.

- **Modernizare.** Modernizarea instituției este o cerință pentru a corespunde dinamicii rapide de dezvoltare a tehnologiilor, pentru a reuși investigarea cazurilor complexe, dar și pentru a ușura lucrul agnaților instituției. Aici mă refer la asigurarea cu echipamentul IT modern, softuri (de management, analitice) performante.

- **Transparență.** Informarea publicului cu respectarea anumitor restricții (prezumția nevinovăției, protecția datelor cu caracter personal ș.a.) despre activitatea desfășurată și despre cazurile sensibile pentru societate este extrem de importantă în contextul comunicării cu publicul, pentru a răspunde acelor întrebări care interesează societatea și a furniza acele informații, care formează opinia despre gradul de eficiență a Procuraturii. Importanța principiului transparenței este accentuat și de avizul nr. 9 (2014) a Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni în avizul nr. 9 (2014) care reiterează că „ VII. Transparența în activitatea procurorilor este esențială într-o democrație modernă. Codurile de etică profesională și de conduită, bazate pe standarde internaționale, ar trebui să fie adoptate și făcute publice.”. Totodată în avizul respectiv cu referire la interacțiunea procurorilor cu reprezentanții mass-media este recomandat: „IX. ... În comunicările dintre procurori și mass-media, trebuie respectate următoarele principii: prezumția de nevinovăție, dreptul la viață privată și demnitatea, dreptul la informație și libertatea presei, dreptul la un proces echitabil, dreptul la apărare, integritatea, eficiența și confidențialitatea investigațiilor, precum și principiul transparenței.”.

3.2. Domenii de intervenție

La elaborarea CMD, pentru asigurarea unui management eficient și asigurarea dezvoltării instituției, domeniile de intervenție au fost divizate în coraport cu principalele funcții ale managementului : *Planificare* (scopuri, obiective, strategii și planuri); *Organizare* (structură, resurse umane, competențe atribuții); *Conducere* (motivație, leadership, comunicare, comportament individual/în grup); *Control* (standarde, criterii, comparație, evaluări).

¹⁰ pct.47 din Avizul nr. 13(2018) al CCPE Independența, responsabilitatea și etica procurorilor

3.2.1. Planificare (*scopuri, obiective, strategii și planuri*)

Starea actuală:

Gestionarea instituției Procuraturii ar trebui să ofere conducere cu viziuni strategice. Un plan strategic care include obiective profesionale și gestionarea resurselor umane și materiale ar trebui să ghideze activitatea procurorilor. Acesta poate prevedea măsuri interne de îmbunătățire a calității și eficienței prin gestionarea adecvată a resurselor umane și a cazurilor, precum și prin activități specifice în acest sens.¹¹

Principalul document politici de dezvoltare a instituției și „foaie de parcurs” pentru manageri, în prezent, îl reprezintă Planul de dezvoltare strategică pentru 2016-2020¹², care este focusat pe următoarele domenii:

I. Consolidarea și modernizarea organizării, modului de funcționare, managementului și eficienței Procuraturii - ca instituție independentă și eficientă în cadrul sistemului de justiție, PG și CSP fiind instituțiile de bază;

II. Perfecționarea continuă a cunoștințelor și abilităților profesionale; consolidarea integrității și responsabilității Procuraturii, a procurorilor și personalului Procuraturii; această sarcină Procuratura o realizează împreună cu Institutul Național al Justiției (INJ);

III. Promovarea calității justiției în vederea asigurării respectării drepturilor omului; în acest domeniu implicarea activă a Procuraturii este esențială.

Întru implementarea PDS, anual, sînt aprobate planuri operaționale, care sînt concentrate pe realizarea acțiunilor pe termen scurt și mediu, iar monitorizarea implementării este efectuată de către secția politici, reforme și management al proiectelor din cadrul Procuraturii Generale.

Alt mecanism de planificare anuală a activității, îl reprezintă stabilirea priorităților privind activitatea Procuraturii pentru anul următor, care sînt consultate de către Procurorul General cu CSP, iar apoi sînt prezentate spre dezbateri Adunării Generale a Procurorilor¹³.

Concomitent, în contextul elaborării Cadrului Bugetar pe Termen Mediu (CBTM), anual, Procuratura înaintează propuneri pentru planificarea bugetului instituției.

Pe lângă stabilirea priorităților de către Adunarea Generală, prin Raportul public al Procurorului General se mai trasează anumite obiective pentru perioada următoare de activitate¹⁴.

Suplimentar la cele menționate, semestrial, la nivel de Procuratură Generală, procuraturi teritoriale și specializate se elaborează planuri de activitate care conține activități pentru perioada respectivă, atît din domeniul administrativ, cît și procesual.

Concomitent, mai sînt elaborate planuri operaționale întru implementarea documentelor de politici de nivel național pe domenii specifice de intervenție, cum ar fi: respectarea drepturilor omului; anticorupție; combaterea spălării banilor; antitrafic ș.a. (Planul național de acțiuni în domeniul drepturilor omului pentru anii

¹¹ Pct.23 din Avizul nr. 11(2016) al CCPE privind calitatea și eficiența activității procurorilor, inclusiv în cazul combaterii terorismului și a crimei grave și organizate

¹² Aporbat prin Hotărîrea CSP nr. 12-259/16 din 22.12.2016 și ordinul Procurorului General nr.9.2/7.2 din 23.02.2017

¹³ Art.67 alin. (1) lit.c) din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură

¹⁴ http://www.procuratura.md/file/2019-03-05_Raportul%20Public%20activitatea%20Procuraturii%20Generale%20anul%202018.pdf

2018–2022; Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de integritate și anticorupție pentru anii 2017-2020 ș.a.).

Acțiuni ce se impun:

- Elaborarea unui nou Plan de Dezvoltare Strategică pentru următoarea perioadă, cu accent pe: modernizarea instituției; dezvoltarea capacităților în domeniul utilizării softurilor analitice; atribuirea procurorilor a statutului de magistrați; revizuirea competențelor Procuraturii Anticorupție; dezvoltarea capacităților în domeniul relații cu publicul.

- Sincronizarea planificării activității instituției cu planificarea bugetară. Pentru o alocare suficientă de mijloace, costurile estimate trebuie să fie calculate anticipat. Acest lucru necesită existența unor programe fiabile de planificare bugetară, fie în privința bugetului operațional sau al celui de investiții. Datele statistice privind criminalitatea sau alte date relevante din anii anteriori, precum și direcțiile și activitățile pe termen lung ale Procuraturii, în special proiectele planificate sau cele în curs, pot servi ca bază pentru elaborarea unui buget general minim pentru anul sau perioada ce urmează. Managementul bazat pe rezultate oferă câteva instrumente utile pentru stabilirea bugetelor perioadelor viitoare¹⁵.

- Analiza mecanismelor de planificare a activității existente în Procuratură pentru a exclude orice suprapunere și abordare formală.

- Instruirea procurorilor-șefi în domeniul planificării activității și planificării bugetare.

3.2.2. Organizare (structură, resurse umane, competențe, atribuții)

Starea actuală:

- ***Procuraturii Generale*** îi revine un rol specific, ce îi este atribuit prin legea organică, și anume de exercitare a managementului întregului sistem de Procuratură, ceea ce se reflectă în atribuțiile sale procesuale și administrative: conducerea, controlul, organizarea și coordonarea activității procuraturilor specializate și a celor teritoriale; gestionare buget; ținerea sistemelor informaționale și colectare de date cu privire la activitatea instituției.

Conform concepției de reformare a Procuraturii, a fost implementat principiul conform căruia procurorii din cadrul Procuraturii Generale pot efectua *urmărirea penală* la indicația Procurorului General, doar ca excepție pe cazuri de o rezonanță sporită.

Totodată, Procuratura Generală are și *alte atribuții* cum ar fi: reprezentarea învinuirii la CSJ; controlul organelor care efectuează activitatea specială de investigații; asigură asistența juridică internațională în materie penală și colaborare internațională; unificarea practicii în domeniul urmăririi penale și reprezentării învinuirii în instanța de judecată.

Revizuirea repartizarea actuală a resurselor umane în cadrul Procuraturii Generale, se constată că multitudinea atribuțiilor cu caracter impropriu procurorilor

¹⁵ Avizul nr.7(2012) al CCPE privind managementul resurselor de care dispun procuraturile

(*protocol, administrare sisteme informaționale, management de proiecte, avizare legislativă*) ar putea fi preluate de către funcționari publici, ceea ce ar permite transferul mai multor unități de procuror în procuraturile specializate sau teritoriale pentru fortificarea capacităților acestor entități. În același context, abordând formatul structurii actuale a Procuraturii Generale în raport cu atribuțiile care îi revin acesteia, se constată un număr nejustificat de mare a unităților de procurori pentru misiuni speciale.

Cît privește *Inspekția Procurorilor*, care de asemenea este o subdiviziune a procuraturii Procuraturii Generale, rolul și locul acesteia în cadrul Procuraturii se impune a fi revizuite în contextul în care se propune atribuirea procurorului a statutului de magistrat. Chiar și în redacția actuală cadrul normativ care reglementează modul de funcționare a Inspekției procurorilor se poate deduce necesitatea plasării acestei entități din punct de vedere administrativ în subordinea Consiliului Superior al Procurorilor, asigurându-i un anumit grad de autonomie funcțională, iar inspectorii să fie procurori detașați din funcție pe o perioadă de 5 ani, mandatul cărora poate fi prelungit o singură dată.

- Evaluările periodice ale activității *procuraturilor teritoriale* indică la *repartizarea neuniformă* a resurselor umane în raport cu volumul de muncă care le revine acestor procuraturi. Totodată, în unele procuraturi se constată intensitate mai sporită în activitate, ceea ce este determinat de densitatea populației din localitățile respective și intensitatea relațiilor sociale și economice, cum ar fi mun. Chișinău. Astfel, în dependență de încărcătura fiecărei procuraturi teritoriale, este necesară o revizuire a statelor de personal a acestor entități. Periodic asemenea exercițiu ar permite transferul resurselor umane în localitățile unde este cel mai mult necesar pentru buna funcționare a instituției. În același context, este necesar de a menționa și despre diferența încărcăturii, care le revine șefilor oficiilor Procuraturii mun. Chișinău în comparație cu adjuncții procurorii altor procuraturi teritoriale.

Specializarea procurorilor în cadrul procuraturilor teritoriale, în cele mai multe cazuri este însoțită de o abordare formală, fiind prezente cazurile când această specializare nu este luată în considerație de către procurorul-șef la repartizarea cauzelor penale sau la delegarea pentru participarea la activitățile de instruire cu profil specific.

În același timp, din punct de vedere al organizării se constată că pînă în prezent nu a fost efectuată o coroborare între *harta procuraturilor teritoriale* și cea a instanțelor de judecată.

- În rezultatul ultimei reforme a Procuraturii, *procuraturile specializate* au preluat competențele în exercitarea și conducerea urmăririi penale pe cauzele penale ce se referă la cele mai grave și complexe infracțiuni. Evaluarea actualii stări de fapt permite de a conchide, că structura și resursele alocate *procuraturilor specializate* nu corespund volumului și complexității sarcinilor, care le revin acestora în cadrul instituției Procuraturii. Deși pentru asigurarea eficienței procurorii ar trebui să dispună de resurse umane, financiare și materiale adecvate pentru a putea lua în considerare și examina toate aspectele relevante. Asistența personalului calificat, dotarea tehnică modernă adecvată și alte resurse pot să scutească procurorii de

tulpini necuvenite și, prin urmare, să îmbunătățească calitatea și eficiența muncii lor¹⁶.

Totodată, specializarea procuraturilor este însoțită de acordarea unui grad mai mare de autonomie față de Procuratura Generală, ceea ce presupune nu numai independența procesuală, dar și un grad mai sporit de autonomie administrativă, care pornește de la capacitatea de planificare și administrare a resurselor. Managementul resurselor bugetare trebuie realizat chiar de către serviciul de procuratură într-un mod eficient și responsabil, conform principiilor buneii guvernări. Prin urmare, trebuie organizată formarea corespunzătoare a procurorilor în această privință, pe lângă alte măsuri. Procuraturile specializate trebuie să aibă la dispoziție, personal specializat cu pregătire în domeniul finanțelor, auditului și managementului care să poată îndeplini astfel de funcții și să asigure o utilizare corespunzătoare a resurselor. De asemenea, trebuie să știe că dispun de posibilitatea de a se baza pe un astfel de personal specializat și trebuie să aibă la dispoziție resursele necesare pentru a face acest lucru. Trebuie să aibă ultimul cuvânt și răspunderea în privința principalelor opțiuni¹⁷. Conform prevederilor art. 2 alin.(3) din Legea nr.159/2016 cu privire la procuraturile specializate „(3) *Bugetul procuraturii specializate se reflectă separat în bugetul Procuraturii și este administrat de către procurorul-șef al procuraturii specializate.*”. Totodată, în prezent, procuraturile specializate nu sînt pregătite pentru a prelua aceste atribuții, deoarece în structura acestora nu există subdiviziuni specializate în managementul resurselor financiare și materiale. Mai mult, nici procurorii-șefi nu au fost instruiți în acest domeniu, deși conform prevederilor art. 5 alin. (3) lit.j) din aceeași lege, ei organizează și implementează sistemul de management financiar și control intern în cadrul procuraturii specializate și poartă răspundere managerială pentru administrarea bugetului instituției și a patrimoniului public aflat în gestiunea procuraturii specializate. De asemenea, deși art. 5 alin. (3) lit.h) din Legea nr.159/2016 cu privire la procuraturile specializate, stabilește pentru procurorul-șef al procuraturii specializate atribuții de numire, promovare, transfer și eliberare din funcție, aplicare a măsuri de încurajare și sancțiuni disciplinare personalului procuraturii specializate, cu excepția procurorilor, aceștia nu au o pregătire corespunzătoare în domeniul respectiv, iar la nivel de procuraturii specializate nu există subdiviziuni specializate în managementul resurselor umane.

- Un aspect de organizare, valabil pentru Procuratura Generală și procuraturile specializate, îl reprezintă crearea și funcționarea **subdiviziunilor de analiză operațională a informației**. În contextul implementării proiectelor de asistență acordată de către CoE, UE și Ambasada SUA la Chișinău, Procuraturii Generale și procuraturilor specializate le-au fost acordate, cu titlu de asistență tehnică, licențe pentru softuri analitice și echipament tehnic, destinate pentru efectuarea analizei operaționale pe cauzele penale complexe, inclusiv din gestiunea procuraturilor teritoriale. Conform angajamentului semnat de către Procuratură față de donatori, instituția s-a obligat de a institui în cadrul Procuraturii Generale și procuraturile specializate subdiviziuni de profil care vor aplica softurile și

¹⁶ Pct.17 Avizul nr.11(2016) al CCPE privind calitatea și eficiența activității procurorilor, inclusiv în cazul combaterii terorismului și a crimei grave și organizate;

¹⁷ pct.17 din Avizul nr.7(2012) al CCPE privind managementul resurselor de care dispun procuraturile

echipamentul respectiv. Pînă în prezent instituția nu a reușit respectarea acestui angajament, aceste subdiviziuni nu au fost create și personalul necesar nu a fost desemnat și nu a fost instruit.

Totodată, după cum se menționează și în recomandările Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni la organizarea și managementul resurselor Procuraturii, este necesar de a oferi procurorilor posibilitate să utilizeze tehnologii moderne într-un mod corespunzător pentru efectuarea investigațiilor și pentru asigurarea domniei legii pe parcursul investigațiilor (*instrumente computerizate de căutare, echipamente criminalistice, baze electronice de date, echipamente pentru videoconferință și criptare, interceptarea telecomunicațiilor, supraveghere audio și video, etc.*)¹⁸.

- **Comunicarea cu publicul** este o activitate importantă nu numai pentru promovarea imaginii instituției, dar și pentru evaluarea eficienței instituției, în special sub aspectul realizării așteptărilor cetățenilor, care sunt beneficiarii prestației procurilor. În acest sens trebuie luate măsuri manageriale în conformitate cu drepturile prevăzute în CEDO, care pot contribui la consolidarea încrederii publice în Procuratură, răspunzând cerințelor din ce în ce mai mari ale mass-mediei și astfel lucrând mai transparent. Utilizarea structurilor și tehnicilor moderne de informare este indispensabilă pentru furnizarea de informații rapide și exacte către public.¹⁹

În perioada anterioară de activitate, din cauza mai multor factori (lipsa resurse umane, tehnice, deficiențe manageriale, procese judiciare), nu s-a reușit asigurarea unei activități de maxim randament în domeniul comunicării cu publicul, ceea ce a avut impact asupra imaginii instituției, deoarece relevant este nu cantitatea informației furnizate către public, dar calitate și oportunitatea acesteia. În prezent, deși s-au întreprins unele măsuri acestea sunt de termen scurt și au destinația de a răspunde la provocările imediate, purtând preponderent un caracter reactiv. În aceste condiții se impune elaborarea unei viziuni asupra direcției de dezvoltare în domeniul comunicării cu publicul, fortificarea capacităților serviciilor specializate în domeniu, dar și aplicarea metodelor interactive de comunicare cu publicul (*sondaje de opinie, conferințe de presă, participarea la activități comune cu jurnaliștii etc.*). În acest context, un rol semnificativ ar reveni paginilor web ale Procuraturii Generale și ale procuraturilor specializate, care urmează să devină un instrument de comunicare în ambele sensuri a instituției și publicului, precum și a angajaților cu echipa de manageri. Aplicarea corectă a unui asemenea instrument va permite de a cunoaște modul în care publicul vede activitatea Procuraturii, care este aprecierea eforturilor depuse, de a cunoaște din punct de vedere managerial care domenii sau subdiviziuni ale sistemului instituției nu are o prestație suficient de bună, fie că nu este suficient de bine prezentată publicului. De asemenea, un alt sondaj on-line ar putea fi orientat pentru a cunoaște opinia procurorilor și funcționarilor din cadrul Procuraturii asupra managementului aplicat de conducerea instituției per ansamblu fie cel aplicat în anumite procuraturi teritoriale sau specializate.

¹⁸ pct. 30 din Avizul nr.7 (2012) al CCPE privind managementul resurselor de care dispun procuraturile

¹⁹ Avizul nr. 11 (2016) al CCPE privind calitatea și eficiența activității procurorilor, inclusiv în cazul combaterii terorismului și a crimei grave și organizate

- Utilizarea eficientă a *tehnologiilor informaționale* în cadrul activității de urmărire penală, dar și în cadrul exercitării funcțiilor administrative ale instituției, este nu doar o opțiune, dar și o necesitate impusă de gradul avansat de dezvoltare informațională a societății moderne. Dezvoltarea Sistemului Informațional Automatizat „Urmărire penală: E-Dosar” și interconectarea acestuia cu sistemele informaționale ale instanțelor de judecată sau alte organe de drept, ar genera un impact pozitiv asupra activității procurorilor, prin optimizare a mai multor procese operaționale, cum ar fi: înaintarea demersurilor de către procurori pentru autorizarea măsurilor speciale de investigații, de efectuare a perchezițiilor sau a demersurilor de aplicare a sechestrului, fie preluarea de organul de urmărire penală a actelor procedurale necesare în pentru declanșarea unor astfel de acțiuni. În contextul evaluării avantajelor unor asemenea procedee, a fost studiată experiența procurorilor din Lituania, care la etapa actuală de implementare în procesul penal a sistemelor informaționale de comunicare interinstituțională, pentru autorizarea la judecătorul de instrucție a unei măsuri speciale de investigații sau a unei percheziții, pierd, în mediu, circa 15-20 minute, comparativ cu procurorii din Republica Moldova cărora aceste proceduri le consumă de la 4 ore până la circa 2-3 zile.

Acțiuni ce se impun:

- Pentru optimizarea structurii ***Procuraturii Generale*** este necesară:
 - transferarea din competența procurorilor în competența funcționarilor publici a atribuțiilor de protocol, administrare a sistemelor informaționale, management al proiectelor, avizare legislație;
 - reducerea numărului de funcții de procurori pentru misiuni speciale până la două unități;
 - transferarea Inspecției Procurorilor în subordinea administrativă a Consiliului Superior al Procurorilor, urmând a fi formată din procurori detașați din funcție pe un mandat de 5 ani, cu posibilitatea prelungirii mandatului o singură dată.
- Pentru optimizarea organizării ***procuraturilor teritoriale*** este necesară:
 - revizuirea numărului de state de personal în fiecare procuratură teritorială în dependență de încărcătura care le revine acestor entități;
 - revizuirea mecanismului managerial instituit în cadrul Procuraturii mun. Chișinău;
 - ajustarea hărții procuraturilor teritoriale la harta instanțelor de judecată.
- Pentru asigurarea independenței și autonomiei reale a ***procuraturilor specializate***, precum și pentru eficientizarea activității acestor entități, din punct de vedere al organizării, este necesară:
 - modificarea structurii procuraturilor specializate, cu includerea subdiviziunii specializate în managementul și auditul mijloacelor financiare;
 - crearea în cadrul procuraturilor specializate a subdiviziunilor de management al resurselor umane și instruirea procurorilor-șefi în acest domeniu de activitate până la numirea în funcție;
 - majorarea numărului de procurori în procuraturile specializate din contul optimizării structurii Procuraturii Generale și a celor teritoriale;

- completarea locurilor vacante de ofițeri detașați în cadrul procuraturilor specializate;
 - asigurarea procuraturilor specializate cu echipamentul tehnic necesar;
 - stabilirea competenței materiale a Procuraturii Anticorupție, doar la exercitarea urmării penale pe cazuri de corupție la nivel înalt sau infracțiuni conexe acestora.
- Întru dezvoltarea **capacităților analitice operaționale ale Procuraturii**, în special pe cauzele de complexitate sporită, este necesară:
 - crearea în cadrul procuraturilor specializate și în Procuratura Generală a subdiviziunilor specializate în analiza operațională a informației pentru acordarea suportului necesar procurorilor la exercitarea și conducerea urmării penale, precum și la reprezentarea acuzării de stat pe cauze complexe;
 - aprobarea cadrului normativ instituțional de reglementare a competențelor subdiviziunilor specializate în analiza operațională a informației;
 - instruirea personalului din cadrul subdiviziunilor specializate în analiza operațională a informației în domeniul aplicării softurilor analitice.
- Întru dezvoltarea capacităților instituționale în domeniul **comunicării cu publicul**, este necesară:
 - completarea cu personalul necesar a subdiviziunilor pentru relații publice din cadrul Procuraturii Generale și procuraturile specializate ;
 - elaborarea și aprobarea Strategiei de comunicare cu publicul;
 - crearea paginilor web ale procuraturilor specializate;
 - modernizarea și îmbunătățirea paginii web a Procuraturii Generale;
 - crearea și plasarea pe pagina web a instituției a unor sondaje de opinie care vor funcționa permanent, constituind un indicator al percepției publicului asupra eficienței instituției, dar și a percepției angajaților asupra calității managementului instituțional.
- Pentru dezvoltarea **Sistemului Informațional Automatizat „Urmărire penală: E-Dosar”** este necesar :
 - completarea Sistemului cu module pentru anumite domenii specifice cum ar fi : anticorupție, antitrafic, combaterea spălării banilor etc.
 - completarea Sistemului cu module care s-ar referi la aplicarea sechestrelor și urmărirea bunurilor infracționale;
 - interconexiunea Sistemului cu sistemele altor organe de drept pentru un schimb rapid și eficient de informații și date;
 - interconexiunea Sistemului cu sistemul informațional al instanțelor de judecată pentru a asigura o interacțiune rapidă cu judecătorii de instrucție, la autorizarea anumitor măsuri speciale de investigații sau acțiuni de urmărire penală.

3.2.3. Conducere (motivație, leadership, comunicare, comportament individual/în grup)

Starea actuală:

- Evaluarea ***metodelor de conducere*** utilizate de către procurorii-șefi, indică la faptul că în Procuratură, în cea mai mare parte erau utilizate stilurile coercitive și autoritare de management, inclusiv din motivul că colegiile de evaluare, de selecție și carieră și cel de disciplină și etică, erau conduse de către persoane ce exercitau concomitent funcții de conducere în procuraturile specializate sau în Procuratura Generală. În cadrul unui asemenea management mai puțin erau luate în considerație opiniile și viziunile angajaților. Asemenea abordare managerială a determinat crearea unui comportament adaptiv al procurorilor, cu diminuarea spiritului de inițiativă și de abordare creativă la exercitarea atribuțiilor. O altă extremitate, este că sub pretextul unei abordări democratice, funcțiile de conducere și de control nu sînt exercitate de către procurorii-șefi, fie mizând pe bunul simț și spirit de disciplină executorie al subalternilor, fie din motivul incompetenței manageriale. Abordările manageriale neechilibrate și neajustate la specificul și necesitățile personalului, generează lipsa de integritate a angajaților și nerealizare de către aceștia a obiectivelor strategice stabilite de echipa de manageri de nivel superior. Mai mult, un astfel de management, generează o reducere a volumului, calității și/sau eficienței prestației procurorilor, ceea ce se materializează în investigații superficiale sau unilaterale, nerespectarea termenului rezonabil sau/și încălcarea drepturilor, libertăților și intereselor legale ale persoanelor.

- De asemenea în rezultatul evaluărilor efectuate în contextul implementării proiectelor²⁰²¹ de asistență acordată Procuraturii, a fost identificată existența lacunelor în ***reglementarea la nivel instituțional a anumitor procese operaționale***, cum ar fi, investigarea cazurilor de corupție, reprezentarea acuzării de stat ș.a.

Acțiuni ce se impun:

- Întru îmbunătățirea activității de ***conducere exercitate de către procurorii-șefi*** este necesară:

- elaborarea unor instrucțiuni metodologice cu privire la managementul instituțional în Procuratură, ceea ce va crea modelul de aplicare a unui stil de management echilibrat și adaptat necesităților;
- instruirea procurorilor, care candidează la funcția procuror-șef, în domeniul managementului instituțiilor publice;
- verificarea reală, în procesul de selectare și numire în funcție a procurorilor-șefi, a prezenței la candidat a aptitudinilor de management instituțional;

- Întru reglementarea ***anumitor procese operaționale***, este necesară:

- elaborarea instrucțiunilor metodologice în domeniul investigării cazurilor de corupție;

²⁰ ABAROLI Moldova Program întru susținerea implementării Legii cu privire la Procuratură și Planului de Dezvoltare Strategică a Procuraturii (2016-2020);

²¹ Proiect twinning: MD 13 ENPI JH 05 17 (MD / 21) „Sprijin pentru întărirea capacităților operaționale ale Agențiilor de Aplicare a Legii Republicii Moldova în domeniul cercetării infracțiunilor de corupție.”

- revizuirea Ghidului acuzatorului de stat, precum și în alte domenii constatate ca fiind lacunare sub aspect de definire și reglementare a proceselor operaționale;

3.2.4. Control (standarde, criterii, comparație, evaluări)

Starea actuală:

Din punct de vedere al managementului Procuraturii, controlul asupra gradului de implementare a standardelor și obiectivelor este realizat sub două aspecte: *evaluarea performanței instituției și evaluarea individuală a performanței procurorului.*

- Evaluarea procurorilor conform meritocrației, reducerea la maximum aspectului subiectiv . Pentru a promova calitatea, este indispensabil ca selecția, recrutarea, promovarea și relocarea procurorilor să se bazeze pe criterii clare și previzibile prevăzute în lege sau în orientări interne în formă scrisă.²² .

Întreaga procedură de evaluare a performanței individuale a procurorilor este evaluată de către Colegiul pentru evaluarea performanțelor din subordinea Consiliului Superior al Procurorilor, dar din componența Colegiului fac parte procurori, care nu sînt detașați din funcție, iar unii din ei exercită concomitent și funcții de procurori conducători de diferite nivele manageriale. Într-o asemenea componență și format, avînd în vedere apartenența membrilor Colegiului la echipa de administrație a Procuraturii, credibilitatea unui astfel de organ de evaluare ca parte componentă a mecanismului de autoadministrare al procurorilor se reduce esențial, ceea ce în final creează tensiuni în colectiv, fiind suspiciuni de subapreciere a unor procurori și supraaprecierea altora, deși aparent se aplică criterii prestabilite de evaluare.

- Evaluarea performanței instituției /subdiviziunilor în prezent este efectuată trimestrial, semestrial și anual, în conformitate cu prevederile Regulamentului privind organizarea totalurilor activității organelor Procuraturii, aprobat prin ordinul Procurorului General nr.100/4 din 30.10.2009. Concomitent, evaluarea performanței instituției este efectuată în contextul elaborării Raportului public care este prezentat anual de către Procurorul General în fața Adunării Generale pentru aprobare. Pe dimensiunea evaluării anuale a performanțelor instituționale metodele respective interferează, ceea ce impune necesitatea intervenției și comasării ambelor procedee de evaluare. Mai mult, prevederile cadrului normativ instituțional în acest sens necesită intervenție, deoarece este depășit în raport cu prevederile legislației actuale, care reglementează activitatea Procuraturii. În acest context, este relevant de a stabili unele procedee de evaluare și management bazate pe rezultat, ceea ce va permite ca managerul instituției (Procurorul General, procurorii-șefi ai procuraturilor teritoriale sau specializate) să se asigure că resursele care le sunt puse la dispoziție sunt folosite în mod eficient și economic și că există mecanisme adecvate de control și urmărire.

²² pct. 24 Avizul nr. 11 (2016) al CCPE privind calitatea și eficiența activității procurorilor, inclusiv în cazul combaterii terorismului și a crimei grave și organizate

Baza de evaluare a performanței și de alocare a resurselor o constituie efectele și rezultatele. *Efectul* activității Procuraturii constă în cât de bine au fost atinse obiectivele sale sociale (de exemplu impunerea răspunderii penale). *Rezultatul* privește obiective pe care Procuratura le poate influența el însuși prin propria activitate și modul cum sunt acestea gestionate, de exemplu eficiența operațională, controlul calității prestației procurorilor și managementul resurselor umane.²³

În prezent se constată că modalitatea de evaluare a performanței instituției nu corespunde deplin acestor principii, în mare parte evaluarea se bazează pe date statistice raportate la perioade anterioare de activitate, ceea ce permite evaluarea dinamicii în timp a activității instituției, dar nu și în raport cu obiectivele stabilite și necesitățile sau provocările identificate.

Acțiuni ce se impun:

▪ Pentru îmbunătățirea mecanismului de *evaluare a performanței procurorilor* este necesară:

- detașarea membrilor Colegiului pentru evaluarea performanței procurorilor din funcția deținută pe perioada exercitării mandatului;

- comasarea Colegiului pentru evaluare a performanței procurorilor cu Colegiul pentru selecția și cariera procurorilor, ceea ce va permite economisire resurselor, iar fiind format din procurori detașați aceasta va permite sporirea independenței membrilor entității respective față de administrația instituției și va spori încrederea procurorilor într-o procedură de evaluare obiectivă.

▪ Pentru îmbunătățirea mecanismului de *evaluare a performanței instituției și a subdiviziunilor* este necesară:

- aprobarea unui nou cadru normativ instituțional, care va reglementa metode de evaluare a instituției și a subdiviziunilor în baza impactului de rezultat în raport cu obiectivele stabilite și a criteriilor specifice, cu luarea în considerare a efectului activității asupra așteptărilor societății, în special respectarea drepturilor omului.

4. INTERACȚIUNEA CU ALTE INSTITUȚII, AUTORITĂȚI ȘI PARTENERII DE DEZVOLTARE

În acest capitol mă refer la unele aspecte de interacțiune a Procuraturii cu factorii exteriori instituției, dar care direct sau indirect au influență asupra managementului și dezvoltarea acesteia.

4.1. În relația cu politicul

Relația Procuraturii cu politicul urmează a fi ghidată de principiul *independenței* instituției și a procurorilor, ceea ce include inadmisibilitatea oricărei presiuni politice sau ingerințe ilegale în exercitarea atribuțiilor sale de aplicare a legii și a statului de drept²⁴. Totodată, interacțiunea cu politicul trebuie să se bazeze pe *colaborare* în temeiul prevederilor legale la asigurarea drepturilor și libertăților cetățenilor, precum și a securității statului. Aceste principii de interacțiune sunt

²³ Avizul consultativ nr.7 (2012) al CCPE al CCPE privind managementul resurselor de care dispun procuraturile

²⁴ pct.15 din Avizul nr.13(2018) al CCPE Independența, responsabilitatea și etica procurorilor

reglementate la art.3 alin. (3) din Legea nr.3 /2016 cu privire la Procuratură „*Procuratura este independentă de puterile legislativă, executivă și judecătorească, de orice partid politic sau organizație social-politică, precum și de oricare alte instituții, organizații sau persoane. Imixtiunea în activitatea Procuraturii este interzisă. Procuratura cooperează cu alte autorități pentru realizarea funcțiilor prevăzute de prezenta lege.*”.

4.2. În relația cu alte organe de drept

În interacțiunea cu alte organe de drept, Procuratura în virtutea competențelor sale de a exercita, conduce și controla urmărirea penală, e necesar să-și mențină în continuare rolul de lider al urmării penale, cu asumarea responsabilității corespunzătoare pentru eficiența acestei activități.

De asemenea, este relevant de a dezvolta rolul de *coordonator* al Procuraturii în domeniul activității organelor de drept la combaterea anumitor fenomene infracționale, cum ar fi : traficul de ființe umane; combaterea crimelor cibernetice; combaterea corupției; combaterea criminalității organizate ș.a.

Totodată, interacțiunea trebuie să se bazeze nu pe interese instituționale corporative, prioritară fiind respectarea drepturilor omului, prin asigurarea unor anchete eficiente și în termene rezonabile.

În vederea reglementării interacțiunii între Procuratură și organele de drept, consider benefică încheierea acordurilor de colaborare sau revizuirea celor care deja au fost încheiate anterior.

4.3. În relația interprofesională

Interacțiunea dintre profesiile din domeniul justiției este important de a fi bazată pe o comunicare permanentă (întuniri periodice , conferințe anuale) în cadrul căreia ar fi abordate aspecte de interes comun care ar contribui la îmbunătățirea prestației reprezentanților fiecărei profesii. Este extrem de important ca asemenea comunicare să fie constructivă, bazată pe încredere reciprocă și cu excluderea oricăror interese de ordin personal sau corporativ. Principiile acestei comunicări urmează a fi redată într-o nouă Cartă interprofesională a reprezentanților profesiilor din domeniul justiției.

4.4. În relația cu partenerii de dezvoltare

Asistența și expertiza acordată Procuraturii de către partenerii de dezvoltare este un aspect important care contribuie la fortificarea capacităților instituției și preluarea bunelor practici de la instituțiile similare din alte state. Este important de a menține în continuare acele modalități de colaborare în acest domeniu, urmând ca eficiența acestei interacțiuni să fie asigurată prin consolidarea capacităților subdiviziunilor din cadrul Procuraturii responsabile de cooperarea internațională și management al proiectelor.

4.5. În relația cu autoritățile de drept din alte state

În contextul actual al evoluției infracționalității transfrontaliere, cooperarea internațională are un rol tot mai important în asigurarea unor investigații eficiente, dar și în identificarea, sechestrarea și recuperarea bunurilor rezultate sau folosite la comiterea infracțiunilor. În această ordine de idei, pe lângă utilizarea comisiilor

rogatorii, în cauzele penale complexe este relevant de a iniția proceduri de formare a Echipelor Comune de Anchetă (ECA sau JIT), care asigură o interacțiune mai bună între reprezentanții organelor de drept din diferite state.

5. PRIORITĂȚI :

În acest ultim capitol, aș vrea să menționez *unele priorități*, care consider că ar trebui să reprezinte puncte de reper în activitatea Procuraturii, dar să influențeze și prestația procurorilor, după cum urmează:

- **Respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale persoanelor în cadrul procesului penal, inclusiv la efectuarea măsurilor speciale de investigații;**
- **Combaterea corupției, promovarea principiului toleranței zero față de corupție;**
- **Accelerarea urmăririi penale pe cauzelor penale cu rezonanță în societate;**
- **Recuperarea prejudiciilor cauzate prin infracțiuni;**
- **Identificare, urmărirea și confiscarea bunurilor folosite sau rezultate din infracțiuni;**
- **Optimizare și eficientizarea procedurii de urmărire penală și comasare a atribuțiilor ofițerului de investigații cu cele ale ofițerului de urmărire penală.**