



**ASOCIAȚIA PROCURORILOR PENTRU
ORDINE ȘI DREPTATE**

STUDIU

Introducerea sistemului de repartizare aleatorie a dosarelor în Procuratură



**Elaborat de membrii Asociației Procurorilor
pentru Ordine și Dreptate (APOD):
Iuri LEALIN, Aliona NESTEROV, Mariana CHERPEC**

Chișinău, iunie 2022



Considerațiuni:

Autorii sunt recunoscători tuturor celor care au contribuit la elaborarea acestui studiu, în special celor 240 de procurori care au completat chestionarele on-line. Mulțumim participanților la interviurile organizate în procesul elaborării acestui studiu pentru contribuțiile valoroase la definitivarea concluziilor și recomandărilor. La fel, mulțumim conducerii Procuraturii Generale și Consiliului Superior al Procurorilor pentru suportul acordat în procesul de solicitare de informații și prezentare de documente. De asemenea, suntem recunoscători experților din domeniul tehnologiilor informaționale, pentru deschiderea acestora de a-și împărtăși experiența cu autorii studiului. Mulțumim Asociației Barourilor Americane Inițiativa pentru Supremația Legii (ABA ROLI) Moldova, pentru susținere la toate etapele de elaborare a acestui produs.

Note de limitare a responsabilității:



Acest studiu a fost elaborat , în cadrul programului de granturi mici pentru asociațiile de tineri juriști și femei juriste, care e parte a Programului „Susținerea reformei justiției penale și combaterea corupției în Republica Moldova”, implementat de ABA ROLI Moldova cu suportul financiar al Biroului pentru combaterea traficului de droguri și aplicarea legii al Departamentului de Stat al SUA. Opiniile exprimate în lucrare aparțin autorilor și nu reflectă în mod necesar poziția proiectului.



CUPRINS

LISTA ABREVIERILOR	4
SUMAR EXECUTIV	5
INTRODUCERE	7
METODOLOGIA STUDIULUI	14
1. Considerații generale	14
2. Cercetarea documentară	14
3. Chestionarea	15
4. Interviuurile	15
5. Principiile metodologice	16
CAPITOLUL I STANDARDELE EUROPENE ȘI CADRUL JURIDIC AL REPUBLICII MOLDOVA. PRACTICA ALTOR STATE	16
1.1. Standardele europene	17
1.2. Cadrul juridic și de politici în vigoare al Republicii Moldova	19
1.3. Prezentarea generală a practicii altor state în procesul de distribuire a dosarelor în Procuratură	25
CAPITOLUL II EVALUAREA SISTEMULUI ACTUAL DE REPARTIZARE DOSARELOR ÎN PROCURATURĂ	32
2.1. Analiza criteriilor de repartizare a volumului de muncă în Procuratură prin prisma cadrului normativ și a standardelor actuale	34
2.2. Efectele modului de repartizare a volumului de muncă sub aspect disciplinar	39
CAPITOLUL III ANALIZA CHESTIONARELOR APLICATE ÎN RÂNDUL PROCURORILOR	42
3.1. Scop și metode	42
3.2. Descriere generală	42
3.3. Evaluarea chestionarelor	43
CAPITOLUL IV MĂSURI DE ÎMBUNĂTĂȚIRE A MECANISMULUI DE REPARTIZARE A DOSARELOR ÎN PROCURATURĂ	55
4.1. Programul Integrat de Gestionare a Dosarelor (PIGD) – model pentru Sistemul automatizat de repartizare aleatorie a dosarelor în Procuratură.	55
4.2. Concluzii și principalele recomandări	70
ANEXA I. CHESTIONAR	76
ANEXA II. LISTA COMENTARIILOR DATE DE RESPONDENȚI LA FIECARE ÎNTREBARE SEPARATĂ DIN CHESTIONAR	79
ANEXA III. EXTRASE DIN CORESPONDENȚA CU PROCURORII DIN ALTE STATE	92
ANEXA IV. INTERVIURILE DE CERCETARE	96
ANEXA V. OPINIA INSTITUTUL DE CERCETARE ȘI INOVARE L.C.Ș. „DREPT PUBLIC COMPARAT ȘI E-GUVERNARE” DIN CADRUL UNIVERSITĂȚII DE STAT DIN MOLDOVA	105



LISTA ABREVIERILOR

APOD	Asociația Procurorilor pentru Ordine și Dreptate
AAIJ	Agencia de Administrare a Instanțelor Judecătorești
AGP	Adunarea Generală a Procurorilor
CSP	Consiliul Superior al Procuraturii
CDE	Colegiul de Disciplină și Etică al Procurorilor
CEPP	Colegiul de Evaluare Performanțelor Procurorilor
CSCP	Colegiul pentru Selecția și Cariera Procurorilor
CIM	Control Intern Managerial
INJ	Institutul Național al Justiției
IT	Tehnologii informaționale
OPG	Ordinul Procurorului General
PDS	Planul de Dezvoltare Strategică a Procuraturii
PA	Procuratura Anticorupție
PCCOCS	Procuratura pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cauze Speciale
PG	Procuratura Generală
PIGD	Programul Integrat de Gestionare a Dosarelor
SIA	Sistemul Informațional Automatizat
SNCI	Standarde Naționale de Control Intern Managerial



SUMAR EXECUTIV

Studiul privind introducerea sistemului de repartizare aleatorie a dosarelor în Procuratură (denumit în continuare – Studiul) prezintă rezultatele cercetării efectuate de către membrii Asociației Procurorilor pentru Ordine și Dreptate (denumită în continuare - APOD).

Scopul studiului este de a contribui la consolidarea capacităților instituționale ale Procuraturii din Republica Moldova și de a eficientiza sistemul de repartizare a sesizărilor și cauzelor penale în Procuratură, precum și de a institui un mecanism de monitorizare a practicii de retragere a cauzelor penale din gestiunea unui procuror și transmiterea altuia, prin implementarea unui sistem aleatoriu de repartizare a dosarelor, în vederea excluderii factorului uman, care este deseori unul subiectiv.

Obiectivul general la care studiul intenționează să contribuie este sporirea independenței interne a procurorilor, creșterea încrederii părților implicate în dosare și a populației în activitatea procurorului.

Prezentul studiu vizează, în principal una din provocările Procuraturii determinate de *ineficiența sistemului actual de repartizare a dosarelor penale în Procuratură*.

Analiza problemei centrale enunțate *supra*, a identificat în sine și anumite cauze ale acesteia, cum ar fi: repartizarea inechitabilă a volumului de muncă și existența unor practici defectuoase de aplicare a prevederilor Codului de procedură penală privind retragerea unui dosar din gestiunea unui procuror și repartizarea altui procuror.

Așadar, cauza repartizării inechitabile volumului de muncă este determinată în special de faptul că, procurorii-șefi la repartizarea volumului de muncă au abilități de leadership insuficiente, având totodată și o discreție aproape nelimitată la repartizarea volumului de muncă. O altă cauză o constituie faptul că, criteriile existente de repartizare a dosarelor nu sunt suficient de clare și obiective, iar pe anumite domenii de activitate în genere lipsesc asemenea criterii. La fel, nu există standarde de măsurare a volumului de muncă și la moment nu există analize interne referitoare la distribuirea volumului de muncă.

În partea ce se referă la practica defectuoasă de aplicare a prevederilor Codului de procedură penală privind retragerea unui dosar din gestiunea unui procuror și repartizarea altui procuror, aceasta este determinată, la fel ca și în cealaltă situație expusă mai sus, de faptul că procurorii-șefi au abilități de leadership insuficiente la repartizarea volumului de muncă. De asemenea, nu ar trebui să negăm și existența unor influențe necorespunzătoare (factori de corupție)



în procesul de luare a deciziei de retragere a unui dosar din gestiunea unui procuror și transmiterea în procedura altuia. O altă cauză generată de această practică defectuoasă este determinată de faptul că, la moment nu există analize interne referitoare la respectarea prevederilor Codului de procedură penală în procesul de retragere a dosarelor.

Prin urmare, toate aceste cauze ale problemei identificate au ca **efecte**:

➤ Încărcătură volumului de muncă a unor procurori disproporționată în raport cu alți procurori. Acest fenomen generează la rândul său mai multe **consecințe** cum ar fi:

- tergiversarea urmăririi penale, care în anumite cazuri poate avea consecințe negative sub aspect disciplinar pentru unii procurori;

- calitatea joasă a urmăririi penale, care poate determina în consecință adoptarea de către procurori a unor hotărâri neîntemeiate/ilegale și în final are ca efect scăderea încrederii părților implicate în dosar în activitatea procurorului și per general a societății în activitatea instituției Procuraturii.

➤ Evaluarea doar cantitativă a volumului de muncă, nu și cea calitativă.

Așadar, realizarea scopului studiului va contribui la sporirea independenței procesuale a procurorilor prin:

➤ evitarea factorilor de risc de influențare a deciziei la distribuirea cazului sesizat;

➤ sporirea independenței procurorului la instrumentarea cauzelor penale și la adoptarea soluțiilor pe caz;

➤ siguranța procurorului că dosarul nu îi va fi retras în situația când acțiunile efectuate pe caz vor deranja anumite interese sau/și vor interveni anumite influențe necorespunzătoare.

Prin urmare, studiul recomandă fortificarea capacităților instituției Procuraturii prin introducerea unui sistem de repartizare a dosarelor în Procuratură, similar Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor, implementat în sistemul judecătoresc.

Recomandările au fost făcute în baza analizei informațiilor cu privire la volumul de lucru al procurorilor din Republica Moldova, sondajului în rândul procurorilor și interviurilor cu procurorii, practicilor comparative, discuțiilor cu anumiți experți implicați în procese de implementare a unor sisteme informaționale, precum și propriei experiențe a autorilor studiului în activitatea Procuraturii.



INTRODUCERE

În retrospectivă istorică, Procuratura Republicii Moldova își are bazele de funcționare în trecutul sovietic, originea fiind stabilită prin Regulamentul cu privire la Procuratura U.R.S.S din 17 decembrie 1933, aplicabil pe teritoriul statului nostru începând cu 2 august 1940, odată cu instaurarea puterii sovietice și crearea Procuraturii R.S.S.M. Anume în această perioadă, s-a format fundamentul modului de funcționare a Procuraturii, inclusiv raporturile interne de subordonare ierarhică procesuală și administrativă. Organele Procuraturii în activitatea sa erau ghidate de disciplină cvasimilitară, iar sub aspect procesual discreția subiectului ierarhic superior își avea o scară largă, aproape nelimitată, în raport cu subiecții inferiori. Puterea de decizie a colaboratorilor Procuraturii emana de la șeful lor, fiindu-le ”încredințată” de ultimul, respectiv, repartizarea și retragerea cauzelor penale și materialelor era doar un instrument de management în mâinile conducătorilor.

După proclamarea independenței la 27 august 1991, a fost creată Procuratura Republicii Moldova, prima lege națională care reglementa modul de organizare a instituției fiind adoptată la 29 ianuarie 1992. Deși acest act legislativ marca o nouă etapă în dezvoltare, paradigma generală de organizare a Procuraturii reprezenta o continuare a paradigmei vechi sovietice, procurori fiind considerați doar conducătorii organelor procuraturii. Procurorii erau ”ajutați” de adjuncți, ajutori și anchetatori, independența funcțională a acestora fiind în continuare subminată de autoritatea șefului.

După aceasta, a urmat un proces complex de evoluții și reforme, însoțit, inter alia, de abrogarea legilor vechi cu privire la Procuratură și adoptarea legilor noi. În acest mod, au fost adoptate Legea nr. 118 din 14 martie 2003 și Legea nr. 294 din 25 decembrie 2008. Deși foștii anchetatori și ajutori de procurori au obținut statutul de procurori, cu responsabilități procesuale depline, memoria instituțională își păstrează și până în prezent tradiția raporturilor din perioadele anterioare, autoritatea procurorului-șef fiind în mod artificial balonată – fapt manifest prin diverse reflecții, începând cu ”obligația morală” de a se ridica în picioare în cazul adresării către procurorul ierarhic superior, și terminând cu întocmirea proiectelor actelor procesuale de către procurori pentru procurorii ierarhic superiori, chiar dacă în procuraturi activează un număr suficient de consultanți ai procurorilor, pentru a ajuta procurorul-șef la întocmirea actelor procesuale.

Este necesar de remarcat și adoptarea Legii nr. 66 din 5 aprilie 2012 (în vigoare din 27 octombrie 2012), prin care Codul de procedură penală a fost modificat în sensul consolidării independenței funcționale a procurorilor, inclusiv prin excluderea aprobării și coordonării actelor procesuale adoptate de procurori de către procurorul ierarhic superior (art. 52 alin. (2) pct. 5), 7), art. 290 alin. (1), art.



505 alin. (4)), dar și stabilirii unor temeiuri exprese și exhaustive pentru retragerea cauzelor și materialelor de la un procuror (art. 52 alin. 2¹). Cu toate acestea, potrivit practicilor existente în mai multe Procuraturi, procurorii-șefi în continuare voalat coordonau actele procesuale emise de procurori prin instituirea unor mecanisme de control extra-procesual. În același timp, nihilismul juridic este manifestat și în privința temeiurilor legale de retragere a cauzelor penale de la procurori, importanța acestei garanții procesuale fiind neînțeleasă de ”managerii” procuraturii, iar încălcarea ei nefiind urmată de nici o consecință.

Ultimul proces complex de reformă s-a culminat cu intrarea în vigoare a Legii nr. 3 din 25 februarie 2016 cu privire la Procuratură. Unul din scopurile declarate ale reformei a fost sporirea independenței funcționale a procurorilor - atât independența de factorii externi cât și independența de factorii interni. Independența procurorilor în raport cu factorii interni a fost abordată prin prisma a două aspecte: *ierarhia administrativă* și *ierarhia procesuală* a procurorilor.

Noțiunea de ierarhie administrativă a fost instituită în 2016 prin Legea cu privire la Procuratură, Codul de procedură penală și Regulamentul Procuraturii, și prevede o delimitare a rolului, locului și competențelor procurorilor-șefi de diferit nivel în raport cu alți procurori și cu personalul Procuraturii.

Ierarhia procesuală, pe de altă parte, se referă la modul de interacțiune între procurorul-șef și cel ierarhic inferior pe parcursul procesului penal, competențele de a exercita control asupra legalității acțiunilor și actelor procurorilor ierarhic inferiori.

Deși scopul de consolidare a independenței funcționale a procurorilor a fost pe larg tirajat în societate în perioada incipientăa reformei, inclusiv autorii și promotorii reformei își propuneau atribuirea procurorilor a statutului de magistrați, spre finele procesului cele proclamate au fost substituite prin modificări superficiale, fără a fi atinsă esența atavismelor rămase din trecutul sovietic.

În pofida reformei derulate, societatea continuă să aibă o încredere scăzută față de activitatea organelor de drept din Republica Moldova, inclusiv față de activitatea procurorilor.

Deficitul de încredere a cetățenilor în instituțiile publice din Republica Moldova, în mod special, în instituțiile participante la înfăptuirea justiției din Republica Moldova, între care și Procuratura Republicii Moldova este puternic influențată de reacțiile mass-media și a publicului în general, îndeosebi, la cazurile de rezonanță gestionate de aceasta. Lipsa culturii juridice temeinice, necunoașterea specificului funcționării sistemului Procuraturii și suspiciunile privind pretense ilegalități și nereguli, alimentate de varii dezbateri în spațiul public care nu tot

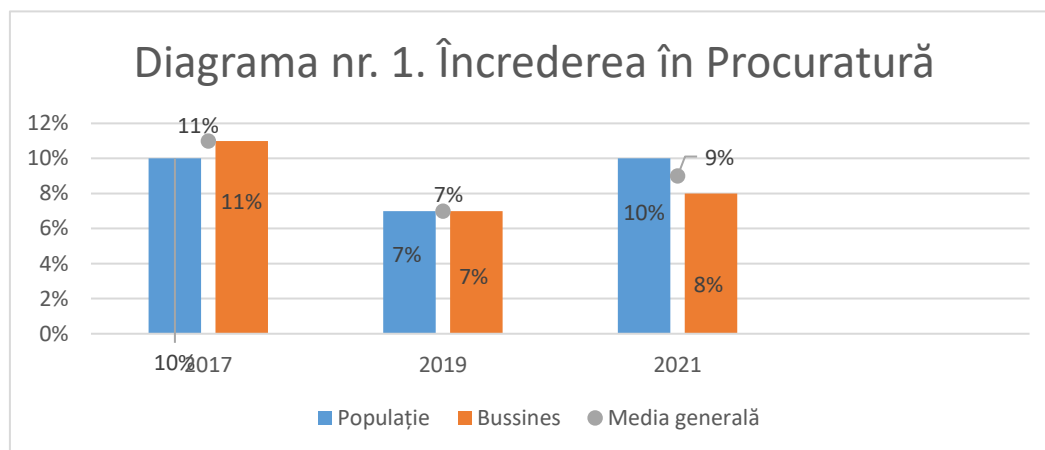


timpul sunt profesioniste, afectează sau chiar lipsesc de credibilitate sistemul Procuraturii.

De exemplu, conform unui Studiu sociologic de evaluarea impactului Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție (în continuare Studiu sociologic), realizat în decembrie 2021¹ justiția în Republica Moldova continuă să nu se bucure de încrederea cetățenilor, fiind considerată influențată de factori externi. Prin urmare, se atestă fluctuații negative semnificative, în sens de diminuare a procentului populației cu încredere în toate instituțiile de drept, inclusiv în Procuratură, potrivit cărora ponderea respondenților care au destulă sau foarte multă încredere în Procuratură, pe o scară 0%-100%, s-a diminuat de la 11% în 2017 la 9% în 2021².

Datele Studiului sociologic sunt expuse *infra*, în diagrama nr.1:

Diagrama nr.1



Potrivit Barometrului Opiniei Publice (BOP), elaborat bianual de către Institutul de Politici Publice, încrederea în Procuratură, de rând cu alte instituții din sectorul justiției, este deficitară. Analiza evoluției încrederii în Procuratură captată de BOP arată un trend fluctuant: în aprilie 2017 (atunci când a fost inclusă întrebarea în sondaj pentru prima dată) 31% respondenți ai BOP aveau încredere în Procuratură, dar în noiembrie 2017 ponderea acestora practic se înjumătățește și ajunge la un grad de încredere de doar 15%. Datele BOP din ianuarie 2019 arată o ușoară creștere de 18%, respectiv datele din decembrie 2019³, arată că încrederea în Procuratură a crescut până la 26%, dar, oricum, nu a atins cota de încredere din aprilie 2017.

¹ Realizat de Centru de Analize și Investigații Sociologice, Politologice și Psihologice (Centrul CIVIS) la solicitarea PNUD, <https://www.undp.org/ro/moldova/publications/studiu-de-evaluare-impactului-strategiei-na%C8%9Bionale-de-integritate-%C8%99i-anticorup%C8%9Bie-%E2%80%93-moldova-2021>

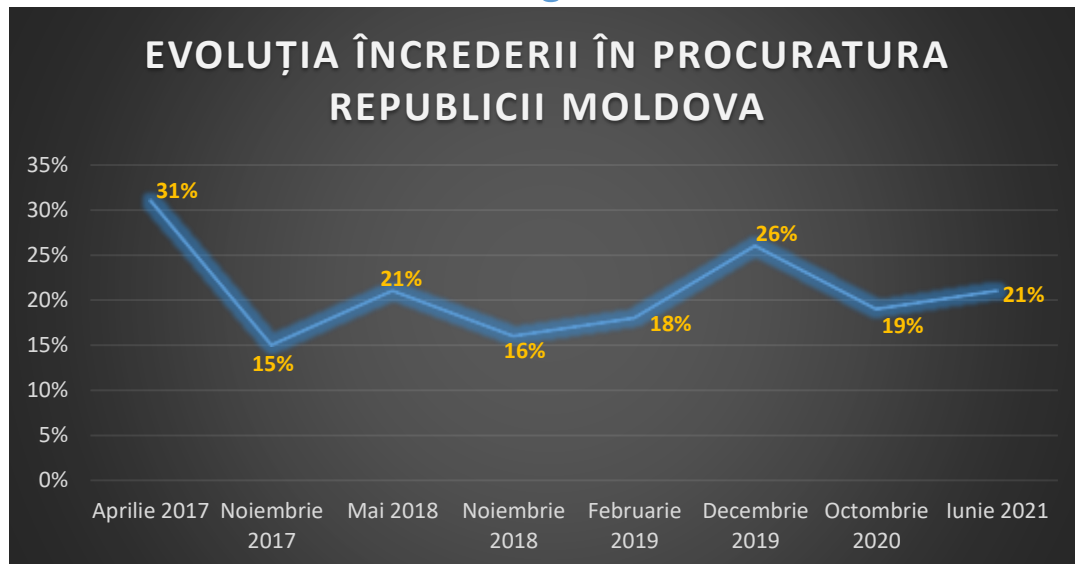
² Pagina 27 din Studiul sociologic

³ <http://ipp.md/wp-content/uploads/2019/12/BOP-FINAL-decembrie-2019.pdf> (pag.78)

Potrivit datelor BOP din octombrie 2020⁴, se atestă din nou o anumită scădere a încrederii în Procuratura Generală de până la 19%, iar în iunie 2021⁵, deja se cunoaște o creștere la 30 %.

Datele BOP sunt expuse *infra*, în diagrama nr.2:

Diagrama nr.2



În ceea ce privește independența Procuraturii, ponderea respondenților care o consideră total independentă, pe o scară 0%-100% a scăzut de la 7% în anul 2017, la 5% în anul 2021⁶.

În partea ce ține de ponderea respondenților care apreciază Procuratura deloc coruptă sau puțin coruptă s-a îmbunătățit pe alocuri, de la 12% în anul 2017 la 11% în anul 2021⁷. Decalajul cel mai mare apare la ponderea respondenților care apreciază Procuratura drept cea mai coruptă instituție, de la 8% în anul 2017 la 26% în anul 2021. În ceea ce privește separat Procuratura Anticorupție ponderea respondenților care apreciază această instituție ca fiind cea mai coruptă la fel a crescut de la 2% în anul 2017 la 8% în anul 2021.

Independența procesuală a procurorilor depinde de neadmiterea interferenței procurorilor-șefi în ***procesul de repartizare a cazurilor spre examinare, în timpul examinării propriu-zise a cazului și în luarea deciziei pe caz de către procurorul din subordine***. Unul din factorii care influențează independența procesuală a procurorilor pe parcursul urmăririi penale, îl constituie discreția aproape nelimitată a procurorilor - șefi în procesul de repartizare a cauzelor penale.

Un alt factor care influențează independența procesuală a procurorului îl constituie practica de retragere a cauzei penale din gestiunea unui procuror și

⁴ https://ipp.md/wp-content/uploads/2020/10/BOP_10.2020.pdf (pag.36)

⁵ https://ipp.md/wp-content/uploads/2021/07/Raport-BOP-2021_.pdf (pag.87) (pag.103)

⁶ Pagina 28 din Studiul sociologic

⁷ Pagina 29 din Studiul sociologic

transmiterea acestuia altui procuror. În unele cazuri aceste retrageri au loc nejustificat și fără a respecta condițiile expres prevăzute de art. 53¹ alin.(3) din Codul de procedură penală.

Conform Raportului „*Analiza măsurilor legislative și practice pentru procurori*”⁸, repartizarea dosarelor în Procuratură nu este întâmplătoare, mai degrabă procurorul-șef numește un procuror pentru fiecare caz parvenit, la fel procurorul-șef poate schimba procurorul care gestionează cauza penală pe motive foarte formale. Această posibilitate slăbește independența procurorului și constituie o premiză pentru *corupție*. Lipsa distribuirii aleatorii a dosarelor limitează, de asemenea, independența procurorului. Procurorul-șef poate decide ce dosare și câte cauze sunt atribuite fiecărui procuror, iar acest lucru ar putea oferi, de asemenea, posibilitatea de a „pedepsi” un procuror din subordine incomod, de exemplu, distribuind un număr exagerat de dosare procurorului subordonat, astfel încât acesta să nu poată respecta termenele legale și este pus în pericol de a fi supus răspunderii disciplinare.

Faptul că sistemul de repartizare a cauzelor este folosit uneori drept un instrument de presiune pentru a-i pedepsi pe așa numiții procurori „problematici” a fost constatat într-un raport de evaluare a necesităților Procuraturii realizat încă în anul 2014 de ABA ROLI Moldova⁹, și cu părere de rău starea de lucruri constatată încă atunci rămâne valabilă și până în prezent.

În același context, considerăm oportun de a face trimitere la paragraful 80 al Raportului privind independența judecătorilor și procurorilor¹⁰, realizat sub egida Consiliul pentru Drepturile Omului ONU, în care se punctează că *metoda de repartizare a cauzelor în cadrul Procuraturii este un alt element important pentru garantarea independenței și imparțialității procurorilor. Un sistem independent și imparțial de repartizare a cauzelor îi protejează pe procurori de interferențele din interiorul Procuraturii.*

Oficiul pentru Instituțiile Democratice și Drepturile Omului (ODIHR) al OSCE vine cu concluzii și recomandări concrete¹¹ în ceea ce privește repartizarea cauzelor penale, inclusiv pentru Republica Moldova. În primul rând, se menționează că la moment repartizarea cauzelor în Procuratură are loc în baza atribuțiilor discreționare ale procurorilor ierarhic superiori. În același timp, acești procurori nu sunt suficient de pregătiți pentru realizarea atribuțiilor discreționare.

⁸ Elaborat în octombrie 2019 de către expertul Kari Lamberg în cadrul Proiectului „Suport pentru prevenția și lupta eficientă împotriva corupției în sectorul justiției” (pag.9).

⁹ Evaluarea necesităților Procuraturii Republicii Moldova, elaborat de ABA ROLI Moldova, octombrie 2014

¹⁰ „Raportul privind independența judecătorilor și procurorilor”, CDO al ONU, 7 iunie 2012, https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A.HRC.20.19_En.pdf

¹¹ „Strengthening functional independence of prosecutors in Eastern European participating States: Needs Assessment Report”, pct. 20, <https://www.osce.org/odihr/447859>



În continuare, în pct. 77 al Raportului, se specifică că, *unul din factori care influențează independența funcțională a procurorilor reprezintă dreptul procurorilor-șefi de a repartiza discreționar volumul de lucru și categoriile de cauze penale concrete între procurorii din subordine. În procesul de pregătire a raportului de către experți au fost luate interviuri de la foști și actuali procurori. Astfel, unul din respondenți a menționat că ”dosarele se repartizează manual. Dacă procurorul nu este ascultător, procurorul-șef poate să-l încarce cu așa un volum de dosare, că el fizic nu va fi în stare să îl prelucreze. Procurorul-șef nu va suporta nici o consecință în acest caz. Iar procurorul din subordine nu se va isprăvi și va fi atras la răspundere pentru neîndeplinirea atribuțiilor de serviciu.”*

Tot în cadrul Raportului menționat se desprinde un alt aspect important al modului în care sunt repartizate dosarele în Procuratură, potrivit căruia în cazul în care nu există garanții pentru o repartizare echitabilă, atribuțiile discreționare ale procurorilor-șefi sunt exercitate în calitate de pârghie abuzivă pentru a influența într-un mod extra-procesual soluțiile date de procurori pe cauze penale concrete.

Mai mult, procurorii subordonați nu pot contesta astfel de abordare părtinitoare la repartizarea dosarelor, deoarece lipsesc careva standarde sau procese care ar reglementa această procedură. Dosarele pot fi repartizate procurorului cu puțin timp înaintea ședințelor de judecată, astfel încât procurorul nu va avea suficient timp să se pregătească sau chiar să decidă, dacă există probabilitatea condamnării inculpatului și dacă în dosar există probe concludente și admisibile.

Stabilirea discreționară de către procurorul-șef a termenului de examinare a cererilor, materialelor, rapoartelor organului de urmărire penală, inclusiv mult mai redus decât cel indicat în lege, agravează și mai mult problema existentă.

Pe final, în pct. 131, ODIHR recomandă expres ca *statele-membre să analizeze posibilitatea elaborării și implementării unui mecanism obiectiv și imparțial de repartizare a dosarelor, astfel încât fiecare dosar va fi atribuit procurorului într-un mod **aleatoriu**, ținând cont de specializarea acestuia, numărul de dosare în gestiunea lui, încărcătura de lucru și experiența profesională. Acest proces poate fi digitalizat sau bazat pe un simplu registru cu lista procurorilor în ordine alfabetică, cărora la începutul fiecărui an li se atribuie un număr de ordine. Dosarele care vin sub acest număr, automat se distribuie procurorului respectiv.*

Așadar, reieșind din cele expuse *supra*, putem conchide că, repartizarea volumului de lucru în cadrul unei Procuraturi poate constitui atât un mijloc de sporire a eficienței și performanței procuraturii, cât și un instrument de presiune aplicat de procurorii conducători asupra procurorilor ierarhic inferiori.



Astfel, *repartizarea disproporționată și inechitabilă a volumului de muncă* constituie unul din factorii ce afectează negativ calitatea urmăririi penale. De exemplu, atunci când unor procurori le sunt repartizate numai cauze simple, iar altor procurori li se dă în gestiune un număr mai mare de cauze și acestea sunt complexe, pot apărea tergiversări în derularea măsurilor de urmărire penală, poate fi afectată calitatea motivării actelor procesuale, iar în unele cazuri se poate ajunge la netemeinicia hotărârilor adoptate. Aceste probleme la rândul lor pot afecta negativ evaluarea performanțelor procurorilor și după caz pot surveni consecințe disciplinare. Mai mult decât atât, la moment evaluarea performanțelor procurorului, preponderent ia în calcul doar indicatori cantitativi și mai deloc indicatori calitativi.

Prin urmare, ținând cont de problema centrală identificată și anume: **„Ineficiența sistemului actual de repartizare a dosarelor penale în Procuratură”**, soluția pentru înlăturarea acesteia o constituie implementarea unui sistem automatizat de repartizare a dosarelor în Procuratură, similar sistemului PIGD existent în cadrul instanțelor judecătorești, care urmează a fi implementat sub forma unui modul în cadrul Sistemului Informațional Automatizat: Urmărire Penală „E-Dosar”.

În acest context, prezentul studiu își propune să evalueze criteriile actuale de repartizare a volumului de lucru la etapa urmăririi penale, să definească criteriile de repartizare a cauzelor penale și să analizeze oportunitatea implementării unui algoritm de repartizare în baza unor criterii noi, care ar urma să fie integrate într-un sistem informațional, ce ar presupune repartizarea aleatorie a dosarelor penale. Studiul ar putea de asemenea să vină cu propuneri privind modalitatea de stabilire și estimare a gradului de complexitate a cauzei, stabilirea unor indicatori care ar măsura cât de eficient și echitabil sunt repartizate cauzele și sarcinile la etapa urmăririi penale, ținând cont de faptul că nu există standarde de măsurare a volumului de muncă în Procuratură.

Mai mult ca atât, menționăm faptul că, la moment nu există analize interne referitoare la distribuirea volumului de muncă în Procuratură și nici nu au fost efectuate asemenea studii în trecut. În acest sens, studiul pe care și-l propune asociația să îl realizeze, în domeniul enunțat *supra*, ar fi o premieră nu numai la nivel instituțional, dar și la nivel național.



METODOLOGIA STUDIULUI

1. Considerații generale

Prezentul studiu a fost realizat pe baza unei metodologii bine definite, care combină cercetarea documentară cu cercetarea empirică.

Constatările studiului sunt bazate pe o analiză prealabilă a documentelor de politici naționale și instituționale, a principalelor standarde și recomandări în ceea ce privește repartizarea volumului de muncă în Procuratură; studierea practicilor comparative; analiza sondajelor de opinii publice; chestionarea procurorilor, studierea rapoartelor și analizelor disponibile publicului larg, precum și a datelor statistice aferente volumului de muncă oferite de procuraturile specializate și cele teritoriale selectate, cu referință la perioada anilor 2019-2021.

Componentele studiului au fost elaborate și în urma unui proces complex de consultări și interviuri organizate cu participanți din interiorul sistemului Procuraturii, dar și din cadrul autorităților responsabile de implementarea tehnologiilor informaționale, în perioada ianuarie-iunie 2022.

Realizările și recomandările prezentate pentru fiecare subdomeniu analizat în cadrul prezentului studiu au fost formulate în calitate de sumare ale constatrilor autorilor.

Cert este că, orice decizie referitoare la introducerea unui sistem aleatoriu de repartizare a dosarelor în Procuratură este una deosebit de importantă și complexă. Asemenea decizii ar trebui luate doar în baza unor criterii obiective și a unei abordări precaute, astfel încât recomandările să fie urmate doar atunci când sunt susținute de toate datele disponibile. Aceasta este abordarea urmată de către autorii studiului.

2. Cercetarea documentară

Cercetarea documentară a constatat în examinarea cadrului juridic al Republicii Moldova, a standardelor Consiliului Europei, a diverselor statistici disponibile pe paginile web ale autorităților naționale și a mai multor rapoarte și studii, realizate de organisme naționale și internaționale cu privire la reforma justiției din Republica Moldova.

De asemenea, în procesul de documentare au fost analizate rapoartele de activitate ale Procuraturii, plasate pe pagina web oficială¹², precum și rapoartele de activitate ale Consiliului Superior al Procurorilor și ale colegiilor din subordinea acestuia: Colegiul pentru selecția și cariera procurorilor, Colegiul de evaluare a

¹² www.procuratura.md



performanțelor procurorilor și Colegiul de disciplină și etică, plasate pe pagina web oficială a instituției.¹³

La fel, s-a studiat cadrul normativ și practica implementării Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor în instanțele judecătorești, prin accesarea paginii web oficiale¹⁴ a Agenției de Administrare a Instanțelor Judecătorești, precum și urmare a interviurilor purtate cu reprezentanții acestei instituții.

Subsecvent, în procesul de elaborare a studiului au fost analizate hotărârile Colegiului de disciplină și etică, adoptate în perioada anilor 2019-2021, în privința procurorilor care au fost subiecți unor proceduri disciplinare. Așadar, ținând cont de declarațiile procurorilor anchetați disciplinar, care au adus argumente în apărarea lor privind volumul mare de lucru, ca consecință a omiterii termenilor de procedură și tergiversarea examinării cauzelor penale din gestiune, s-a recurs la solicitarea și analiza rapoartelor de activitate, pentru perioada anilor 2019-2021 a procuraturilor teritoriale și specializate, din care făceau parte nemijlocit procurorii menționați *supra*.

3. Chestionarea

Prezentul studiu a fost realizat în baza unui sondaj reprezentativ pentru următoarele grupuri de procurori: procurori executori și procurori-șefi.

Chestionarul a cuprins 14 întrebări adresate procurorilor din cadrul Procuraturii Generale, procuraturilor specializate și teritoriale. Limba de lucru a fost româna.

4. Interviurile

Interviurile ca metodă de cercetare au fost realizate cu reprezentanți ai Procuraturii¹⁵ și membri ai Consiliului Superior al Procurorilor¹⁶. De asemenea, au avut loc discuții cu reprezentanți din cadrul sistemului judecătoresc, Agenției de Administrare a Instanțelor Judecătorești, inclusiv cu expertul responsabil de implementarea Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor în cadrul instanțelor judecătorești¹⁷. A fost solicitată și opinia mediului academic¹⁸, care a prezentat propria viziune cu referire la oportunitatea implementării sistemului de repartizare a dosarelor în Procuratură, care de fapt vine în unison cu poziția autorilor studiului. De asemenea, autorii au purtat mai multe discuții cu procurorii din alte state, pe platforma Asociației Internaționale a Procurorilor.

¹³ www.csp.md

¹⁴ <https://aaij.justice.md/ro/legislatie>

¹⁵ Anexa la prezentul studiu se regăsesc rezultatele interviului realizat cu participarea procurorului-șef interimar al Procuraturii Anticorupție, dna Elena Cazacov

¹⁶ Anexă la prezentul studiu se regăsesc, rezultatele interviului realizat cu participarea dlui Eduard Varzari, membru al Consiliului Superior al Procurorilor

¹⁷ Dl Mihail Grosu, expert-cheie PIGD

¹⁸ Laboratorul de Cercetări Științifice (LCȘ) Drept Public și E-Guvernare din cadrul Institutului de Cercetare și Inovare al USM



Scopul interviurilor a fost obținerea informației relevante obiectul studiului, fiind utilizat tipul interviului structurat.

Deși toate discuțiile/corespondența/interviurile au fost relevante pentru trasarea unor teze și concluzii în contextul cercetării efectuate, datorită volumului impunător al acestor materiale, în varianta publicată a studiului se vor regăsi doar extrase selectate din acestea.

5. Principiile metodologice

Cercetarea a fost efectuată pe baza următoarelor principii:

- ▶ obiectivitate și imparțialitate;
- ▶ confidențialitate;
- ▶ neimplicare în cazuri individuale;
- ▶ acuratețe.

Autorii studiului s-au angajat să furnizeze informații veridice, să păstreze confidențialitatea datelor și să nu aibă niciun conflict de interese în îndeplinirea sarcinilor care le-au fost atribuite.

CAPITOLUL I: - STANDARDELE EUROPENE ȘI CADRUL JURIDIC AL REPUBLICII MOLDOVA. PRACTICA ALTOR STATE

O analiză detaliată a legislației nu reprezintă obiectivul principal al studiului. Totuși, aceasta nu trebuie ignorată, deoarece reprezintă primul pas în evaluarea aplicării legislației și a cadrului normativ instituțional care reglementează procesul de repartizare a dosarelor în Procuratură și a procedurii de retragere a dosarelor de la un procuror și transmiterea acestora în gestiunea altui procuror.

Punctul de plecare al acestui capitol este reflectat în standardele Consiliului Europei în ceea ce privește repartizarea dosarelor în Procuratură. Acesta va fi urmat de o examinare a cadrului juridic relevant al Republicii Moldova. Mai mult, va fi descris și cadrul juridic instituțional care reglementează procesul de repartizare a volumului de muncă în sistemul Procuraturii cu privire la aspectul precum existența unor criterii de repartizare a volumului de muncă pe domenii de activitate, prezența anumitor linii directoare de aplicare în practică a acestor criterii, dar și dacă sunt implementate mecanisme de monitorizare a respectării criteriilor de repartizare și retragere a dosarelor. Va urma și o descriere a practicii altor state în procesul de repartizare a dosarelor.



1.1. Standardele europene

Această secțiune oferă o imagine de ansamblu a standardelor Consiliului Europei în ceea ce privește repartizarea inițială și ulterioară a cauzelor penale în Procuratură.

Standardele europene la subiectul cercetat se regăsesc în Recomandarea 19/2000 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei, care elaborează liniile directoare privind rolul procurorilor în sistemul de justiție penală. Potrivit acestor standarde, Procuratura este definită ca fiind autoritatea publică ce asigură în numele societății aplicarea legii atunci când încălcările acesteia sunt susceptibile de sancționare penală.

Așadar, potrivit pct.9 din Recomandarea nr.19/2000, în partea ce ține de modul de organizare și funcționare internă a ministerului public, în special la repartizarea inițială și ulterioară a cauzelor, se recomandă statelor membre ca acest proces să corespundă *condițiilor de imparțialitate și independență și să fie determinată în mod exclusiv de necesitatea unei bune funcționari a sistemului juridic penal, ținând cont în mod prioritar de nivelul de pregătire juridică și de specializare.*

În același context, Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE) în Opinia sa Nr. 9 (2014) intitulată „*Norme și principii europene privind procurorii*” (Carta de la Roma)¹⁹, menționează că, „*tendința generală de a spori independența și autonomia efectivă a Procuraturii trebuie încurajată, că procurorii trebuie să dispună de autonomie în luarea deciziilor și să își îndeplinească îndatoririle fără presiuni sau interferențe din exterior. Independența și autonomia serviciilor de urmărire penală constituie un corolar indispensabil pentru independența sistemului judiciar*”.

La fel, Carta de la Roma, statuează că, „*procurorii ar trebui să fie autonomi în procesul de luare a deciziilor și să-și îndeplinească îndatoririle fără presiuni sau interferențe externe, având în vedere principiile separării puterilor și responsabilității*”. Totodată, potrivit standardelor enunțate, Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni a punctat că „*procurorii nu ar trebui să beneficieze de o imunitate generală, ci de o imunitate funcțională pentru acțiunile desfășurate cu bună-credință în îndeplinirea îndatoririlor lor*”; „*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***. Procurorii ar trebui, prin urmare, să urmeze o educație și o formare adecvată în vederea **specializării** acestora”.

¹⁹ <https://rm.coe.int/16807482b3>



Referitor la independența procurorilor, Carta de la Roma indică că, aceasta este esențială pentru statul de drept și ***trebuie garantată prin lege, la cel mai înalt nivel posibil, într-o manieră similară cu cea a judecătorilor***²⁰.

Independența procurorilor nu este o prerogativă sau privilegiu conferită în interesul procurorilor, ci o garanție în interesul unei justiții echitabile, imparțiale și eficiente care să protejeze atât interesele publice, cât și cele private ale persoanelor în cauză.²¹

În partea ce ține de procesul de organizare și funcționare a sistemului Procuraturii, Carta de la Roma, statuează că, „Organizarea celor mai multe servicii de urmărire penală se bazează pe o ***structură ierarhică***. Relațiile dintre diferitele straturi ale ierarhiei trebuie să fie reglementate de ***reglementări clare, lipsite de ambiguitate și bine echilibrate și trebuie să fie prevăzut un sistem adecvat de verificări și balanțe***.

Este esențial să se dezvolte garanțiile corespunzătoare de neintervenție în activitățile procurorului. Neintervenția înseamnă asigurarea faptului că activitățile procurorului, în special în procedurile de judecată, nu sunt supuse presiunilor externe, nici presiunilor interne nejustificate sau ilegale din cadrul sistemului de urmărire penală. Într-un sistem ierarhic, procurorul superior trebuie să poată exercita un control adecvat asupra deciziilor biroului, sub rezerva unor garanții adecvate pentru drepturile procurorilor individuali.

În continuare, în cadrul aceleiași opinii, la secțiunea intitulată „Atribuirea și repartizarea cazurilor”²² sunt stabilite în calitate de standarde pentru statele părți, potrivit căroră: „*organizarea și funcționarea internă a parchetelor, inclusiv atribuirea și reatribuirea dosarelor, trebuie să îndeplinească cerințele de imparțialitate, având în vedere structura, responsabilitățile și modul în care sunt luate deciziile în parchet. Atribuirea și reatribuirea dosarelor trebuie să se bazeze pe reguli transparente, aliniate cu structurile ierarhice sau non-ierarhice ale parchetului*”.

La rândul său, Asociația Internațională a Procurorilor (IAP) și Oficiul ONU pentru Droguri și Crime (UNODC) detalizează²³ aceste principii, stabilind inter alia, că *procurorii trebuie să fie protejați împotriva acțiunilor arbitrare din partea superiorilor, așa cum ar fi redistribuirea cauzelor penale fără explicarea motivelor [...]. Astfel de acțiuni pot încălca independența procurorului și de asemenea pot influența negativ morala procurorului, ceea ce duce la afectarea eficienței operaționale a serviciului de acuzare*.

²⁰ Opinia nr. 9 (2014), Punctul 33

²¹ Opinia nr. 9 (2014), Punctul 35

²² Opinia nr. 9 (2014), pct. 3.2.1

²³ „Statutul și rolul procurorilor”, https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/14-07304_ebook.pdf



1.2. Cadrul juridic și de politici în vigoare al Republicii Moldova

Potrivit cadrului normativ instituit la nivel național, atribuțiile procurorilor, inclusiv în partea ce ține de distribuirea dosarelor penale sunt reglementate de actele normative de bază în acest domeniu, și anume: Constituția Republicii Moldova²⁴, Legea nr.3 din 25.02.2016 cu privire la Procuratură și Codul de procedură penală²⁵.

1.2.1. Cadrul național de reglementare:

a) *Prevederile Constituției Republicii Moldova*

Prevederea constituțională relevantă în cazul supus cercetării este articolul 124 din Constituție, care are următorul text: „*Procuratura este o instituție publică autonomă în cadrul autorității judecătorești, ce contribuie la îndeplinirea justiției, apărarea drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanei, societății și statului prin intermediul procedurilor penale și al altor proceduri prevăzute de lege. Atribuțiile Procuraturii sunt exercitate de procurori*”.

Această prevedere se regăsește exact în textul Legii nr.3/2016 cu privire la Procuratură.

b) *Legea cu privire la Procuratură nr.3 din 25.02.2016*

La art.3 din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură, sunt stabilite principiile de organizare și de activitate a Procuraturii și a procurorului.

Potrivit normei legale enunțate *supra*, procurorii își desfășoară activitatea în baza principiilor *legalității, imparțialității, rezonabilității, integrității și independenței procesuale*, care îi oferă posibilitatea de a lua *în mod independent și unipersonal* decizii în cauzele pe care le gestionează.

Independența procesuală a procurorului este asigurată prin garanții care exclud orice influență politică, financiară, administrativă sau de altă natură asupra acestuia legată de exercitarea atribuțiilor sale.

Controlul asupra activității procurorului se exercită de către procurorii ierarhic superiori și instanțele judecătorești.

Principalele atribuții ale Procuraturii sunt conducerea și exercitarea urmăririi penale, dar și reprezentarea învinuirii în instanțele de judecată.

Ierarhia procesuală este stabilită în Codul de procedură penală²⁶ și Legea cu privire la Procuratură²⁷ și prevede ordinea controlului ierarhic în cadrul procesului penal. Ierarhia procesuală a suferit schimbări semnificative odată cu modificarea

²⁴ Adoptată la 29 iulie 1994, publicată în *Monitorul Oficial al R.Moldova nr.1 din 12.08.1994/ Republicată: Monitorul Oficial al R.Moldova nr.78/140 din 29.03.2016*

²⁵ Adoptat prin Legea nr. 122-XV din 14.03.2003, *Publicat în Monitorul Oficial al R.Moldova nr.104-110/447 din 07.06.2003/ Republicat: Monitorul Oficial al R.Moldova nr.248-251/699 din 05.11.2013*

²⁶ Articolul 53¹ CPP RM

²⁷ Articolul 13 din Legea nr.3/2016



prevederilor Codului de procedură penală²⁸, potrivit cărora a fost stabilită ierarhia procurorilor și modul de interacțiune între procurorul-șef și procurorul executor. Prin aceste amendamente ale legislației procesual penale a fost stabilită cert categoria persoanelor care exercită controlul asupra legalității acțiunilor și actelor procurorilor ierarhic inferiori, fiind reduse mai multe trepte de control existente anterior.

Noțiunea de *ierarhie administrativă* prevăzută în Legea cu privire la Procuratură²⁹, a fost instituită în premieră în 2016 și este reflectată mai detaliat în Regulamentul Procuraturii. Astfel, prin instituirea regulilor de ierarhie administrativă a fost adusă claritate cu privire la rolul, locul, competențele procurorilor-șefi de diferit nivel în raport nu doar cu alți procurori, dar și cu personalul Procuraturii, au fost instituite reglementări cu privire la soluționarea conflictelor generate de aplicarea neuniformă a regulilor cu privire la ierarhia administrativă.

c) Codul de procedură penală al Republicii Moldova

Articolul 53¹ din Codul de procedură penală reglementează ierarhia procesuală a procurorilor și atribuțiile procurorului ierarhic superior.

Potrivit normei procesual penale enunțate *supra*, procurorul ierarhic superior, în cadrul urmăririi penale realizează atribuții pentru exercitarea controlului ierarhic.

Prin urmare, printre atribuțiile acestuia se regăsesc și domenii ce țin de obiectul de cercetare a prezentului studiu, cum ar fi:

- *asigură repartizarea către procurori a sesizărilor pentru examinare sau a cauzelor penale pentru exercitarea ori, după caz, pentru conducerea urmăririi penale;*

- *retrage, prin ordonanță motivată, în cazurile expres prevăzute de lege materialele și cauzele penale repartizate și le transmite altui procuror pentru examinare.*

În continuare la alin.(3) din norma prenotată³⁰, sunt prevăzute cazurile când materialele și cauzele penale repartizate unui procuror pot fi retrase și transmise altui procuror. Aceste situații prevăzute la nivel legislativ, țin de:

- a) *transferul, delegarea, detașarea, suspendarea sau eliberarea din funcție a procurorului, potrivit legii;*

- b) *absența procurorului, dacă există cauze obiective care justifică urgența și care împiedică prezentarea acestuia;*

²⁸ Legea nr.152 din 01.07.2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative

²⁹ Articolul 12 din Legea nr.3/2016

³⁰ Articolul 53/1 CPP



c) neîntreprinderea acțiunilor necesare pe cauza penală în mod nejustificat mai mult de 30 de zile;

d) constatarea, din oficiu sau la plângere, a unei încălcări grave a drepturilor persoanelor participante la procesul penal sau în cazul admiterii unor omisiuni ireparabile în procesul de administrare a probelor.

1.2.2. Cadrul instituțional de reglementare:

Procesele operaționale de repartizare inițială și/sau transmitere ulterioară procurorilor pentru soluționare a dosarelor penale sunt reglementate și prin acte normative departamentale, elaborate și aprobate la nivelul instituției Procuraturii. Or, potrivit normelor legale, Procurorul General poate da instrucțiuni cu caracter general procurorilor, organelor de urmărire penală, organelor care exercită activitatea specială de investigații și organelor de constatare în scopul asigurării legalității urmăririi penale³¹. Ordinele, dispozițiile și indicațiile privind organizarea și coordonarea activității Procuraturii, precum și instrucțiunile metodologice și de reglementare ale procurorilor sunt obligatorii pentru procurorii din subordine³².

Prin urmare, printre actele normative cu caracter intern care reglementează modul de repartizare/redistribuire a dosarelor penale în sistemul Procuraturii sunt:

a) Regulamentului Procuraturii, aprobat prin Ordinul Procurorului General interimar nr.33/3 din 03.05.2022:

Procurorul General este managerul principal al Procuraturii și este responsabil de organizarea sistemului de control intern managerial în cadrul acesteia³³.

Printre atribuțiile Procurorului General se regăsesc și atribuții ce țin de repartizarea cererilor, sesizărilor și altor materiale parvenite în adresa Procuraturii Generale cu indicații spre examinare, verificare și soluționare, corespunzător atribuțiilor funcționale.³⁴

Adjuncții Procurorului General, sunt manageri operaționali și asigură conform domeniilor de competență stabilite de Procurorul General coordonarea și monitorizarea organizării controlului intern managerial în cadrul subdiviziunilor subordonate³⁵.

Printre atribuțiile adjuncților Procurorului General, se regăsesc și cele ce țin de repartizarea materialelor atribuite de Procurorul General cu indicații spre examinare corespunzător domeniului stabilit.³⁶

³¹ Articolul 53/1 alin.(4) CPP

³² Articolul 12 alin.(2) din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură

³³ Punctul 32 din Regulament

³⁴ Punctul 54 lit.f) din Regulament

³⁵ Punctul 33 din Regulament

³⁶ Punctul 56 lit.b) din Regulament



La rândul lor, procurorii-șefi și conducătorii subdiviziunilor Procuraturii Generale, procurorii-șefi ai procuraturilor specializate și teritoriale, precum și adjuncții acestora organizează și coordonează activitatea subdiviziunii structurale din subordine, conform competențelor și atribuțiilor funcționale și sunt manageri operaționali ai acestora³⁷.

Prin urmare, procurorul-șef, respectiv conducătorul subdiviziunii Procuraturii Generale, în calitate de manageri operaționali, distribuie atribuțiile subdiviziunii între personalul din subordine, în funcție de necesitatea asigurării funcționării corespunzătoare a subdiviziunii, ținând cont de specializarea acestora, precum și repartizează personalului din subordine spre soluționare plângerile, cererile, demersurile parvenite în subdiviziune³⁸.

Procurorul-șef al procuraturii teritoriale și specializate repartizează procurorii pe domenii de activitate în cadrul Procuraturii, în funcție de necesitatea asigurării funcționării corespunzătoare a procuraturii și ținând cont de specializarea acestora; repartizează procurorilor spre soluționare materialele și dosarele penale pe baza următoarelor criterii obiective: *specializarea, aptitudinile, experiența, numărul de cauze, adresări, petiții și gradul lor de complexitate, specificul fiecărui caz în parte, cazurile de incompatibilitate și conflict de interese, în măsura în care sunt cunoscute*.³⁹

b) Ordinul Procurorului General nr.56/6/1 din 17.09.2021⁴⁰ privind aprobarea Instrucțiunilor privind rolul și atribuțiile procurorilor-șefi ai subdiviziunilor Procuraturii Generale, ai procuraturilor specializate și teritoriale în exercitarea și conducerea urmăririi penale.

Astfel, potrivit pct.2.13. din Ordinul prenotat *supra*, au fost stabilite atribuțiile procurorilor șefi a subdiviziunilor structurale ale Procuraturii în procesul de repartizare inițială și/sau transmitere ulterioară procurorilor pentru soluționare, a sesizărilor despre infracțiuni, procese penale, dosare penale și alte materiale, stabilindu-se totodată anumite criterii de repartizare. În acest context, ținem să precizăm că, instrucțiunea dată se referă doar la etapa de urmărire penală.

1.2.3. Documente de politici la nivel național

Obiectivul general al studiului se racordează obiectivelor specifice prevăzute în documentul de politici în domeniul justiției, instituit la nivel național - *Strategia privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii*

³⁷ Punctul 34 din Regulament

³⁸ Punctul 60, lit.d) și e) din Regulament

³⁹ Punctul 133, lit.b) și c) din Regulament

⁴⁰ E-Biblioteca Procuraturii



2022–2025 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia (în continuare Strategie).⁴¹

Or, în Obiectivul 1.1. intitulat „*Consolidarea independenței sistemului judecătoresc și a sistemului Procuraturii*”⁴², în calitate de obiective specifice⁴³ au fost trasate inclusiv și ***sporirea independenței sistemului Procuraturii***.

În contextul realizării acestui obiectiv, în scopul asigurării independenței sistemului Procuraturii, în Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei⁴⁴, au fost prevăzute mai multe acțiuni, planificate spre realizate în diferite termene cuprinse, în perioada anilor 2022-2025 și care urmăresc anumiți indicatori de rezultat.

Astfel, printre acțiunile planificate se regăsește și introducerea unui sistem de distribuire aleatorie a cauzelor penale în cadrul Procuraturii, care constituie obiect de cercetare în cadrul prezentului studiu. Așadar, reiese că, problema abordată în cadrul acestui studiu și soluția propusă de instituire a unui sistem de distribuire aleatorie a cauzelor penale în cadrul Procuraturii se raportează direcțiilor strategice prevăzute la nivel national.

În speță, acest fapt rezultă din Obiectivul 3.3. intitulat „*Dezvoltarea și implementarea sistemelor informaționale judiciare*”⁴⁵ din Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei, unde printre altele se remarcă că, „aditional sistemului informațional din cadrul instanțelor judecătorești este necesară și dezvoltarea sistemelor informaționale care vizează gestionarea cauzelor la etapa de urmărire penală și executare a hotărârilor, precum și asigurarea interconectării sistemelor”.

Prin urmare, din obiectivul general enunțat *supra*, la pct.3.3.5. se desprinde obiectivului specific, intitulat „*Asigurarea îmbunătățirii continue a funcționalității Sistemului informațional automatizat „Urmărire penală: e-Dosar” și realizarea interconexiunii cu alte sisteme informaționale*”, unde printre acțiunile planificate spre realizare se regăsește și: „***Crearea și implementarea în SIA „Urmărire penală: e-Dosar” a modului de distribuire aleatorie a cauzelor penale în cadrul Procuraturii***”. Iar ca indicatori de rezultat sunt specificați:

1. Modul creat și pilotat;
2. Sistem perfecționat în baza deficiențelor identificate și implementat în cadrul întregului sistem al Procuraturii.

Termenul planificat spre realizare fiind perioada anilor 2023-2024.

⁴¹ Adoptată prin Legea nr. 211 din 06.12.2021/Monitorul Oficial nr.325-333/496 din 31.12.2021

⁴² din Direcția strategică I. intitulată „Independența, responsabilitatea și integritatea actorilor din sectorul justiției”

⁴³ Obiectivul specific 1.1.3

⁴⁴ Anexa nr.2 la Strategia privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2022–2025

⁴⁵ Direcția strategică III-Administrarea eficientă și modernă a sectorului justiției

1.2.4. Documente de politici la nivel instituțional

Procuratura dispune de un document de politici la nivel instituțional, care cuprinde în sine o abordare strategică și sistemică a obiectivelor aferente problemelor existente, cu stabilirea instrumentelor de soluționare și a impactului așteptat.

În context, Programul de Dezvoltare Strategică a Procuraturii Republicii Moldova pentru perioada anilor 2021-2025 (în continuare PDS)⁴⁶ este documentul de bază pentru planificarea strategică și managerială a activităților Procuraturii, în care este stabilit cadrul de dezvoltare continuă pentru perioada menționată.

Printre prioritățile pe termen mediu prevăzute de PDS, se regăsesc inclusiv: asigurarea independenței procurorilor, precum și consolidarea și dezvoltarea capacităților sistemului Procuraturii, priorități care de altfel au fost trasate și de către autori în procesul de elaborare a prezentului studiu. Prin urmare, așa cum am remarcat încă la începutul acestui studiu, unul dintre scopurile acestuia este ca produsul obținut să contribuie la fortificarea capacităților sistemului Procuraturii, iar rezultatele implementării acțiunilor propuse să asigure o independență funcțională a procurorilor.

În acest context, remarcăm că, deși documentul de politici la nivel instituțional nu stabilește expres introducerea unui sistem informațional de repartizare aleatorie a dosarelor în cadrul Procuraturii, totuși la Obiectivul strategic IV. din PDS, intitulat „*Administrarea eficientă și modernă a Procuraturii*”, printre obiectivele specifice incluse, se regăsește dezvoltarea și implementarea sistemelor informaționale automatizate. Astfel, la nivel managerial s-a stabilit ca obiectiv dezvoltarea în continuare a Sistemului informațional automatizat „Urmărire penală: E-Dosar” în vederea interconectării acestuia cu sistemele informaționale ale instanțelor de judecată, poliție, alte entități, care în consecință ar avea un impact pozitiv și eficient asupra activității procurorilor.

Prin urmare, analizând obiectivul enunțat *supra*, prevăzut de PDS în coraport cu obiectivul stabilit la nivel național în Strategie, de introducere a unui modul separat în cadrul SIA „UP: E-Dosar”, ce ar permite distribuirea aleatorie a dosarelor penale în Procuratură, rezultă că recomandările propuse de autorii prezentului studiu au susținerea necesară atât la nivelul documentelor de politici naționale și cât și instituționale.

⁴⁶ http://procuratura.md/file/2021-02-09_PDS%202021-2025%20semnat.pdf



1.3. Prezentarea generală a practicii altor state în procesul de distribuire a dosarelor în Procuratură

Diversitatea sistemelor de drept și specificul evoluțiilor din fiecare jurisdicție a determinat existența unor diferențe majore în reglementări la capitolul repartizării dosarelor penale în Procuraturile diferitor state.

Dincolo de standarde și recomandări ale instituțiilor internaționale, în fiecare stat sunt stabilite reguli distincte de repartizare a cauzelor și materialelor între procurori.

Totuși, la nivelul comunității europene, la fel ca și la nivel internațional, s-au conturat anumite linii directorii cu referire la principiile de distribuire/retragere a cauzelor penale.

În acest sens, urmează să recunoaștem că tradițional în majoritatea absolută a jurisdicțiilor nu există sisteme de repartizare aleatorie a dosarelor la faza de urmărire penală.

Totuși, sunt două aspecte care exclud această circumstanță drept una decisivă pentru stabilirea oportunității implementării unui sistem de repartizare aleatorie a dosarelor în Procuratura Republicii Moldova.

În primul rând, cu cât mai dezvoltate sunt instituțiile democratice, cultura și conștiința juridică și politică, cu atât mai puține garanții legale sunt necesare în calitate de instrumente de contrabalansă împotriva corupției, abuzurilor și arbitrariului. La acest capitol, așa cum am menționat în partea introductivă a studiului, Republica Moldova nu se poate compara cu majoritatea statelor comunității europene, precum și altor state în care pârghiile discreționare nu sunt privite ca oportunități pentru atingerea scopurilor personale. Pe de o parte, trecutul sovietic, care a determinat paradigma tradițional autoritară de administrare, și pe de altă parte lipsa de oricare orientare ideologică în condițiile în care banii au devenit valoare socială supremă, condiționează vicierea multiplelor procese care în alte state democratice decurg în mod sănătos datorită supremației legii și statului de drept în calitate de principii fundamentale care guvernează necondiționat orice procese.

În aceste condiții, instituțiile din Republica Moldova urmează să depună eforturi pentru a scăpa de inerția vechilor practici, prin modalități inovatoare și inedite. Cazul Republicii Moldova este unul specific și chiar special, pentru ca să fie adoptate propriile atitudini și soluții față de problemele existente.

În al doilea rând, chiar și în statele în care procurorii-șefi repartizează dosarele penale între procurori, există un anumit specific, fără cercetarea căruia trimiterile la aceste practici sunt sterile datorită caracterului superficial al argumentului.



În acest sens, în cadrul acestui studiu, vom exemplifica unele jurisdicții, cu evidențierea specificului respectiv.

România:

În România cauzele penale sunt repartizate de către procurorii-șefi ai parchetelor. Totuși, a fost făcută o încercare de a introduce repartizarea aleatorie a cauzelor între procurori. În acest sens, Senatul României a aprobat proiectul nr. 373/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară. Potrivit modificărilor introduse la *articolul 8 din Codul de Procedură Penală*: „*Orice persoană are dreptul la un proces echitabil, la judecarea cauzei de un judecător imparțial și independent. Repartizarea tuturor cauzelor către judecători sau procurori se face aleatoriu*“. Însă, aceste prevederi ulterior au fost declarate neconstituționale prin Decizia nr. 633 din 12 octombrie 2018⁴⁷. Astfel, Curtea Constituțională și-a argumentat decizia făcând referire la contradicția acestui sistem cu principiul controlului ierarhic al procurorilor, stabilit în art. 132 alin. (1) din Constituție.

Două concluzii de bază se desprind din cele menționate: 1) chiar și în România, care a evoluat mult mai departe sub aspectul asigurării independenței procurorilor, ideea de a implementa un sistem de repartizare aleatorie a dosarelor în parchete este viabilă; 2) realizarea ideii nu a fost posibilă datorită normelor constituționale specifice, însă asemenea norme nu se regăsesc în Constituția Republicii Moldova, astfel pentru statul nostru un astfel de impediment nu există.

Chiar și în lipsa unui sistem aleatoriu de repartizare a dosarelor între procurori, parchetele din România se conduc de reguli stricte în acest sens. Drept exemplu, pot fi aduse regulile stabilite în art. 7 lit. b) din Regulamentul de ordine interioară a Direcției Naționale Anticorupție, aprobat prin Ordinul Ministrului Justiției nr. 1.643/C din 15 mai 2015⁴⁸, în conformitate cu care procurorul șef al Direcției Naționale Anticorupție urmărește repartizarea cauzelor sau, după caz, repartizează cauze, în raport cu criterii obiective, precum: specializarea și pregătirea procurorului, volumul de activitate, complexitatea și operativitatea soluționării cauzelor, conflictele de interese sau incompatibilitățile în exercitarea funcției.

În contextul realității din Republica Moldova, eficiența maximă la asigurarea respectării criteriilor obiective enumerate mai sus (cu excepția soluționării conflictelor de interese sau incompatibilităților) ar putea fi atinsă prin

⁴⁷ Decizia nr. 633 din 12 octombrie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1020 din 29 noiembrie 2018

⁴⁸ <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/178016>



implementarea unui modul special în Sistemul Informațional Automatizat: Urmărire Penală „E-Dosar”.

Germania:

Un alt exemplu clasic al statului cu ”dreptul discreționar al procurorului-șef la repartizarea dosarelor” este Germania. Dar și aici există un anumit specific.

Astfel, repartizarea cauzelor nu este reglementată de lege. Fiecare dintre cele 16 state federale are propriul minister al justiției, care este competent să organizeze sistemul judiciar în statul federal respectiv.

Guvernul federal din Berlin este responsabil numai de instanțele federale (Curțile Supreme și Curtea Constituțională) și de Procurorul Federal. Fiecare dintre cele 16 ministere are reglementări administrative similare (deși în unele detalii diferite) în ceea ce privește organizarea biroului procurorului, începând cu biroul Procurorului General și apoi parchetele locale.

Aceste reglementări administrative se numesc „Anordnung über Organization und Dienstbetrieb der Staatsanwaltschaften (Organisationsstatut der Staatsanwaltschaften) - OrgStA -)” și conțin câteva orientări generale privind organizarea internă a parchetului.

În general, este la latitudinea procurorului șef cum să-și structureze biroul. Pentru multe state federale, „OrgStA” afirmă că înființarea de noi departamente în cadrul biroului trebuie să fie confirmată de minister și de procurorul general. De asemenea, „OrgStA” stabilește în detaliu competențele procurorului-șef și pe cele ale șefilor fiecărei secții.

Sub nr. 17 din „OrgStA”, există regula generală conform căreia procurorul-șef, după consultarea șefilor tuturor secțiilor și reprezentanților personalului, stabilește un plan general pentru fiecare an privind modul de repartizare a dosarelor. Distribuția în planul respectiv urmează criterii obiective. Planul anual trebuie depus la ministerul justiției până la sfârșitul lunii ianuarie a fiecărui an.

„OrgStA” mai menționează că se pot înființa atât direcții generale, cât și departamente de specialitate.

Un exemplu clasic de reguli privind repartizarea dosarelor potrivit ”OrgStA” reprezintă distribuirea cauzelor după numele celui mai în vârstă suspect (ca regulă generală), după corelarea acestui nume cu numărul de ordine din lista procurorilor.

În același timp, procurorul-șef are discreția să nu respecte regula generală, dacă cineva din procurori are un volum mare de muncă sau prea multe cazuri cu suspecți aflați în arest preventiv sau multe măsuri sub acoperire și altele asemenea.

Scopul procurorului-șef este întotdeauna să asigure o distribuție corectă a volumului de muncă. De asemenea, să evite situațiile când procurorul cunoaște



personal fie suspectul, fie un martor/victimă, pentru a evita orice îndoială cu privire la imparțialitatea procurorului.

În departamente cu competența materială mai generală, repartizarea cazurilor urmează locul faptei (adică fiecare dintre procurori ar fi competent să se ocupe de toate cazurile de infracțiuni într-un număr de localități dintr-o zonă sau anumite teritorii care fac parte dintr-un oraș mai mare, etc.).⁴⁹

Astfel, și în Germania, la o cercetare mai amplă, se constată existența anumitor reguli și proceduri care asigură repartizarea echitabilă a dosarelor. Procurorii-șefi au un rol de regulatori în acest proces, utilizând dreptul discreționar ca o excepție de la regula generală, atunci când exercitarea acestui drept este fundamentată pe circumstanțe obiective.

Statele Unite ale Americii:

În Statele Unite ale Americii, cu un model clasic al reglementărilor care atribuie procurorilor-șefi atribuții largi în ceea ce privește gestionarea cauzelor penale, de asemenea există elemente de repartizare aleatorie a cauzelor penale în oficiile procurorilor.

Astfel, în unele teritorii⁵⁰ anumite categorii de infracțiuni – ”misdemeanors” se repartizează aleatoriu între procurori. Caracterul aleatoriu este asigurat prin stabilirea unui grafic al ”procurorilor de serviciu”. Astfel, toate cauzele care parvin în zilele în care procurorul este de serviciu, se distribuie automat acelui procuror.

În această ordine de idei, doar repartizarea infracțiunilor de categoria ”felonies” nu este aleatorie, ci se distribuie procurorilor în baza specializării și experienței profesionale.

Totuși, raportând aceste practici la problematica abordată în prezentul studiu, se impune mențiunea că specializarea și experiența profesională sunt criterii obiective, care pot fi luate în calcul de către modulul automatizat de repartizare a cauzelor, or, nu este neapărat necesară implicația umană în cazul dat.

Turcia:

Un exemplu interesant din punct de vedere al preluării experienței reprezintă Turcia, care utilizează **sistemul de ponderare a cazurilor** (UYAP) pentru a determina numărul de procurori sau membri ai personalului serviciilor de urmărire penală; alocarea procurorilor și/sau a personalului serviciilor de urmărire penală către diferitele birouri; planificarea numărului de unități/departamente; evaluarea productivității parchetelor și a procurorilor individuali; și repartizarea cauzelor între procurori.

⁴⁹ Anexa nr. X – Răspunsul Procuraturii din Germania la interpelarea Asociației Internaționale a Procurorilor

⁵⁰ Racial Bias by Prosecutors: Evidence from Random Assignment, CarlyWill Sloan, June 14, 2019, pag 7-8



În temeiul deciziei Consiliului Judecătorilor și Procurorilor (CJP) al Turciei nr. 752 din 09.10.2013, au fost stabilite criteriile de punctare pentru repartizarea dosarelor la faza de urmărire penală. Astfel, se aplică abordarea bazată pe puncte.

Adunarea Generală a CJP a stabilit proceduri și principii în vederea desfășurării procedurilor de atribuire într-o manieră mai corectă, obiectivă și transparentă pentru procurorii care lucrează cu un volum mare de muncă, cu intenția de a le face să fie capabili să efectueze investigații eficiente în cadrul subdiviziunii și uniformizării practicii. Prin urmare, este necesar:

”1) Să se efectueze introducerea datelor în întregul dosar de investigație și a proceselor de investigare în UYAP, deoarece punctele de atribuire se calculează automat în UYAP;

2) Să se utilizeze sistemul automat de atribuire de regulă în repartizarea dosarelor de urmărire penală; cu toate acestea, dacă este necesar, să aplice metoda de atribuire manuală pe Sistem scriind explicația și motivul;

3) Să se transfere autoritatea de atribuire de la procurorul-șef către procurorul-șef adjunct în locurile în care există un volum mare de muncă;

4) Crearea Tabelului de Atribuire a Punctelor bazat pe comparație, în care să poată fi vizualizate punctele de atribuire ai procurorilor care lucrează în acel parchet într-o anumită perioadă; și să o facă deschisă accesului procurorilor prin arătarea numărului de dosare repartizate, a numărului de părți, a coeficientului multiplicator, a intervențiilor efectuate de către procurorul-șef sau procurorul-șef adjunct la puncajul atribuit și motivele acestor intervenții;

5) Echilibrarea punctelor dintre procurori pe Tabelul de Atribuire a Punctelor UYAP de către procurorul-șef sau procurorul-șef adjunct, ținând cont de amplexarea, natura, intensitatea urmăririi penale, forța de muncă și timpul pentru aceasta etc. prin menționarea motivului, dar să se ocupe de adăugarea sau reducerea de puncte în mod excepțional și să le arate în detaliu pe Tabelul de Atribuire a Punctelor, în cazul în care procurorul lucrează într-un alt parchet în delegare; să evalueze munca pe care a desfășurat-o la locul de serviciu temporar și să echilibreze punctele luând în considerare media punctelor de repartizare pentru fiecare procuror de la locul de serviciu principal pe perioada absenței acestuia;

6) Să asigure o repartizare echilibrată prin Sistem între procurorii cu puncte scăzute la repartizarea cazurilor cu deținuți și a dosarelor cu zece sau mai mulți suspecți pe baza numărului de dosare cu deținuți și dosare cu zece sau mai mulți suspecți în anul calendaristic curent, să respecte aceste criterii pentru procurorul nou numit la repartizarea dosarelor, ceea ce înseamnă calcularea



mediei tuturor procurorilor din acel parchet în ceea ce privește numărul de dosare cu deținuți și dosarele cu de zece sau mai mulți suspecți;

7) În cazul unor diferențe mari între punctele procurorului, să asigure repartizarea dosarelor între procurorii cu puncte scăzute din Sistem pe baza unei cote până la echilibrarea punctajului sau egalarea între procurori;

8) Să nu șteargă punctele de atribuire ale procurorului în unitățile în care acesta a activat, inclusiv fostele sale locuri de serviciu și să creeze un Ecran de raport al punctelor de atribuire al procurorului în UYAP, unde acestea pot fi căutate pe ani și să facă acest Raport accesibil procurorului, procurorului-șef sau procurorului-șef adjunct și Consiliului Superior al Judecătorilor și Procurorilor;

9) Să înceapă repartizarea dosarelor pentru procurorii nou numiți prin stabilirea punctajului mediu pentru cauzele din gestiunea procurorilor care lucrează la locul respectiv și ajustarea punctajului procurorului nou până la această valoare;

10) Să înceapă repartizarea procurorului numit într-o funcție specificată în tabelul de atribuire a muncii al subdiviziunii prin scăderea punctelor medii ale cauzelor din gestiunea procurorilor care lucrează în această subdiviziune din punctele medii de repartizare ale acestei subdiviziuni.”

Punctajul se stabilește pe baza unor circumstanțe obiective: de exemplu, pentru prima persoană bănuită care apare în dosar se adaugă 5 puncte, pentru prima victimă +3 puncte, primul martor +1 punct, fiecare bănuț în viitor +2.5 puncte, fiecare victimă sau martor în viitor +1 punct, pentru fiecare autopsie necesară +0,5 puncte, dacă cauza penală a fost suspendată anterior și reluată după ce făptuitorul a fost găsit + 10 puncte, etc. Pe lângă punctajul prestabilit pentru fiecare circumstanță legată de dosar, funcționează și un sistem de coeficiente, bazat pe tipul și gravitatea faptelor, dar și alte circumstanțe.

Dosarele penale care ajung în instanțele ierarhic superioare se repartizează procurorilor de pe lângă aceste instanțe de către același sistem electronic, ținându-se cont de numărul inculpaților, numărul persoanelor care au exercitat calea de atac, volumul fizic al dosarului penal, tipul și gravitatea crimei, dar și specificul fiecărei cauze în parte⁵¹

Astfel, Procuratura din Republica Turcă utilizează un sistem informațional de gestionare a dosarelor asemănător cu cel din Republica Moldova. Diferența esențială, însă, constă în existența unui modul care asigură repartizarea volumului de muncă într-un mod echitabil. Practic, aceasta presupune și repartizarea aleatorie a dosarelor, iar procurorul-șef, deși are dreptul de a decide altfel, utilizează acest drept doar cu titlu de excepție, cu rămânerea în calitate de ”urmă” în program a

⁵¹ Anexa nr. X – Răspunsul Procuraturii Republicii Turcia la interpelarea Asociației Internaționale a Procurorilor



intervenției procurorului-șef, care în mod obligatoriu consemnează și explicația acțiunilor sale, făcând trimitere la circumstanțele care justifică intervenția în procesul de distribuire a dosarelor.

Kosovo:

În Kosovo, un proiect similar celui care își propun autorii prezentului studiu, este în curs de implementare. Punerea în funcțiune a sistemelor automatizate de repartizare a dosarelor are loc în paralel, atât pentru procuraturi, cât și pentru instanțele judecătorești.

Potrivit Raportului de audit al Sistemului Informațional de Management a Cauzelor ai Consiliului Judecătorilor și Consiliului Procurorilor⁵², repartizarea aleatorie ("random allocation of cases") a fost deja implementată pentru majoritatea procuraturilor teritoriale. La momentul efectuării raportului de audit, în anul 2021, acest sistem încă nu a fost implementat în procuratura teritorială din Priștina și în procuratura specializată. Aceasta s-a datorat unor categorii specifice de cauze aflate în gestiunea acestor procuraturi (economice și de corupție), care necesită o adaptare a algoritmului elaborat, care a fost implementat cu succes în celelalte procuraturi. De asemenea, distribuția aleatorie încă nu a fost implementată în Oficiul Procurorului General, deoarece realizarea proiectului are loc pe etape, și această acțiune se conține în una din etapele următoare.

La moment, autoritatea judecătorească, inclusiv și Procuratura Republicii Kosovo, este în proces de reformare. În această perioadă de tranziție, ambele sisteme de repartizare sunt aplicabile – automatizat și manual.

Potrivit art. 15 din Regulamentul nr. 02/2019 aprobat de Consiliul Procurorilor din Kosovo⁵³, *distribuția automatizată a cauzelor este necesară pentru a asigura distribuția egală a cauzelor în gestiunea procurorilor în cadrul subdiviziunii organizaționale respective.*

Sistemul de Management al Cauzelor (SMIL) efectuează distribuția automată a tuturor cauzelor prin desemnarea procurorului care la moment este mai puțin încărcat în comparație cu alții. "Greutatea" fiecărei cauze este determinată în funcție de lista dinamică a criteriilor, conform căreia fiecare criteriu are o anumită "greutate", care poate fi modificată.

Atunci când procurorul nu apare la serviciu timp de 5 zile consecutiv, din diverse motive (concediu de odihnă anual, concediu medical, formarea continuă, etc.), sistemul îl va exclude din distribuția automată a cauzelor.

⁵² AUDIT REPORT OF INFORMATION TECHNOLOGY Case Management Information System of Kosovo Judicial Council and Kosovo Prosecutorial Council, a. 2021, pag. 20

⁵³ REGULATION NO.02 / 2019 FOR THE ADMINISTRATION AND ALLOCATION OF CASES IN THE OFFICE OF STATE PROSECUTOR, 27.03.2019, Kosovo



Administratorii procuraturilor vor fi responsabili pentru actualizarea datelor *în sistem cu referire la concediile anuale ai procurorilor*.

Art. 16 al aceluiași Regulament prevede și excepția de la regula generală privind distribuirea aleatorie a cauzelor penale între procurori. Această prerogativă aparține procurorilor-șefi. Totuși, exercitarea acestei prerogative se va efectua atunci când există *”o cauză urgentă, care necesită alocare rapidă a cauzei”*.

Concluzia fundamentală care se desprinde din analiza standardelor internaționale și practicilor pozitive din alte state poate fi rezumată la faptul că implementarea repartizării aleatorii a cauzelor în Procuratură nu este exclusă, ci chiar încurajată, deoarece reprezintă un mijloc sigur pentru asigurarea unei repartizări echitabile a volumului de lucru în general și a cauzelor penale în special la procurori. Constatarea ce prezintă interes se referă și la faptul că chiar și în sistemele cu repartizarea manuală a cauzelor penale deseori există elemente de repartizare aleatorie, care sunt utilizate în funcție de specificul național.

În contextul problemelor din Republica Moldova, trasate mai sus, repartizarea aleatorie ar fi o soluție eficientă, inclusiv pentru fortificarea institutelor democratice, eradicarea corupției și influenței politicului asupra mersului investigațiilor penale.

În același timp, ”neajunsurile” repartizării automatizate pot fi depășite prin stabilirea algoritmului corect de distribuire, trasarea unor criterii clare și la maxim obiective de punctare a fiecărei cauze (atribuirea ”greutății”), luarea în considerație a specializării procurorilor și altor factori care determină specificul național.

CAPITOLUL II – EVALUAREA SISTEMULUI ACTUAL DE REPARTIZARE A DOSARELOR ÎN PROCURATURĂ

În prezentul capitol, autorii studiului își propun să evalueze criteriile actuale de repartizare a volumului de lucru în Procuratură, să identifice deficiențele în procesul de repartizare a dosarelor, să definească criteriile de repartizare a cauzelor penale și să le dea o apreciere dacă acestea corespund cerințelor impuse de standardele de control intern managerial.

La fel, în secțiunile care formează acest capitol, autorii studiului își stabilesc ca scop să realizeze o analiză a consecințelor repartizării inechitabile a volumului de muncă asupra procesului de evaluare a performanțelor procurorilor și de sancționare disciplinară a acestora.

Repartizarea volumului de muncă de fapt este o parte componentă a sistemului de control intern managerial în cadrul Procuraturii. Sistemul de control intern managerial este echivalent cu noțiunea de management instituțional.



Astfel, controlul intern managerial presupune o monitorizare continuă a activităților, cu reguli de management clar aplicabile la nivelul întregii entități publice, ca răspuns la întrebarea : „Ce se poate face pentru a deține un control cât mai eficient asupra proceselor și activităților entității publice?”.

Privit și perceput ca un instrument managerial și nu ca unul de verificare, sistemul de control intern managerial este în responsabilitatea conducătorilor de a-l implementa și dezvolta continuu, în scopul funcționării eficiente a entității publice⁵⁴.

Procuratura la fel ca și alte autorități publice din Republica Moldova, care sunt finanțate de la bugetul de stat, este responsabilă de implementarea și menținerea unui sistem corespunzător de control intern managerial în conformitate cu prevederile Legii privind controlul financiar public intern nr.229/2010⁵⁵, precum și cu cerințele Standardelor naționale de control intern în sectorul public⁵⁶.

Pornind de la prevederile art.4 alin.(2) din Legea privind controlul financiar public intern nr.229/2010, Procurorul General în calitate de manager al entității publice este prim-responsabil de organizarea sistemului de control intern managerial în entitatea publică, asigurând respectarea principiilor bunei guvernări.

Procurorii-șefi din cadrul subdiviziunilor Procuraturii Generale, procuraturilor specializate și teritoriale, în calitate de manageri operaționali sunt responsabili în fața conducerii ierarhic superioare pentru organizarea sistemului de control intern managerial în subdiviziunile pe care le administrează.

Sistemul de control intern managerial include delegarea autorității și responsabilității către manageri și personal, conștientizarea proceselor, activităților, evaluarea și abordarea riscurilor pentru aceste procese, controlul acestora și tot ceea ce formează responsabilitatea managerială.

În Procuratura Republicii Moldova anual are loc autoevaluarea sistemului de control intern managerial. Autoevaluarea sistemului CIM se face în conformitate cu prevederile *Regulamentului privind autoevaluarea, raportarea sistemului de control intern managerial și emiterea Declarației de răspundere managerială*⁵⁷.

Evaluarea respectivă se efectuează anual în scopul determinării funcționalității sistemului CIM și aprecierii gradului de conformitate a acestuia cu cadrul normativ în domeniu, în special corespunderii Standardelor naționale de control intern în sectorul public.

⁵⁴ Manual de Control Intern Managerial, Chișinău 2020/ Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova

⁵⁵ Republicat: Monitorul Oficial al R.Moldova nr.86-92/140 din 08.03.2019/Monitorul Oficial nr.231-234/730 din 26.11.2010

⁵⁶ Aprobate prin Ordinul ministrului finanțelor nr.189/2015, publicate în Monitorul Oficial nr.332-339/2391 din 11.12.2015

⁵⁷ Aprobate prin Ordinul Ministrului finanțelor nr. 4 din 09.01.2019, publicat în Monitorul Oficial nr.13-21/110 din 18.01.2019



În rezultatul autoevaluării sistemului CIM, se întocmește de regulă Raportul anual privind rezultatele autoevaluării sistemului de control intern managerial în cadrul Procuraturii, care este prezentat Procurorului General, în baza căruia se emite Declarația de răspundere managerială, publicată pe pagina web oficială a Procuraturii.

Așadar, standardele de control intern managerial la care urmează să se conformeze Procuratura țin, *inter alia*, de implementarea SNCI 6 intitulat „Împuterniciri delegate”. De altfel, urmare a autoevaluării sistemul CIM în perioada anilor 2019-2021 au scos în evidență anumite deficiențe la implementarea acestui standard.

Potrivit conținutului SNCI 6, „Managerii din cadrul entității publice delegă împuterniciri pentru realizarea atribuțiilor și sarcinilor funcționale ale entității. Managerii sunt responsabili pentru delegare și asigură faptul, că împuternicirile sunt delegate doar angajaților cu competența necesară, iar pentru realizarea sarcinilor delegate sunt stabilite nivele de subordonare corespunzătoare. Entitățile publice activează mai eficient dacă există direcții clare de împuterniciri delegate, care permit managerilor mai inferiori să ia decizii necesare în vederea atingerii obiectivelor.

Delegarea responsabilităților are loc prin indicație, ordin, dispoziție sau prin altă formă de decizie internă și se referă la sarcini operaționale specifice ale entității publice, inclusiv financiare.

Managerii sunt responsabili de modul în care sunt delegate împuternicirile. Astfel, managerii delegă împuterniciri angajaților, care posedă cunoștințele, experiența și abilitatea necesară pentru realizarea sarcinilor delegate. Managerii sunt imparțiali în luarea deciziilor de delegare a împuternicirilor.

Managerii înregistrează în scris toate împuternicirile delegate. Acest fapt se confirmă prin semnătura delegatarului și semnătura persoanei delegate. Pentru a facilita evidența și monitorizarea împuternicirilor delegate, managerii întocmesc un tabel de evidență a funcțiilor delegate”.

Mai mult, SNCI 6, implică și obligația entității publice de a efectua o evaluare (internă/externă) a modului de delegare a împuternicirilor.

2.1. Analiza criteriilor de repartizare a volumului de muncă în Procuratură prin prisma cadrului normativ și a standardelor actuale

În cadrul acestei secțiuni se va face o analiză a criteriilor actuale de repartizare a sesizărilor și cauzelor penale în sistemul Procuraturii. Însă până a trece nemijlocit la analiza criteriilor de repartizare a dosarelor penale, considerăm



necesar de a specifica cum sunt delegate la moment responsabilitățile la nivelul sistemului Procuraturii.

În acest context, relevăm că, delegarea responsabilităților are loc prin regulamente de ordin intern, ordine, indicații sau dispoziții, rezoluție a conducătorului, cu referire la sarcinile operaționale specifice domeniilor de competență ale Procuraturii.

Delegarea atribuțiilor funcționale ale subdiviziunilor structurale ale Procuraturii Generale, procuraturilor specializate și teritoriale sunt reglementate de prevederile Regulamentului Procuraturii.

În partea ce ține de delegarea responsabilităților adjuncților Procurorului General, acestea sunt stabilite printr-un ordin al Procurorului General cu privire la stabilirea domeniilor de competență ale adjuncților Procurorului General și stabilirea ordinii substituirii Procurorului General de către adjuncții săi.

În cadrul sistemului Procuraturii, sesizările, procesele penale, cauzele penale, petițiile și alte procese de lucru se repartizează de către procurorul-șef al subdiviziunii Procuraturii Generale, a procuraturii teritoriale sau specializate.

Prin urmare, procurorii-șefi în procesul de repartizare a cauzelor penale au o discreție aproape nelimitată, iar acesta constituie unul dintre factorii care influențează independența procesuală a procurorilor.

Singurul act care reglementează în mod rudimentar acest proces de lucru la etapa **urmăririi penale** este „*Instrucțiunea privind rolul și atribuțiile procurorilor-șefi ai subdiviziunilor Procuraturii Generale, ai procuraturilor specializate și teritoriale în exercitarea și conducerea urmăririi penale*” (în continuare Instrucțiunea)⁵⁸, care reglementează inclusiv și atribuțiile procurorilor șefi a subdiviziunilor structurale ale Procuraturii în procesul de repartizare inițială și/sau transmitere ulterioară procurorilor pentru soluționare, sesizărilor despre infracțiuni, proceselor penale, dosarelor penale și altor materiale, stabilindu-se totodată anumite criterii de repartizare. Printre criteriile stabilite sunt: *specializarea; aptitudinile; experiența; numărul de sesizări/procese/cauze, adresări și gradul lor de complexitate; cazurile de incompatibilitate și conflict de interese*.

La **pct.2.13** din Instrucțiunea prenotată *supra*, sunt definite criteriile de repartizare a sesizărilor și cauzelor penale, după cum urmează:

a) **specializarea** – perfecționarea/pregătirea pentru un anumit domeniu de activitate (*pentru a răspunde mai bine la noile forme de criminalitate și pentru a îmbunătăți și facilita cooperarea interinstituțională și internațională*);

b) **aptitudinile** – înclinație, vocație, însușire individuală care determină obținerea de rezultate bune într-o anumită activitate;

⁵⁸ Aprobata prin Ordinul Procurorului General nr.56/6/1 din 17.09.2021



c) **experiența** – cunoștințe și capacități în domeniul profesional, dobândite prin practica de durată;

d) **numărul de sesizări/procese/cauze, adresări și gradul lor de complexitate, specificul fiecărui caz în parte** – numărul capetelor de acuzare (*pluralitatea de infracțiuni*), numărul de bănuți, învinuți implicați în procedură (*inclusiv în cazuri de infracțiuni comise de către un grup criminal organizat sau organizație criminală*), inclusiv în privința cărora s-a aplicat măsura arestării preventive sau la domiciliu, numărul martorilor, victimelor/părților vătămate implicate în procedură; dimensiunea națională și/sau caracterul transnațional al cazului (*ramificații în diferite țări*); necesitatea de asistență din partea specialiștilor, experților, a instituțiilor naționale, a organizațiilor internaționale și de punere în aplicare a tratatelor de asistență judiciară reciprocă pentru a efectua anchete în străinătate; necesitatea de efectuare a unui număr mare de măsuri speciale de investigații, a investigațiilor financiare paralele, a unui număr mare de percheziții și ridicări; necesitatea de analiză a acțiunilor comise la scară largă, care implică mai multe societăți sau tranzacții complexe, necesitatea de analiză a unui flux mare de acte; complexitatea legislației aplicabile; valorile sociale ocrotite de lege prin incriminarea faptei, gravitatea și limita pedepselor prevăzute sau dificultatea stabilirii corecte și legale a faptelor infracționale;

e) **cazurile de incompatibilitate și conflict de interese** (*în măsura în care sunt cunoscute*) – cazurile prevăzute la art.33 și 54 din Codul de procedură penală; situații în care procurorul are un interes personal ce influențează sau ar putea influența exercitarea imparțială și obiectivă a obligațiilor și responsabilităților ce îi revin potrivit legii;

f) **precum și alte circumstanțe** – competența de efectuare a urmăririi penale; împrejurările care împiedică realizarea atribuțiilor procurorului, inclusiv absența lui; modalitatea de soluționare a lucrărilor repartizate în perioadele precedente; gradul de respectare a procedurilor, tacticilor și metodologiilor de investigare a anumitor categorii de infracțiuni, a drepturilor persoanelor participante la procesul penal în cazuri de aceeași categorie etc.

Prin urmare, deși au fost prevăzute anumite criterii de repartizare a sesizărilor și cauzelor penale la faza de urmărire penală, constatăm că, în lipsa unei îndrumări privind modul de interpretare și aplicare a criteriilor menționate, practica procurorilor conducători variază semnificativ, fapt confirmat și de sondajul efectuat recent în rândul procurorilor, în procesul de elaborare a prezentului studiu. Deși o asemenea instrucțiune a fost aprobată în 2016, ulterior fiind abrogată și aprobată o nouă instrucțiune în 2021, cu criterii care practic nu diferă, jumătate din procurorii chestionați nu cunosc despre existența unor criterii de repartizare a



cauzelor. Din cei 44,6% care au afirmat că în procuraturile în care activează se aplică anumite criterii, mulți au dat exemple de alte criterii decât cele specificate în instrucțiune.

Aceste date scot în evidență faptul că fie criteriile menționate nu se aplică, fie se aplică parțial și ocazional, fie nu se aduc la cunoștința procurorilor executori. Necunoașterea prevederilor instrucțiunii poate fi și un semn al unui management deficitar în unele procuraturi, dar și a unei culturi instituționale ce nu încurajează comunicarea deschisă între procurorii conducători și subalterni.

O altă problemă la aplicarea în practică o constituie faptul că instrucțiunea în redacția actuală, oferă o marjă largă de interpretare și aplicare pentru procurorii - șefi. În lipsa unor linii îndrumătoare, nu este clar modul de prioritizare și corelare a diferitor criterii. Specializarea procurorilor de exemplu, este stabilită de regulă tot prin dispoziția procurorului - șef.

Aprecierea experienței și aptitudinilor procurorilor, rămâne de asemenea la discreția procurorului – șef, deoarece instrucțiunea dată nu prevede anumite linii directe cum se apreciază aceste criterii, pe baza căror indicatori.

Noțiunea de complexitate, deși a fost definită în cadrul acestei instrucțiuni, indicând anumite categorii de activități realizate la etapa urmăririi penale și care în ansamblu formează caracterul complex al unei cauze penale sau proces penal, totuși în instrucțiunea vizată, precum și în alte acte normative instituționale, nu sunt stabilite gradele de complexitate pentru fiecare acțiune separată.

Prin urmare, categoriilor de activități ale procurorilor urmează să le fie acordate grade de complexitate diferite în funcție de timpul de muncă necesar unui procuror pentru îndeplinirea acestora, precum și de activitatea specifică a fiecărei procuraturi în parte. În condițiile date, acest criteriu poartă caracter formal, neavând nici o aplicabilitate de practică. De altfel, aceeași situație există și în procesul de evaluare a performanțelor procurorilor, unde deși există un asemenea criteriu prevăzut, nu este clară aplicarea lui în practică, în lipsa unor grade de complexitate.

La etapa **judecării cauzelor penale** în instanțele de judecată, la nivel instituțional a fost adoptat un act normativ intern „*Cu privire la organizarea activității procurorilor în domeniul reprezentării învinuirii în instanțele judecătorești*”⁵⁹, care reglementează procesul de lucru în domeniul judiciar în cadrul Procuraturii. Însă cu toate acestea acest act normativ instituțional nu cuprinde anumite criterii obiective de repartizare a sarcinilor de muncă a acuzatorilor de stat care reprezintă învinuirea în instanțele de judecată.

⁵⁹ Ordinul nr.2/21 din 02.01.2018, modificat prin OPG nr.23/7 din 01.03.2021



Subsecvent, constatăm că, la nivel instituțional, lipsesc criteriile de repartizare a sarcinilor de muncă și în alte domenii de activitate ale Procuraturii cum ar fi: examinarea petițiilor, a cauzelor contravenționale etc. Prin urmare, repartizarea proceselor de lucru pe aceste domenii de activitate sunt la discreția procurorului-șef.

Așadar, reieșind din conținutul actelor normative instituționale, deducem că, în sistemul Procuraturii doar la etapa de urmărire penală sunt prevăzute criteriile, de care ar trebui să țină cont procurorul ierarhic superior la repartizarea sarcinilor de lucru în raport cu procurorii ierarhic inferiori.

Respectiv, este conturată percepția că delegarea împuternicirilor pentru celelalte domenii de competență ale Procuraturii rămâne la discreția procurorului-șef, fără a exista criterii clar stipulate în acest sens și o predictibilitate a acțiunilor conducătorului subdiviziunilor structurale.

Mai mult, este de remarcat că ***în cadrul Procuraturii nu există un mecanism de evaluare a modului în care sunt repartizate sarcinile de lucru.*** Acest fapt este necesar în vederea evaluării dacă în procesul de repartizare a sarcinilor de muncă, au fost stabilite criterii obiective care au la bază principiul transparenței, echității, corectitudinii, competențelor profesionale, precum și prevenirea eventualilor factori de risc, inclusiv coruptibili.

Cu referire la acest aspect, relevant este de menționat că procesul de evaluare a modului de delegare a împuternicirilor în cadrul Procuraturii are loc de regulă în cazul evaluării performanțelor procurorilor-șefi care candidează pentru un nou mandat la o funcție de conducere, precum și în cazul efectuării controlului activității procuraturilor teritoriale și specializate de către grupul de lucru din cadrul Procuraturii Generale.

Potrivit SNCI 10 intitulat „Tipurile activităților de control”, entitatea publică urmează să instituie activități de control, care echilibrează costul controlului cu riscurile implicate. Activitățile de control se realizează potrivit acestui standard, în dependență de momentul efectuării, care pot fi controale ex-ante (preventiv), curente și ex-post (de detectare).

Prin urmare, constatăm că, în cadrul Procuraturii preponderent se aplică controalele ex-post (de detectare). Astfel, în vederea excluderii unor eventuale riscuri care ar putea plana asupra activității instituției, se recomandă pe lângă stabilirea unor criterii clare și obiective de repartizare a sarcinilor de lucru, să fie inclus ca proces de lucru și efectuarea controalelor preventive și curente manifestate prin realizarea evaluărilor privind modul de delegare a împuternicirilor de către managerii operaționali.



De altfel, toate aceste constatări privind deficiențele la nivel de repartizare a volumului de muncă sunt expuse și în Raportul despre activitatea Procuraturii în anul 2021 (*Secțiune 2.1.4. Repartizarea sarcinilor*)⁶⁰, plasat pe pagina web oficială⁶¹ a instituției⁶².

Mai mult, constatările date rezultă și din analiza Rapoartelor de autoevaluare a sistemului de control intern managerial, întocmite anual pentru anii 2019 – 2021, în baza cărora Procurorul General, în calitate de manager principal al instituției a emis Declarația de răspundere managerială⁶³, plasate pe pagina web oficială a Procuraturii.

2.2. Efectele modului de repartizare a volumului de muncă sub aspect disciplinar

Lipsa unui mecanism de repartizare echitabilă a volumului de muncă în Procuratură, în baza unor criterii formalizate, pentru unii procurori poate constitui un avantaj (în situația repartizării unui număr mic de cauze penale și de o complexitate redusă), pentru alții însă ar putea avea efecte negative (în situația distribuirii unui număr exagerat de cauze penale complexe).

În acest sens au fost analizate hotărârile Colegiului de disciplină și etică din subordinea Consiliului Superior al Procurorilor, adoptate în privința procurorilor, subiecți ai unor proceduri disciplinare, aferent perioadei de activitate 2019-2021.

Respectiv, din numărul total de hotărâri pronunțate au fost selectate acele în care procurorii au invocat volumul mare de lucru ca consecință a admiterii unor omisiuni în activitate.

Potrivit Raportului de activitate al Colegiului de disciplină și etică a procurorilor pentru anul 2019⁶⁴, au fost adoptate și pronunțate **36 hotărâri**. Dintre acestea, în **5 cazuri**, procurorii au invocat existența unui volum excesiv de muncă.

Subsecvent, potrivit datelor indicate în Raportul de activitate al Colegiului de disciplină și etică a procurorilor pentru anul 2020⁶⁵, au fost adoptate și pronunțate **43 hotărâri**. Dintre acestea, în **6 cazuri**, procurorii au invocat existența unui volum excesiv de muncă.

Conform indicilor prezentați în Raportul de activitate al Colegiului de disciplină și etică a procurorilor pentru anul 2021⁶⁶, au fost adoptate și pronunțate

⁶⁰ Aprobat prin Ordinul Procurorului General nr.22/8/1 din 21.03.2022

⁶¹ www.procuratura.md

⁶² http://procuratura.md/file/2022-03-21_RAPORT%20de%20activitate%20FINAL_.pdf (pag.20)

⁶³ http://procuratura.md/file/2020-03-03_DECLARATIE_Stoianoglo.pdf

http://procuratura.md/file/2021-02-25_declaratia%20de%20raspundere%20manageriala.pdf

http://procuratura.md/file/2022-03-02_Declaratie%20de%20raspundere%20manageriala.pdf

⁶⁴ https://www.csp.md/sites/default/files/2020-03/Raport%20de%20activitate%20CDE%202019_.pdf

⁶⁵ <https://www.csp.md/sites/default/files/2021-02/Raport%20CDE.pdf>

⁶⁶ <https://www.csp.md/sites/default/files/2022-02/CDE%20-%20Raport%20de%20activitate%202021.pdf>



26 hotărâri. Dintre acestea, în **4 cazuri**, procurorii au invocat existența unui volum excesiv de muncă.

Prin urmare, analizând rapoartele de activitate ale Colegiului de disciplină și etică, pentru perioada anilor 2019-2022, nu au fost regăsite mențiuni asupra faptului că în perioada de referință ar fi fost înaintate anumite recomandări pe domenii specifice de activitate. Mai mult, analizând hotărârile disciplinare emise în raport cu anumiți procurori concreți, nu au fost regăsite anumite concluzii ale Colegiului de disciplină și etică precum că ar fi identificat careva cauze sau condiții care au determinat admiterea încălcărilor cu caracter disciplinar.

În cadrul realizării cercetărilor, autorii și-au propus să contrapună situația arătată mai sus cu volumul real de muncă per procuror, în special în procuraturile în care procurorii au fost sancționați disciplinar și au invocat drept cauză volumul exagerat de muncă ca le-a fost repartizat.

În acest sens, Regulamentul Procuraturii reglementează obligativitatea procurorilor șefi de a prezenta în termen dările de seamă privind activitatea procuraturii, precum și stabilește în sarcina acestora efectuarea evaluării individuale și colective a performanțelor procurorilor și funcționarilor publici.

Astfel, evidența lucrului efectuat de fiecare procuror în parte este realizată de procurorul-șef, care decide de sinestătător modalitatea ținerii acestei evidențe (fie că instituie un registru de evidență, fie că procurorii din subordine prezintă criteriile de activitate lunare acestuia în bază cărora se întocmesc dările de seamă).

În procesul colectării informației, s-a stabilit că fiecare Procuratură care a fost selectată pentru a prezenta informația, are propria modalitate de ținere a evidenței volumului de muncă a procurorilor, nefiind uniformizată o practică ce ar permite aprecierea sarcinei de lucru per procuror.

Aprecierea volumului și a complexității cauzelor penale repartizate procurorilor în cadrul procuraturilor este dificil de realizat, mai ales că calcularea datelor respective nu se realizează automatizat de un program, ci implică factorul uman, iar acest lucru comportă evident riscul prezentării informației neveridice.

Cuantificarea volumului de lucru a fiecărui procuror este un proces extrem de solicitant și complex în sine, de aceea nu ne surprinde lipsa evidenței în procuraturi a volumului de muncă per procuror, totuși, acest exercițiu este esențial în procesul determinării performanțelor unui procuror, stabilirii volumului optim de muncă, precum și eficientizarea activității procuraturilor, prin atribuirea numărului necesar de procurori.

În context, informația a fost solicitată în baza a 2 criterii: 1) numărul cauzelor penale date în gestiunea unui procuror și 2) cauzele penale pe categorii de infracțiuni.



Anume în baza acestor două criterii se poate evalua estimativ performanța unui procuror și cum funcționează mecanismul de repartizare actual în cadrul unei subdiviziuni concrete.

Așa cum am menționat supra, nu există o practică uniformă la capitolul evidența volumului de muncă a unui procuror în cadrul Procuraturii, iar lipsa acestei evidențe crează premise unor abuzuri sau nereguli (nu neapărat intenționate) în procesul repartizării dosarelor penale.

Lipsa reglementării unor criterii clare la repartizarea cauzelor penale generează și inexistența evidenței uniformizate a volumului de muncă a unui procuror.

Spre exemplu, în cadrul Procuraturilor specializate, procurorii sunt specializați pe exercitarea urmăririi penale, conducerea urmăririi penale și reprezentarea învinuirii de stat în instanțele judecătorești, prin urmare evidența volumului de muncă a procurorilor o organizează adjunctul responsabil pe segment.

Dacă pe segmentul exercitarea urmăririi penale s-a reușit sistematizarea informației solicitate de autorii studiului, atunci secția conducerea urmăririi penale nu a putut oferi informația sistematizată pentru ultimii 3 ani ce vizează volumul de muncă realizat de procurori, având în vedere lipsa unui mecanism de evidență și control a cauzelor penale aflate în gestiunea fiecărui procuror.

Informația volumului de muncă o deține doar procurorul executor, nu și cel ierarhic superior, prin urmare odată cu încetarea activității unui procuror într-o procuratură din varii motive, criteriile activității acestuia nu mai rămân în evidența procuraturilor, deși acestea sunt necesare pentru a reflecta activitatea Procuraturii în general în rapoartele de activitate a acestea.

Așadar, prin implementarea programului de repartizare aleatorie a cauzelor penale în organele procuraturii (sub forma unui modul separat în cadrul Sistemului Informațional Automatizat: Urmărire Penală „E-Dosar”) se propune inter alia să se ducă o evidență completă electronică a proceselor penale/cauzelor penale; existența unui modul de creare a rapoartelor statistice; existența unui modul de măsurare și evaluare a performanței procuraturii și a procurorilor individual.

Automatizarea procesului dat, va soluționa problema identificată și va reduce semnificativ din utilizarea inefficientă a resurselor umane din cadrul procuraturii la completarea registrelor de evidență a cauzelor penale, întocmirea dărilor de seamă lunare ș.a.

În acest sens, este actuală teza binecunoscută expusă de Peter Drucker: „*poți gestiona doar ceea ce poți măsura.*”



CAPITOLUL III – ANALIZA CHESTIONARELOR APLICATE ÎN RÂNDUL PROCURORILOR

3.1. Scop și metode

Analiza chestionarelor aplicate în rândul procurorilor (*denumită în continuare – Sondaj*) reprezintă o componentă a prezentei cercetări.

Principalul obiectiv al chestionarului a fost să colecteze datele necesare de la procurori și să adune opiniile lor, necesare scopurilor cercetării. Unul dintre aceste scopuri este evaluarea opiniilor și atitudinii generale față de problema ineficienței sistemului actual de repartizare a dosarelor penale în Procuratură și oportunitatea implementării sistemului de repartizare aleatorie a dosarelor.

Obiectivele generale ale cercetării realizate prin metoda chestionării procurorilor pot fi rezumate la cunoașterea atitudinii procurorilor referitor la actualul sistem de repartizare a dosarelor în Procuratură, stabilirea indicatorilor cu referire la punctele slabe ale sistemului, analiza rezonabilității aprecierilor date de procurori, aplicarea datelor obținute în vederea formulării concluziilor și recomandărilor.

În acest context, ținem să precizăm că, obiectul cercetării a depășit focusul studiului în anumite aspecte (de exemplu, procurorii fiind întrebați cu privire la oportunitatea atribuirii statutului de magistrat), însă aceasta a creat premise favorabile pentru efectuarea analizei multi aspectuale a situației existente.

Metoda de efectuare a chestionarului a fost cea în format online. Astfel, chestionarul cu întrebările formulate a fost încărcat pe platforma Google.com. Link-ul cu chestionarul online a fost expediat procurorilor din cadrul Procuraturii Generale, procuraturilor teritoriale și specializate prin intermediul domeniului ...@procuratura.md, luând în considerare că, fiecare utilizator are o adresă proprie de e-mail. Ținem să precizăm că, sondajul de opinie a fost anonim, respectiv respondenților li s-a asigurat confidențialitatea răspunsurilor.

3.2. Descriere generală

Prezentul studiu a fost realizat în baza unui sondaj reprezentativ pentru următoarele grupuri de procurori: *procurori executori și procurori-șefi*.

Chestionarul a cuprins **14 întrebări**, adresate procurorilor din cadrul Procuraturii Generale, procuraturilor specializate și teritoriale. Limba de lucru a fost româna.



Durata medie a sondajului a variat de la 10 minute la 15 minute, în funcție de tipul respondentului. Datele au fost colectate în perioada 23 februarie 2022-23 mai 2022.

La sondaj au participat **240 procurori**, din numărul efectiv de 615 unități de procurori angajați la începutul anului 2022⁶⁷ (*numărul total aprobat constituind 720 unități de procurori*⁶⁸).

Pentru realizarea sondajului au fost chestionate subdiviziunile structurale responsabile din cadrul sistemului Procuraturii și anume:

- Procuratura Generală
- Procuraturile specializate: Procuratura Anticorupție și Procuratura pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cauze Speciale
- Procuraturile teritoriale

Prezentul Sondaj a fost realizat exclusiv în rândul procurorilor. Un singur chestionar a fost completat de un singur procuror. Modelul de chestionar aplicat în rândul procurorilor ca metodă de cercetare, poate fi consultat accesând, **Anexa nr.1** la prezentul studiu.

Evaluarea chestionarelor va fi redată în compartimentul *infra*, iar răspunsurile în detaliu ale respondenților pot fi accesate în **Anexa nr.2**, la prezentul studiu.

3.3. Evaluarea chestionarelor

În acest compartiment vor fi redate întrebările formulate în chestionar, după care va urma procesul de evaluare nemijlocită a rezultatelor obținute pentru fiecare întrebare/ domeniu de cercetare în parte.

Primele 2 întrebări sunt despre grupul chestionat. Astfel, rezultatele chestionarului expuse în Diagrama nr.4 și nr.5, au fost raportate la datele statistice ce țin de numărul de personal efectiv angajat în perioada realizării sondajului februarie-mai 2022, pentru confirmarea reprezentativității eșantionului.

Conform statisticilor oficiale⁶⁹, numărul total de procurori efectiv angajați constituie 615 persoane. Dintre care în Procuratura Generală efectiv erau ocupate 71 funcții de procuror, până la finalizarea procesului de reorganizarea a acestei subdiviziuni structurale, la 03 mai 2022, atunci când au fost reduse 21 funcții de procuror, la moment rămânând să activeze 69 procurori⁷⁰ (vezi informația oficială

⁶⁷ http://procuratura.md/file/2022-03-21_RAPORT%20de%20activitate%20FINAL.pdf (pag.12)

⁶⁸ Prin Hotărârea Parlamentului nr.78 din 04.05.2010 privind aprobarea numărului de personal al Procuraturii, au fost aprobate 720 unități de procurori

⁶⁹ http://procuratura.md/file/2022-03-21_RAPORT%20de%20activitate%20FINAL.pdf (pag.13)

⁷⁰ <http://procuratura.md/md/news/1211/1/8975/>



plasată pe site-ul Procuraturii Generale). Dintre aceștia 11 procurori dețin funcții de conducere.

Conform aceleiași surse, numărul total de procurori efectiv angajați în procuraturile specializate este de 83 persoane, dintre care 8 sunt funcții de procurori-șefi. În procuraturile teritoriale efectiv angajați sunt 533 procurori cu funcții de execuție, dintre care 80 sunt procurori-șefi.

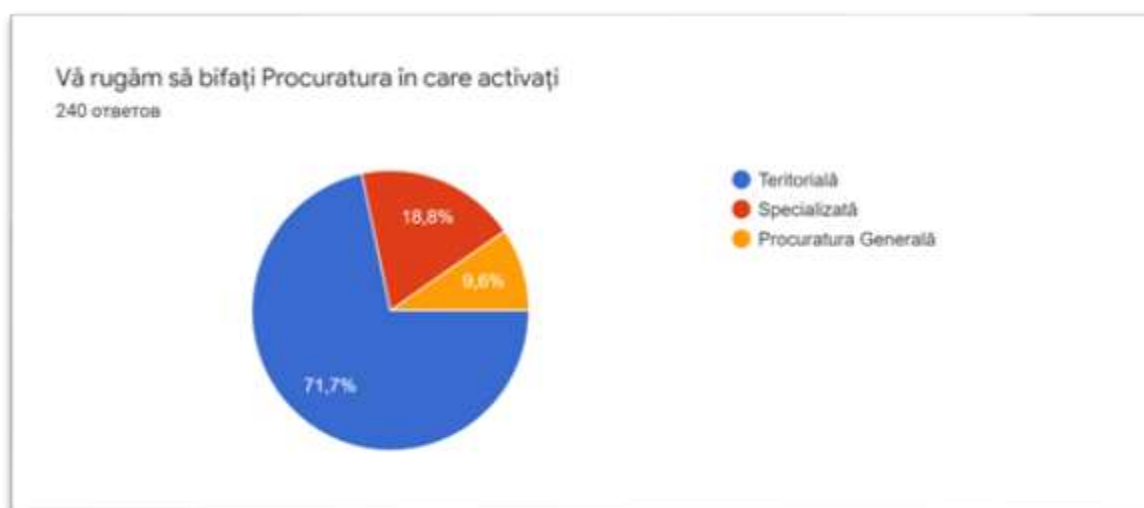
Prima întrebare („persoanele intervievate”) identifică subdiviziunea structurală la care se raportează respondentul.

Așadar, **11,21%** din numărul total de procurori care efectiv activează în cadrul Procuraturii Generale, reprezintă o cifră apropiată cu datele expuse în Diagrama nr.4 (**9,6%**), fapt ce denotă o reprezentativitate ridicată.

Destul de reprezentative sunt și datele privind participarea la sondajul de opinie a procurorilor din cadrul procuraturilor specializate. Prin urmare, după cum arată datele expuse în Diagrama nr.4, numărul de respondenți care au participat la sondaj, sunt în proporție de **18,8%**, din numărul total de procurori care activează în procuraturile specializate.

În partea ce ține de procuraturile teritoriale, potrivit Diagramei nr.4, remarcăm că participarea la sondaj a procurorilor din aceste procuraturi este în proporție de **71,7%** din numărul total de **76,58%**, angajați la nivelul subdiviziunilor structurale teritoriale.

Diagrama nr.4



A 2-a întrebare identifică, apartenența individuală la un anumit nivel al funcției deținute în procuratură: procuror executor sau procuror-șef.

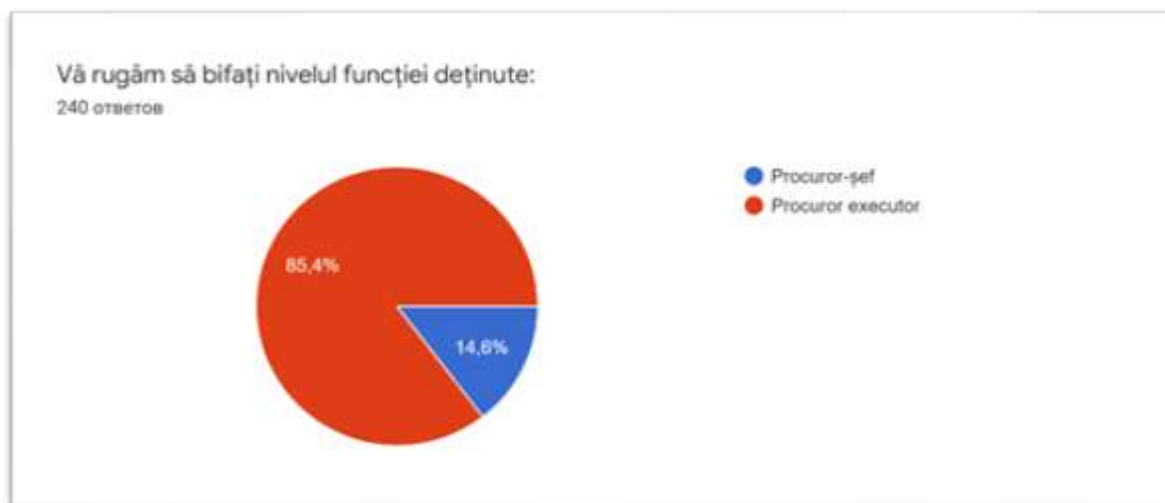
Așadar, reieșind din datele expuse în Diagrama nr.5, rezultă că la sondaj a participat un număr semnificativ și de procurori-șefi, în proporție de **14,6%**, care



nu diferă substanțial de procentul procurorilor-șefi raportat la numărul total de procurori (**18,05%**).

Reieșind din cele expuse, am constatat încă o dată reprezentativitatea rezultatelor obținute prin cercetările statistice efectuate.

Diagrama nr.5



A 3-a întrebare reflectă opinia respondenților privind eficiența sistemului actual de repartizare a dosarelor penale în sistemul Procuraturii. Răspunsurile la această întrebare sunt reflectate în Diagrama nr.6 *infra*:

Diagrama nr.6



Diagrama nr.6, ilustrează discrepanțe serioase în aprecierile date de procurorii chestionați la întrebarea formulată cu privire la eficiența sistemului actual de repartizare a dosarelor. Or, doar 41 procurori, ceea ce constituie 16,9% dintre



respondenți au apreciat actualul sistem cu nota 10. Dacă notele de 8 și 9 de asemenea ar putea fi considerate note bune, atunci aprecierile pozitive și negative a actualului sistem se împart aproximativ egal (113 la 129).

Faptul discrepanțelor în rezultate, adică utilizarea pe larg a întregii game de note, de la 1 până la 10, prezintă interes cel puțin la fel de esențial, sau chiar mai important, decât datele numerice obținute, indicate mai sus.

În vederea explicării tezei expuse *supra*, vom puncta, în primul rând, că interpretarea cifrelor generate poate fi diferită, or dacă nota "10" reprezintă un semnal că sistemul actual este perfect, atunci rămâne deschisă întrebarea cum un număr impunător de procurori ar putea să aprecieze un sistem perfect cu note de la "1" până la "6", care în nici o scală de apreciere nu sunt excelente sau bune. Mai mult ca atât, multe răspunsuri exprese evidențiază viciile sistemului actual de repartizare a dosarelor în Procuratură (vezi **Anexa nr.2**, la prezentul studiu).

Cauzele acestui fenomen pot fi reflectate sub forma următoarelor opțiuni, fie cumulative sau alternative:

1. În diferite subdiviziuni structurale ale Procuraturii practicile de repartizare a dosarelor penale diferă, sunt neuniforme, respectiv diferă și aprecierile;
2. Sistemul actual de repartizare a dosarelor este viciat, însă unii procurori sunt favorizați prin acest fapt, respectiv apreciază acest sistem pozitiv, alții sunt defavorizați, respectiv îl apreciază negativ.
3. La întrebările incomode procurorii preferă să nu reflecte aprecieri critice și pun note maxime sau cel puțin pozitive.

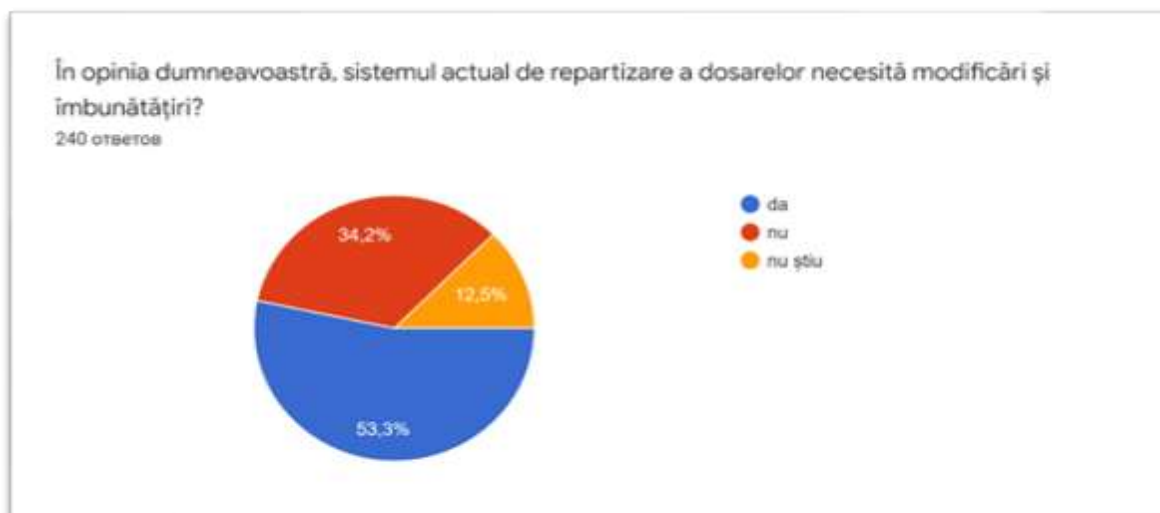
Nu trebuie de omis faptul că, chestionarul evaluează percepțiile și ale grupului de procurori-șefi, care constituie o proporție de 14,6% dintre respondenți. Ținând cont că, potrivit atribuțiilor funcționale acestora le revine sarcina de a repartiza volumul de muncă procurorilor din subordine, putem presupune că aprecierile acestora sunt subiective, fiind apreciat sistemul actual cu note maxime.

În consecință, luând în considerare aceste elemente subiective de loialitate profesională, rezultatele generale ale sondajului la această întrebare nu exprimă adevărul obiectiv asupra situației de fapt.

Cu toate acestea, însăși divergențele severe în aprecieri și numărul impunător de răspunsuri cu aprecieri negative constituie un motiv întemeiat pentru a revedea actualul sistem de repartizare a dosarelor în Procuratură.

A 4-a întrebare explorează opiniile procurorilor respondenți dacă actualul sistem de repartizare a dosarelor necesită modificări sau îmbunătățiri. Răspunsurile la această întrebare le regăsim în Diagrama nr.7 *infra*:

Diagrama nr.7

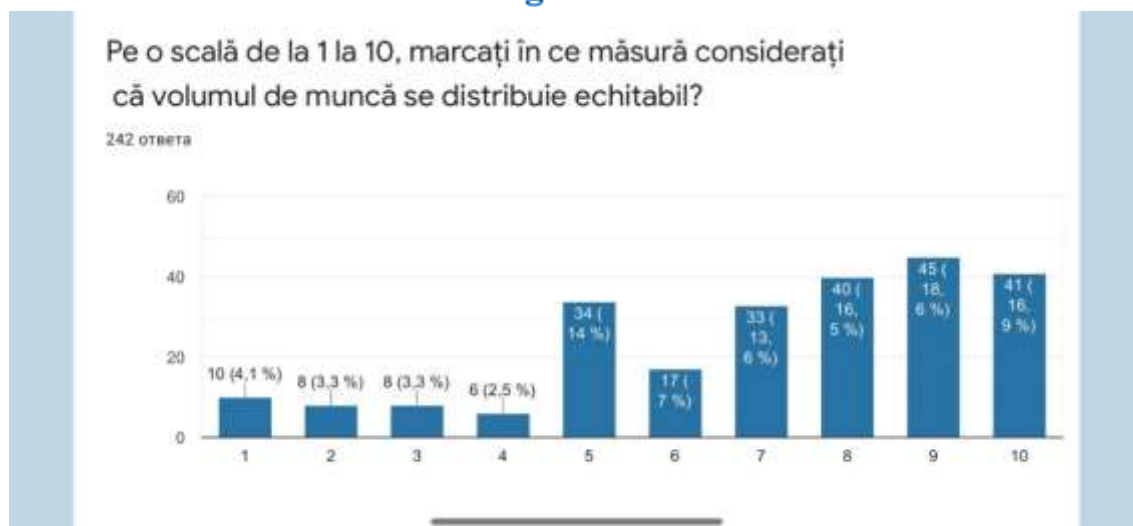


Răspunsurile la această întrebare denotă că mai mult de jumătate dintre respondenți, în proporție de 53,3% sunt de părere că sistemul actual de repartizare a dosarelor în Procuratură necesită modificări și îmbunătățiri. Doar 34,2 % au optat pentru menținerea actualului sistem fără careva modificări sau îmbunătățiri, respectiv 12,5% dintre cei chestionați la această întrebare nu și-au putut expune poziția, motivând că nu cunosc problema sau sunt indeciși. Prin urmare, această situație apărută este paradoxală cel puțin, dacă contrapunem rezultatele respondenților la întrebarea a 4-a cu cea de la întrebarea a 3-a. Or, la întrebarea a 4-a mai mult de jumătate dintre respondenți au optat pentru modificarea sau îmbunătățirea sistemului actual de repartizare a dosarelor, deși în proporție de aceeași măsură la întrebarea a 3-a și-au expus opinia că actualul sistem este eficient. Analizând aceste răspunsuri putem conchide că respondenții se contrazic în aprecieri.

Majoritatea absolută a răspunsurilor date de procurori la întrebare ce anume trebuie să fie modificat, se referă la introducerea sistemului aleatoriu de repartizare a dosarelor în Procuratură, asemănător sistemului PIGD care funcționează în instanțele de judecată (vezi răspunsurile în **Anexa nr.2**, la prezentul studiu).

A 5-a întrebare tratează problema identificată încă la începutul acestui studiu privind repartizarea inechitabilă a volumului de muncă. Aceasta își propune ca respondenții să aprecieze în ce măsură consideră că volumul de muncă este distribuit echitabil. Răspunsurile la această întrebare le regăsim în Diagrama nr.8 *infra*:

Diagrama nr.8



Rezultatele analizate în Diagrama nr. 8, arată că și aici părerile s-au împărțit. Astfel, apreciind acest criteriu pe o scală de la 1 la 10, 126 dintre respondenți au dat note cuprinse între 8 până la 10, ceea ce rezultă că au apreciat pozitiv procesul de distribuție a dosarelor, dându-i calificativul ca fiind echitabil.

Respectiv, 116 respondenți au selectat note cuprinse între 1 până la 7, ceea ce denotă o apreciere negativă sau mai puțin pozitivă a distribuirii volumului de muncă.

A 6-a întrebare testează cunoștințele persoanei chestionate dacă aceasta cunoaște despre existența unor criterii stabilite de repartizare a dosarelor în procuratura în care activează. Răspunsurile la această întrebare le regăsim în Diagrama nr.9 *infra*:

Diagrama nr.9



Conform acestei întrebări, 29,2% din procurorii respondenți și-au expus convingerea că în Procuratură nu există criterii stabilite de repartizare a cauzelor penale. Respectiv, 26,2% dintre cei chestionați s-au expus că nu cunosc despre



asemenea criterii. Prin urmare, rezultă că, majoritatea procurorilor în proporție de **55,4%** consideră că, în Procuratură nu există criterii de repartizare a dosarelor penale sau nu cunosc dacă există astfel de criterii.

Dintre cei chestionați, doar 44,6% dintre procurori afirmă că cunosc despre existența unor criterii de repartizare a dosarelor în Procuratură

În acest context, considerăm că, rezultatele răspunsurilor expuse în Diagrama nr.9 urmează a fi analizate în coroborare cu rezultatele din Diagrama nr.8. Or, deși majoritatea procurorilor au apreciat caracterul echitabil al repartizării cauzelor penale în Procuratură, totuși potrivit răspunsurilor la întrebarea a 6-a, procurorii consideră că în Procuratură nu există criterii de repartizare a dosarelor penale, sau nu cunosc dacă există astfel de criterii.

În general, aceste răspunsuri demonstrează că în majoritatea cazurilor dosarele penale se repartizează absolut discreționar.

A 7-a întrebare solicită părerea respondenților despre care ar fi criteriile ce trebuie luate în calcul la repartizarea dosarelor. Așadar, propunerile procurorilor referitor la criteriile de repartizare a dosarelor se regăsesc în **Anexa nr.2** la prezentul studiul. Printre cele mai des enunțate criterii, după părerea procurorilor respondenți pot fi enumerate: specializarea procurorilor; volumul de muncă; complexitatea dosarelor; experiență profesională; responsabilitate; proporționalitate; capacitățile fiecărui procuror; gravitatea infracțiunii; graficul de serviciu; repartizarea uniformă pentru toți procurorii a dosarelor, etc.

A 8-a întrebare își propune stabilirea experiențelor procurorilor în procesul de retragere a cauzelor penale de la un procuror și repartizarea lor în gestiunea unui alt coleg. Răspunsurile la această întrebare le regăsim în Diagrama nr.10 *infra*:

Diagrama nr.10

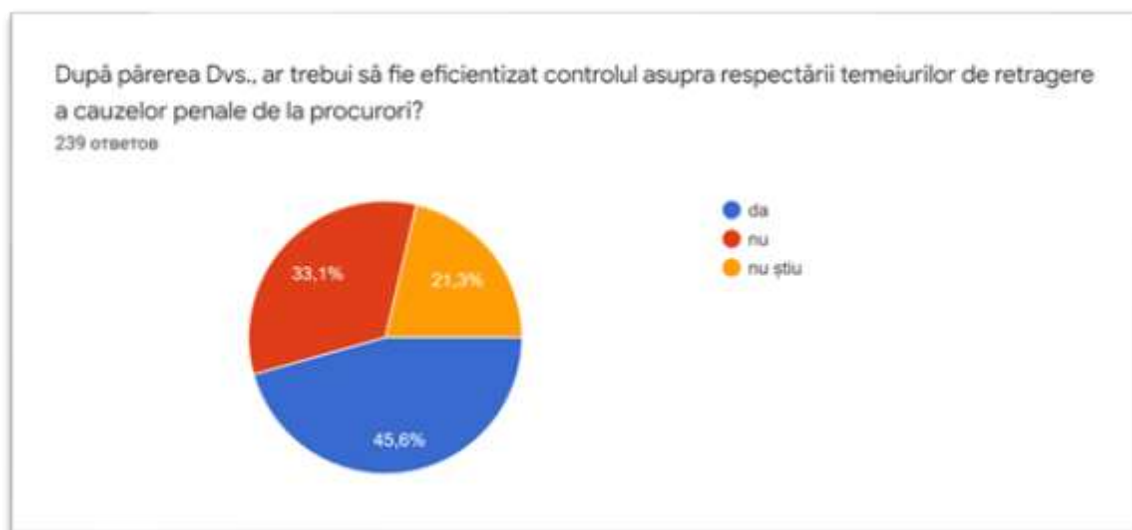


Răspunsurile la această întrebare, spre deosebire de cele precedente, care au reflectat parametri abstracți de ”eficiență” a sistemului sau de ”echitate” la repartizarea volumului de muncă, exprimă opțiunile respondenților privind caracterul obiectiv și întemeiat al practicii de retragere a cauzelor penale de la un procuror și transmiterea acestora altui procuror⁷¹. Prin urmare, analizând notarea dată de respondenți pe o scală de la 1 la 10, constatăm că, doar 28,5% dintre aceștia au apreciat sistemul de retragere a dosarelor ca fiind obiectiv și întemeiat, acordându-i nota 10. În schimb, celelalte aprecieri notate, deși pe alocuri au fost catalogate la o scară mai înaltă, denotă anumite deficiențe și dezechilibre în aplicarea în practică, în situația în care nu au fost apreciate cu punctajul maxim. Or, **33,4%** dintre procurorii respondenți au apreciat situația existentă la acest capitol cu note de la 1 până la 7.

Printre comentariile date de către procurorii respondenți la acest subiect, pot fi enunțate următoarele răspunsuri: *cauzele penale sunt retrase sub pretextul prelungirii termenului urmăririi penale sau în perioada aflării procurorului în concediu; uneori persistă factorul subiectiv în această activitate; soluția procesuală de retragere a cauzei nu poate fi contestată de procuror, etc.* (pentru a consulta răspunsurile date de respondenți la această întrebare, accesați **Anexa nr.2**, la prezentul studiu).

A 9-a întrebare simulează situația implementării unui control a modului cum se retrag dosarele de la un procuror și se repartizează la altul. Răspunsurile la această întrebare le regăsim în Diagrama nr.11 *infra*:

Diagrama nr.11



⁷¹ Temeiurile de retragere a cauzelor penale sunt expres și exhaustiv prevăzute în art. 53¹ alin. (3) din Codul de procedură penală.



Răspunsurile oferite de respondenți în proporție de 45,6%, reflectă necesitatea eficientizării controlului în acest domeniu, și respectiv 21,3% dintre respondenți nu cunosc dacă controlul ar trebui să fie eficientizat, fiind indeciși, ceea ce denotă cert lipsa sau ineficiența controlului asupra temeiurilor de retragere a dosarelor.

Paradoxal, însă opțiunile selectate de către respondenți conform diagramei nr.11 vin în contradicție cu răspunsurile oferite de către aceștia la cea de 8-a întrebare expusă *supra*, atunci când marea majoritate au apreciat procesul de retragere a dosarelor ca fiind obiectiv și eficient. Or, dacă o rată atât de mare dintre procurori consideră că lucrurile se fac corect, apare întrebarea de ce un număr atât de mare dintre respondenți optează pentru eficientizarea controlului, în vederea verificării dacă sunt respectate temeiurile legale, expres stipulate în Codul de procedură penală. Din aceste raționamente, deducem că, respondenții nu sunt atât de siguri că nu se fac anumite manipulări în acest domeniu, având oarecare rezerve cu privire la asigurarea caracterului obiectiv și întemeiat a retragerii dosarelor penale.

A 10-a întrebare încearcă să identifice situații în care procurorii ar fi fost anchetați disciplinar pe motivul tergiversării dosarelor penale ca urmare a volumului mare de lucru. Răspunsurile la această întrebare le regăsim în Diagrama nr.12 *infra*:

Diagrama nr.12



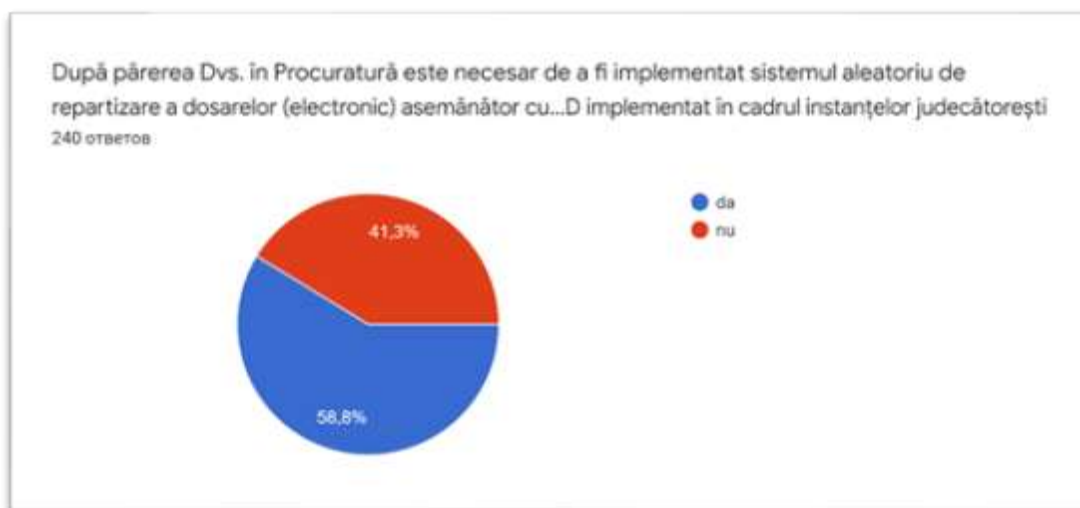
Așadar, răspunsurile la această întrebare arată că **11,7%** dintre procurorii chestionați au recunoscut că în activitatea lor au fost supuși anchetării disciplinare pe motivul tergiversării urmăririi penale ca urmare a volumului mare de lucru.

Problema repartizării inechitabile a volumului de muncă, care ulterior atrage anumite consecințe disciplinare a fost analizată mai detaliat în Capitolul II, subpunctul 2.3 a prezentului studiu.

Contextul în care procurorii sunt atrași la răspundere disciplinară pe motivul tergiversării urmăririi penale ca urmare a volumului mare de lucru este predeterminat de discreția practic nelimitată a procurorilor-șefi la repartizarea cauzelor penale și, implicit, a sarcinilor de serviciu atribuite procurorilor din subordine.

A 11-a întrebare testează atitudinea respondenților față de implementarea unui sistem aleatoriu de repartizare a dosarelor similar sistemului PIGD din cadrul instanțelor judecătorești. Răspunsurile la această întrebare le regăsim în Diagrama nr.13 *infra*:

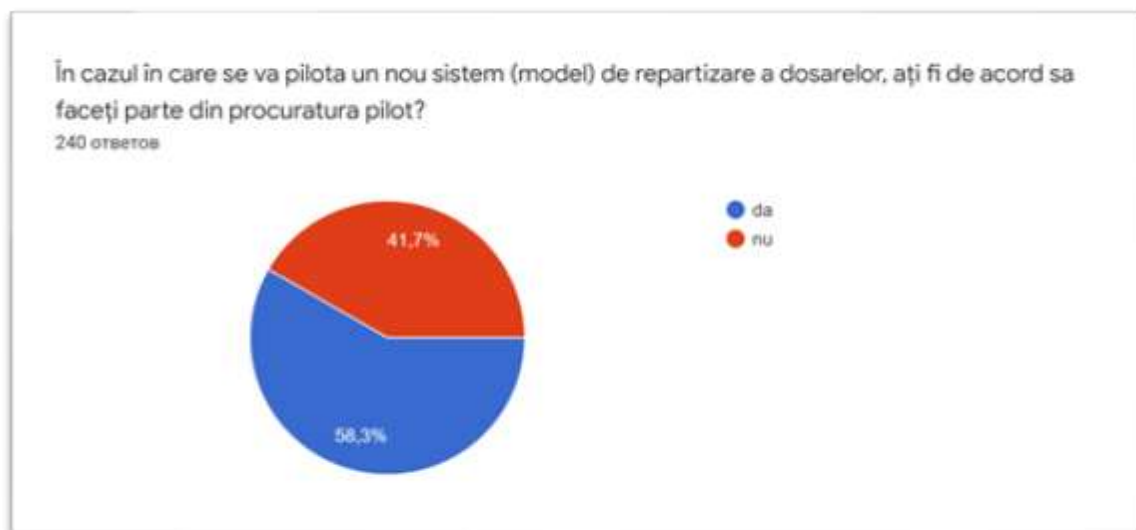
Diagrama nr.13



Prin urmare, analizând opțiunile respondenților chestionați, conform datelor reflectate în Diagrama nr.13, majoritatea procurorilor, în proporție de **58,8%** au optat pentru implementarea sistemului aleatoriu de repartizare a dosarelor (electronic), asemănător sistemului PIGD implementat în cadrul instanțelor judecătorești. Circumstanțele de fapt constatate denotă deschiderea procurorilor pentru implementarea unui sistem aleatoriu de repartizare a dosarelor în Procuratură.

A 12-a întrebare examinează disponibilitatea respondenților procurori de a se implica în procesul de pilotare a sistemului aleatoriu de repartizare a dosarelor în situația în care Procuratura din care face parte ar fi selectată să fie supusă pilotării acestui sistem. Răspunsurile la această întrebare le regăsim în Diagrama nr.14 *infra*:

Diagrama nr.14



Analizând situația reflectată în Diagrama nr.14, rezultă că, conceptul repartizării aleatorii a cauzelor penale în Procuratură are o imagine pozitivă printre procurori. Majoritatea procurorilor (58,3%) ar fi de acord să facă parte din procuratura pilot în cazul pilotării unui nou sistem (model) de repartizare a dosarelor.

De menționat că acest număr de procurori este unul impunător în contextul în care careva acțiuni de promovare a unui sistem alternativ de repartizare a dosarelor nu a fost efectuat, iar corpul de procurori tradițional se caracterizează prin conservatism.

A 13-a întrebare testează opinia procurorilor dacă implementarea sistemului aleatoriu de repartizare a dosarelor în Procuratură ar constitui un pas spre atribuirea statutului de magistrat. Răspunsurile la această întrebare le regăsim în Diagrama nr.15 *infra*:

Diagrama nr.15



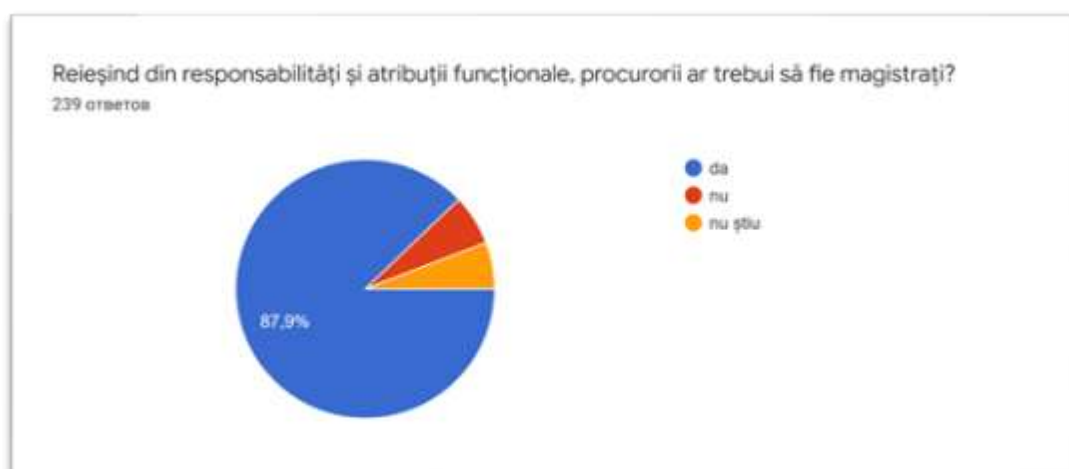
Așadar, **grupul majoritar** al procurorilor intervievați, în proporție de **49,8%** consideră că implementarea conceptului repartizării aleatorii a cauzelor penale în Procuratură constituie rezultatul procesului de armonizare a procedurii penale naționale la cele mai bune practici internaționale de asigurare a independenței funcționale a procurorilor prin atribuirea statutului de magistrat.

Doar **30,1%** procurori consideră că implementarea sistemului aleatoriu de repartizare a dosarelor în Procuratură nu ar constitui un pas spre atribuirea procurorilor statutului de magistrați.

Astfel, în principiu procurorii admit că modalitatea de repartizare a dosarelor în Procuratură constituie unul din elementele care ar putea fi îmbunătățite, în procesul de modernizare a instituției Procuraturii.

A 14-a întrebare explorează un domeniu ce depășește aria de cercetare a subiectului repartizării dosarelor în sistemul Procuraturii, respondenții fiind întrebați dacă își doresc atribuirea statutului de magistrat. Răspunsurile la această întrebare le regăsim în Diagrama nr.16 *infra*:

Diagrama nr.16



Analizând răspunsurile respondenților, conchidem că, majoritatea absolută a procurorilor în proporție de **87,9%**, au aceleași viziuni cu autorii studiului la subiectul abordat în Diagrama nr.16, apreciind importanța atribuirii procurorilor statutului de magistrat, ca o garanție a asigurării independenței funcționale al procurorilor.

Acest obiectiv se aliniază recomandărilor internaționale, inclusiv celor expuse de Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni în avizul 9, precum că „*tendința generală de consolidare a independenței și autonomiei efective a Parchetului ar trebui încurajată*”.



Mai mult ca atât, analiza oportunității atribuirii procurorilor statutului de magistrați reprezintă un punct (nr. 1.1.3 lit. a)) al Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2022–2025, aprobat prin Legea nr. 211 din 6 decembrie 2021.

CAPITOLUL IV – MĂSURI DE ÎMBUNĂTĂȚIRE A MECANISMULUI DE REPARTIZARE A DOSARELOR ÎN PROCURATURĂ

4.1 Programul Integrat de Gestionare a Dosarelor (PIGD) – model pentru Sistemul automatizat de repartizare aleatorie a dosarelor în Procuratură.

Problema identificată de autori, descrisă în partea introductivă este „*Ineficiența sistemului studiului actual de repartizare a dosarelor penale în Procuratură*”. În acest context, prezentul subcapitol își propune să realizeze analiza modului de funcționare a Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor (PIGD), fapt care va permite identificarea algoritmului repartizării aleatorii a cauzelor în instanțele de judecată, criteriile de repartizare a cauzelor penale, avantajele acestui sistem, precum și eventualele vulnerabilități în procesul implementării unui program similar în sistemul Procuraturii.

Totodată, acest capitol nu va reflecta analiza amplă și detaliată a Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor în instanțele judecătorești (PIGD), ori acesta nu constituie obiectul studiului.

De asemenea, autorii studiului în acest capitol vor veni cu propuneri privind stabilirea unor criterii clare în baza cărora se va realiza repartizarea aleatorie a dosarelor în Procuratură, precum și modalitatea de apreciere a gradului de complexitate a unei cauze penale.

Prin urmare, studiul propune drept soluție a problemei centrale implementarea unui sistem automatizat de repartizare aleatorie a dosarelor în Procuratură, sub forma unui modul în cadrul Sistemului Informațional Automatizat: Urmărire Penală „*E-Dosar*”, analogic cu modulul similar din sistemul PIGD existent în cadrul instanțelor judecătorești.

Ne propunem ca implementarea acestui Program să consolideze independența procurorilor, să asigure transparența în activitatea acestora și să sporească calitatea actului de justiție, deoarece lipsa unui mecanism uniform și echitabil de repartizare a volumului de muncă în Procuratură, bazat pe criterii obiective, îl face pe procuror vulnerabil în fața superiorului, îl demotivează, iar faptul dat pe termen lung are consecințe grave asupra credibilității întregului sistem și asupra calității actului de justiție.



Studiul a evidențiat și inaplicabilitatea criteriilor existente la repartizare a cauzelor penale de către procurorul ierarhic superior, acest proces fiind realizat la discreția și intima convingere a acestuia.

Reglementarea unor criterii clare care ar permite atribuirea gradului de complexitate a cauzelor penale este necesară pentru a asigura o repartizare aleatorie echitabilă a dosarelor.

Actele care la moment reglementează criteriile de repartizare a proceselor penale/cauzelor penale este Instrucțiunea privind rolul și atribuțiile conducătorilor subdiviziunilor Procuraturii Generale și a procurorilor teritoriali și specializați aprobată prin Ordinul Procurorului General nr.56/6/1 din 17.09.2021 precum și Regulamentul Procuraturii, aprobat prin Ordinul Procurorului General nr.33/3 din 03.05.2022.

Vom nota repetat că, deși actele instituționale reglementează anumite criterii de repartizare a cauzelor penale, modalitatea calculării gradului de complexitate a acestora nu este reglementată, rămânând astfel la discreția procurorului-șef.

Deși aparent în sistemul Procuraturii sunt reglementate criterii obiective la repartizarea cauzelor penale, de ele nu se ține cont, iar nerespectarea acestor criterii nu atrage răspunderea procurorului ierarhic superior, în atribuțiile căruia intră repartizarea cauzelor penale, or evaluarea gradului de respectare a criteriilor indicate ar permite identificarea încălcărilor admise în procesul de repartizare a volumului de muncă.

Astfel, așa cum s-a menționat în capitolele anterioare, repartizarea cauzelor penale/sesizărilor în organele Procuraturii este o prerogativă absolută a procurorului ierarhic superior, iar volumul de lucru a unui procuror în procuratură este direct proporțional cu "relația" subalternului construită cu procurorul-șef.

Așa cum soluția propusă de noi este implementarea unui sistem aleatoriu de repartizare a dosarelor asemător PIGD-ului, urmează a fi descrisă pe scurt evoluția și funcționalitatea acestui program, deoarece experiența instanțelor judecătorești, provocările și dificultățile întâmpinate în procesul implementării și funcționării PIGD-ului sunt valoroase în atingerea obiectivului propus de noi.

Programul de Gestionare a Dosarelor în instanțele judecătorești (PIGD) reprezintă un sistem informatic de ultimă generație, utilizat de către instanțe pentru gestionarea electronică a dosarelor. PIGD permite distribuirea aleatorie a dosarelor, conform unui algoritm care ia în calcul o serie de criterii precum complexitatea cazului, specializarea judecătorilor și volumul de muncă ai acestora.

Principiul distribuirii obligatorii în mod aleatoriu a dosarelor în instanțele judecătorești a fost introdus prin Legea nr. 247-XVI din 21 iulie 2006, privind



modificarea și completarea unor acte legislative, care a prevăzut completarea Legii nr.514-XII din 6 iulie 1995 privind organizarea judecătorească.

Programul Integrat de Gestionare a Dosarelor (PIGD) a fost elaborat în cadrul Programului SUA „Provocările Mileniului” (MGTCP) în baza Programului de acțiuni privind implementarea Planului Preliminar de Țară, aprobat prin Hotărârea Guvernului R. Moldova nr. 32 din 11 ianuarie 2007, precum și în baza Concepției Sistemului informațional judiciar pentru anii 2007- 2008, aprobate prin Hotărârea Guvernului R. Moldova nr. 776 din 03.07.2007, fiind și prima versiune a PIGD.

Pe parcursul anilor 2008-2009, PIGD a fost implementat în toate instanțele judecătorești din Moldova.

Asigurarea procesului de distribuie aleatorie a fost pusă în sarcina președintelui instanței de judecată. Scopul acestei măsuri a fost prevenirea implicării factorului uman în procesul de distribuie a dosarelor în instanțele judecătorești și de a eficientiza activitatea instanțelor judecătorești.

În anul 2013, Consiliul Superior al Magistraturii a stabilit respectarea principiului distribuirii aleatorii a dosarelor drept prioritate și a întreprins o serie de acțiuni importante în acest sens.

Prin hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii nr. 613/26 din 20 august 2013, a fost operate modificări în versiunea IV a Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor (PIGD), stabilindu-se un procentaj la repartizarea dosarelor judecătorilor care exercită și funcții administrative.

De asemenea, în noiembrie 2013, a fost implementată versiunea nouă a PIGD, care include modulul de repartizare aleatorie a dosarelor fără implicarea factorului uman, în baza gradelor de complexitate a dosarelor, modulul statistic și modulul de evaluare a performanțelor instanțelor judecătorești, precum și modulul de transfer al dosarelor înregistrate în PIGD de la o instanță de judecată la alta. Îmbunătățirea treptată a noii versiuni prin integrarea modulelor suplimentare a inclus și modulul de protecție a datelor cu caracter personal.

Prin Hotărârea CSM nr. 110/5 din 5 februarie 2013, CSM a fost adoptat *Regulamentul privind modul de distribuie aleatorie a dosarelor pentru examinare în instanțele judecătorești*. Pe parcursul anului 2013, CSM a efectuat mai multe modificări privind utilizarea Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor (PIGD).

Regulamentul ⁷², reglementează parcursul unei cauze de la înregistrare până la repartizare la judecătorul desemnat, conform criteriilor de complexitate stabilite prin *Hotărârea CSM nr. 518/24 din 01 august 2017 cu privire la modificarea*

⁷² Regulamentul privind modul de distribuie aleatorie a dosarelor pentru examinare în instanțele judecătorești aprobat prin Hotărârea CSM nr. 110/5 din 5 februarie 2013.



Regulamentului privind stabilirea gradelor de complexitate unice naționale a cauzelor judiciare civile, penale și contravenționale și actualizării Nomenclatorului, parte componentă a acestuia.

În ianuarie 2019 a fost elaborată și implementată, în toate instanțele judecătorești din Moldova, versiunea modernizată a programului – PIGD 5.0.

În comparație cu versiunile anterioare, noul PIGD conține multe funcționalități avansate, precum numărul unic al dosarului electronic care poate fi folosit pentru a identifica și monitoriza mișcarea dosarului în sistem, îmbunătățirea modului de repartizare aleatorie a dosarelor, asigurarea unei mai bune securități și confidențialități a datelor prin instalarea unui sistem de monitorizare și oferirea diferitelor niveluri de acces la cazuri confidențiale.

Noul PIGD este deja interconectat cu Registrul de Stat al Populației și Registrul de Stat al Unităților de Drept, prin platforma guvernamentală de interoperabilitate MConnect. Adicional, au fost implementate serviciile electronice guvernamentale MPass, MLog, MSign, MPay și MNotify. Acest lucru ușurează semnificativ lucrul angajaților instanțelor, diminuând, totodată, și durata de examinare a cauzelor.

Totodată, PIGD-ul actual este interconectat și cu Portalul Național al Instanțelor de Judecată. Această funcționalitate le permite justițiabililor să verifice agenda ședințelor de judecată, să vizualizeze și să descarce hotărârile emise.

Noile funcționalități ale PIGD-ului au eficientizat și au transparentizat activitatea sistemului judecătoresc din Moldova, automatizând procesele de lucru și minimizând riscurile de corupție.

Așa cum autorii studiului propun introducerea unui sistem de repartizare aleatorie a dosarelor penale în Procuratură după modelul PIGD-ului, o importanță deosebită reprezintă analiza modului de atribuire a gradului de complexitate a cauzelor.

Regulamentul privind stabilirea gradelor de complexitate unice naționale a cauzelor judiciare civile, penale și contravenționale adoptat prin Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii nr.149/11 din 29 martie 2011, a fost primul act care a reglementat gradele de complexitate a unor cauze supuse repartizării aleatorii.

Pe parcurs, au survenit modificări și completări ale cadrului legislativ, s-au efectuat studii de profil, rapoarte de evaluare, fapt ce a generat necesitatea modificării formulei privind calcularea gradului de complexitate a unei cauze. În acest sens, Consiliul Superior al Magistraturii a creat un grup de lucru, care a solicitat instanțelor judecătorești propuneri de modificare a Regulamentului⁷³, acestea ulterior fiind analizate, iar în consecință Regulamentul a fost modificat.

⁷³ Regulamentul privind stabilirea gradelor de complexitate unice naționale a cauzelor judiciare civile, penale și contravenționale adoptat prin Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii nr.149/11 din 29 martie 2011



Prin urmare, calcularea complexității cererii/dosarului repartizat fiecărui judecător se realizează în baza unei formule de calcul, care este utilizată de sistem la calcularea complexității fiecărui dosar, utilizând 15 variabile ale formulei (conform Hotărârii CSM nr. 518/24 din 01 august 2017), după cum urmează:

- Complexitatea obiectului principal
- Complexitatea obiectului secundar
- Numărul de părți
- Numărul de volume
- Numărul de martori
- Numărul de încheieri
- Dispozitivul hotărârii
- Hotărârea integral
- Încheierea de soluționare a medierii
- Încheierea de refuz în mediere
- Acțiunea civilă în dosare penale
- Numărul de dosare care se conexează cu dosarul de bază
- Încheiere de refuz/restituire/strămutare
- Încheiere de scoatere de pe rol/încetare a procesului.
- Valoarea complexității atribuite dosarului conexat.

Așadar, complexitatea unei cauze penale în raport cu numărul cauzelor care are în gestiune un judecător concret, determină dacă un dosar înregistrat în PIGD va fi sau nu repartizat acestuia.

Crearea și reglementarea unei formule unice naționale de calculare a gradului de complexitate a cauzei, permite PIGD-lui repartizarea uniformă și echitabilă a volumului de muncă între judecători.

Totodată, PIGD-ul, în momentul repartizării dosarului, atribuie fiecărui judecător eligibil un diapazon numeric în dependență de criteriile valide la acel moment. Fiecare diapazon construit se încadrează în valorile 1-1000.

În continuare vom exemplifica un model de repartizare între 3 judecători eligibili, ținându-se cont de complexitatea cauzei distribuite și complexitatea cauzelor care au fost deja repartizate judecătorilor în ultimele 6 luni.

Judecătorul Nr.1 – diapazon 1-150; Judecătorul Nr.2- diapazon 151-350; Judecătorul Nr.3- diapazon 351-1000. După cum se observă, diapazoanele nu sunt uniforme și variază în funcție de încărcătura concretă a fiecărui judecător la momentul de față, dar și de alți factori (cum ar fi, de exemplu, exercitarea de către judecător unei funcții administrative). Însă esențial este faptul că orice judecător, chiar și unul care are la moment în gestiune cele mai multe și mai complexe cauze,



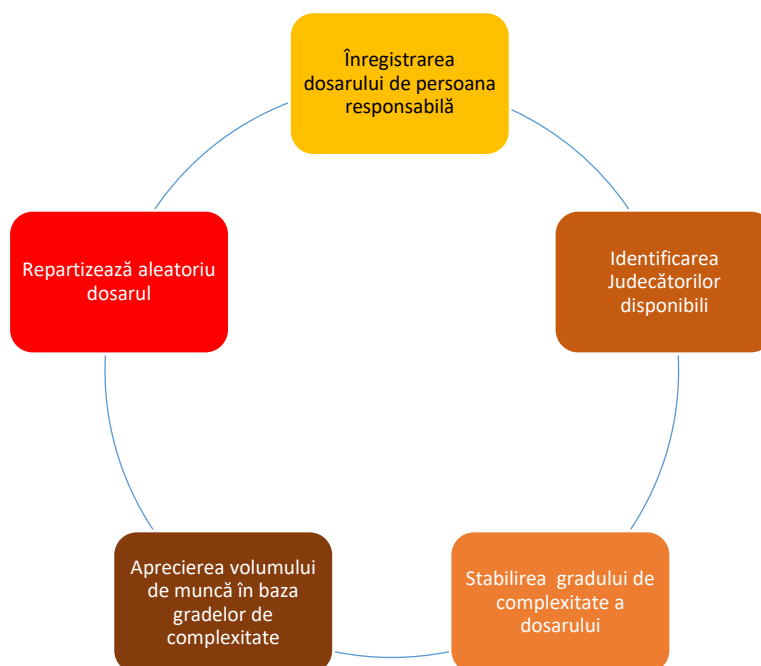
are șansa să primească în gestiune încă un dosar, repartizat aleatoriu, respectiv este imposibil de prevăzut rezultatul repartizării și în acest mod de fraudat sistemul.

În acest context, PIGD-ul generează un număr aleatoriu în intervalul 1-1000, respectiv numărul selectat aleatoriu, urmează să se încadreze într-un anumit diapazon, atribuit unui judecător, care va fi selectat în final pentru a-i fi repartizată cauza.

La distribuirea aleatorie, PIGD se ia în considerație dacă pentru categoria corespunzătoare de dosare există complete specializate, identifică volumul de muncă al judecătorilor în baza gradelor de complexitate prestabilite în PIGD pentru fiecare categorie de dosar.

Alte criterii care stau la baza distribuirii aleatorii sînt tipul dosarului (civil, penal, contravențional), procedura de examinare (procedura în ordonanță, contencios administrativ, apel, recurs), precum și sarcina deplină sau parțială a judecătorului (procentul redus stabilit prin Hotărîrea CSM pentru președinții și vicepreședinții instanțelor de judecată, membrii Colegiului disciplinar, Colegiului pentru selecție și a Colegiului de evaluare).

Parcursul unui dosar de la înregistrare până a ajunge pe masa judecătorului este redat în figura nr.1



Evoluînd în timp, cu susținerea proiectelor de asistență tehnică finanțate de Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID), PIGD a fost în continuare actualizat pentru a corespunde cerințelor legislative (inclusiv în contextul



reorganizării hărții judiciare) și a răspunde necesităților crescânde a utilizatorilor sistemului judecătoresc.

Posibilitățile Programul Integrat de Gestionare a Dosarelor sunt mult mai variate și vaste, decât cele ce propunem să fie preluate de Programul privind repartizarea aleatorie a dosarelor în Procuratură, ori așa cum Sistemului Informațional Automatizat: Urmărire Penală „E-Dosar” deja deține o serie de funcții similare PIGD-ului, se propune preluarea în special a caracteristicilor modulului de repartizare aleatorie a dosarelor.

Așadar, pentru a fi posibil de realizat repartizarea aleatorie a dosarelor penale în Procuratură, prin excluderea factorului uman e imperios de automatizat procesul de înregistrare, gestionare și evidență electronică a proceselor penale/cauzelor penale în Procuratură.

Lipsa unei evidențe complete a volumului de muncă în Procuratură va face imposibil realizarea scopului propus și anume de a fi distribuit volumul de muncă în procuratură echitabil și uniform.

La capitolul respectiv este de notat că repartizarea aleatorie a cauzelor penale în sistemul Procuraturii va comporta un caracter specific, ținându-se cont de domeniul diferit de activitate și organizațional cu cel al instanțelor judecătorești.

O dificultate esențială, în raport cu sistemul repartizării cauzelor în instanțele de judecată, o reprezintă natura activității de urmărire penală: dacă la faza judecării cauzelor dosarul este format, integru (cu posibilitatea administrării unor probe suplimentare, evident), atunci la faza urmăririi penale acest dosar abia se formează. Este absolut imposibil de prevăzut, la faza inițială a investigațiilor, care va fi durată, complexitatea cauzei, logistica necesară etc. La acest aspect analizele empirice ale reprezentanților procuraturii – cu și fără funcții manageriale – ar constitui cel mai valoros aport în identificarea posibilităților unui sistem automatizat de repartizare a cauzelor în Procuratură de a soluționa dilemele enunțate.⁷⁴

Opinia respectivă parțial este împărtășită și de autorii studiului, care admit că în procesul implementării unui program automatizat de repartizare aleatorie a cauzelor penale în sistemul Procuraturii vor fi provocări și dificultăți, având în vedere specificul urmăririi penale și activității Procuraturii. Totuși, exemplul instanțelor de judecată în implementarea PIGD-ului, precum și avantajele acestui sistem, necontestate de nimeni, arată că preluarea modelului instanțelor judecătorești este soluția cea mai optimă pentru noi.

⁷⁴ Opinia INSTITUTULUI DE CERCETARE ȘI INOVARE Laboratorul de cercetare științifică „DREPT PUBLIC COMPARAT ȘI E-GUVERNARE” cu privire la oportunitatea modernizării sistemului actual de repartizare a cauzelor penale în Procuratură după modelul sistemului automatizat de repartizare a dosarelor la judecători (PIGD).



Instituirea și reglementarea unor criterii clare de repartizare a cauzelor penale în rândul procurorilor va spori transparența, obiectivitatea și imparțialitatea procesului de repartizare aleatorie a cauzelor penale de un program automatizat, fiind redusă influența pe scară ierarhică în interiorul sistemului.

Așadar repartizarea cauzelor penale în Procuratură urmează a fi realizată în baza criteriilor similare celor luate în calcul de PIGD, după cum urmează:

- **Gradul de complexitate a cauzei penale;**
- **Volumul de muncă a procurorului;**
- **Specializarea și disponibilitatea procurorului.**

Gradele de complexitate a cauzelor vor reflecta nivelul efortului intelectual, psihic și moral al procurorului, durata de timp necesară soluționării unei cauze penale.

Complexitatea cauzelor penale se propune a fi determinată în mod automat în baza unei formule create și reglementate în acte interne instituționale.

Doar după înregistrare și stabilire a gradului de complexitate, procesul penal/cauza penală va fi repartizată aleatoriu unui procuror disponibil.

Aprecierea gradului de complexitate a unei cauze penale se va efectua pe o scală numerică, unde cifra cea mai mică va reprezenta complexitatea minimă, iar cea mai mare complexitate maximă.

Gradul de complexitate a unei cauze penale urmează a fi determinat în baza unei formule unice, crearea căreia va fi posibil doar cu implicarea tuturor subdiviziunilor Procuraturii, fiind elaborat în acest sens un Regulament privind modul de stabilire a gradului de complexitate proceselor penale și cauzelor penale.

Exercițiul de creare a unei formule unice naționale de stabilire a gradului de complexitate cauzelor penale a fost realizat de instanțele de judecată, în acest sens se recomandă atragerea în grupul de lucru ce urmează a fi format în scopul elaborării Regulamentului privind instituirea gradelor de complexitate ale cauzelor penale în Procuratură, a persoanelor a căror contribuție a fost esențială la elaborarea și crearea formulei unice naționale de stabilire a gradelor de complexitate a cauzelor penale în instanțele judecătorești.

Așa cum *Instrucțiunea privind rolul și atribuțiile conducătorilor subdiviziunilor Procuraturii Generale și a procurorilor teritoriali și specializați*⁷⁵ stabilește anumiți indici la aprecierea complexității cauzei penale, se propune preluarea acestora în calitate de variabile care urmează a fi luate în calcul la crearea și aprobarea formulei unice naționale.

⁷⁵ Instrucțiunea privind rolul și atribuțiile conducătorilor subdiviziunilor Procuraturii Generale și a procurorilor teritoriali și specializați aprobată prin Ordinul Procurorului General nr.56/6/1 din 17.09.2021



Prin urmare, Instrucțiunea⁷⁶ la pct.2.13 definește *inter alia* și **gradul de complexitate/specificul fiecărui caz în parte**, după cum urmează:

- numărul capetelor de acuzare (*pluralitatea de infracțiuni*);
- numărul de bănuți, învinuți implicați în procedură (*inclusiv în cazuri de infracțiuni comise de către un grup criminal organizat sau organizație criminală*);
- inclusiv în privința cărora s-a aplicat măsura arestării preventive sau la domiciliu, numărul martorilor, victimelor/părților vătămate implicate în procedură;
- dimensiunea națională și/sau caracterul transnațional al cazului (*ramificații în diferite țări*);
- necesitatea de asistență din partea specialiștilor, experților, a instituțiilor naționale, a organizațiilor internaționale și de punere în aplicare a tratatelor de asistență judiciară reciprocă pentru a efectua anchete în străinătate;
- necesitatea de efectuare a unui număr mare de măsuri speciale de investigații, a investigațiilor financiare paralele, a unui număr mare de percheziții și ridicări; necesitatea de analiză a acțiunilor comise la scară largă, care implică mai multe societăți sau tranzacții complexe, necesitatea de analiză a unui flux mare de acte;
- complexitatea legislației aplicabile;
- valorile sociale ocrotite de lege prin incriminarea faptei, gravitatea și limita pedepselor prevăzute sau dificultatea stabilirii corecte și legale a faptelor infracționale;

Reieșind din indicii propuși la aprecierea gradului de complexitate în Instrucțiunea prenotată, deducem că nu toți pot fi luați în calcul la etapa confirmării urmăririi penale și repartizării unui procuror, or este greu de prevăzut complexitatea și volumul acțiunilor ce urmează a fi efectuate pe parcursul urmăririi penale. În acest sens, propunem ca Programul privind reartizarea aleatorie a dosarelor în Procuratură să dețină capacitatea de a permite modificarea gradului de complexitate a cauzei penale de la repartizarea acesteia până la adoptarea unei soluții finale.

Având în vedere opiniile expuse în interviurile acordate⁷⁷, precum că ar fi dificil de apreciat gradul de complexitate a cauzei penale la etapa incipientă, drept soluție propunem reglementarea unui grad de complexitate variabil, care va putea fi modificat începând cu înregistrarea cauzei penale în sistem și până la adoptarea unei soluții definitive pe caz, în conformitate cu art. 291 din Codul de Procedură Penală.

⁷⁶ Instrucțiunea privind rolul și atribuțiile conducătorilor subdiviziunilor Procuraturii Generale și a procurorilor teritoriali și specializați Aprobata prin Ordinul Procurorului General nr.56/6/1 din 17.09.2021

⁷⁷ Opinia INSTITUTULUI DE CERCETARE ȘI INOVARE Laboratorul de cercetare științifică „DREPT PUBLIC COMPARAT ȘI E-GUVERNARE” cu privire la oportunitatea modernizării sistemului actual de repartizare a cauzelor penale în Procuratură după modelul sistemului automatizat de repartizare a dosarelor la judecatori (PIGD).



Prin urmare, se propune reglementarea a 3 grade de complexitate a cauzelor penale, după cum urmează:

Gradul de complexitate inițial se va atribui automat la etapa înregistrării cauzei penale în Program;

Gradul de complexitate intermediar va fi variabil și va putea fi modificat până la adoptarea unei soluții definitive pe caz, în conformitate cu art. 291 din Codul de Procedură Penală;

Gradul de complexitate final se va atribui după adoptarea unei soluții finale pe caz, și va fi calculat în dependență de complexitatea dosarului.

Stabilirea gradului de complexitate automatizat de către Programul propus spre implementare în Procuratură va asigura o repartizare echilibrată a volumului de muncă între procurori și va optimiza activitatea procuraturilor, iar experiența instanțelor de judecată în procesul de creare și implementare a unui unei formule unice de calculare a gradelor de complexitate a dosarelor, va spori reușita implementării Programului propus de autorii prezentului studiu.

Următorul criteriu, care urmează a fi luat în calcul de Programul propus la repartizarea cauzelor penale este **volumul de lucru** per procuror, care se va determina în baza numărului de cauze examinate și a complexității acestora, dat fiind faptul că nivelul efortului depus de către procurori la examinarea cauzelor diferă de la o cauză la alta.

Evaluarea performanțelor unui procuror este direct proporțională cu volumul de muncă și complexitatea cauzelor penale examinate de acesta într-o perioadă determinată de timp.

Prin urmare, repartizarea dosarelor penale la discreția procurorului șef influențează direct asupra performanțelor unui procuror.

Dacă, ipotetic un procuror este în dizgrația procurorului șef, din varii motive, atunci ultimul poate cu ușurință să îi repartizeze un număr exagerat de cauze penale spre soluționare; pe lângă activitatea de bază, procurorului îi pot fi repartizare petiții, generalizări și procese penale, iar acest fapt ar putea fi utilizat ca un mecanism de "educare" a procurorilor "neascultători".

Prin urmare, volumul exagerat de muncă al unui procuror crează premisele multiplelor încălcări în activitatea sa, ce pot constitui abateri disciplinare (omiterea termenilor de executare a acțiunilor penale, calitatea inferioară a actelor procesuale, neexecutarea în termen a unor acțiuni sau indicații date în sarcina procurorului).

După cum s-a arătat în capitolul anterior, în Procuratură nu există criterii uniforme de evidență a volumului de muncă per procuror.

Prin urmare, odata cu soluționarea problemei aferent evidenței volumului de muncă, va fi posibil de evaluat volumul optim de lucru a unui procuror, care până în



prezent nu a făcut obiectul unui studiu sau a unei generalizări, nu a constituit o preocupare a conducerii organelor Procuraturii, însă cu siguranță ar urma să fie o prioritate de management operațional.

În acest sens, atingerea performanțelor de ordin calitativ și cantitativ de către un procuror este direct proporțional cu volumul de lucru efectuat de acesta.

Evidența volumului de muncă per procuror într-o anumită procuratură va permite efectuarea unei analize periodice care va duce la compararea între procuraturi a volumului de muncă efectuat, stabilirea volumului optim de activitate al unui procuror, optimizarea și redistribuirea posturilor de procurori, dar și repartizarea aleatorie mai echilibrată a sarcinii de dosare per procuror în diferite procuraturi.

Pentru judecători, introducerea Programului de Gestionare a Dosarelor în instanța de judecată a fost soluția la capitolul repartizării volumului optim de muncă.

De aceeași părere este și Vitalie Stratan, judecător din cadrul Judecătoriei Chișinău sediul Botanica: ...” *Cu siguranță că o data cu introducerea softului, mai multe întrebări și-au găsit rezolvarea, aplicarea și administrarea. Este cunoscut faptul că volumul de muncă în instanțele de judecată este unul destul de mare și de nenumărate ori au fost plângeri inclusiv de la magistrați ce țin de volumul de muncă, însă, dacă am face o retrospectivă și o analiză, ajungem la concluzia că programa își face bine lucrul și aplicabilitatea este la un nivel înalt, care continuă și tinde spre modernizare, obținută în cooperare cu Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) și Agenția de Administrare a Instanțelor Judecătorești (AAIJ). Programul Integrat de Gestionare a Dosarelor repartizează dosarele de judecată în baza unei formule de calcul ce ține cont de mai multe aspecte, precum complexitatea unui dosar și eligibilitatea judecătorilor unei instanțe. La repartizare, programa apreciază volumul de lucru al judecătorilor, pentru a repartiza cauza într-un mod obiectiv. Această practică contribuie la echilibrarea volumului de lucru între judecători. Programa de asemenea ține cont de judecătorii care sunt transferați temporar sau suspendați din funcție, respectiv, nu sunt eligibili.*”⁷⁸

Analogic PIGD-ului, se propune ca Programul ce urmează a fi implementat în Procuratură privind repartizarea aleatorie a proceselor penale/cauzelor penale, să ia în considerație și **specializarea procurorilor**, care reprezintă un al treilea criteriu.

În acest sens, sub aspectul dificultății introducerii unui sistem aleatoriu de repartizare a cauzelor penale în Procuratură, având în vedere argumentul specializării procurorilor s-a expus Procurorul șef interimar al Procuraturii Anticorupție, Elena Cazacov, în interviul acordat.

⁷⁸ Anexa nr.4 Interviul cu Stratan Vitalie Judecător în cadrul Judecătoriei Chișinău, sediul Botanica.



”Consider că ar fi dificil de instituit un program integrat automatizat de gestionare a dosarelor, care ar prevedea repartizarea aleatorie, similar PIGD-ului în instanțele judecătorești, având în vedere specificul activității Procuraturii, care diferă mult de cel al instanțelor judecătorești.

Un obiectiv trasat de Procuratura Generală, reflectat în Planul de Acțiuni pentru anul 2022 este specializarea procurorilor, fapt care va face și mai dificil repartizarea aleatorie a cauzelor penale, de un sistem electronic automatizat. În Procuratura Anticorupție procurorii sunt repartizați pe domenii de activitate, și anume exercitarea urmăririi penale, conducerea urmăririi penale și reprezentarea acuzării.”⁷⁹

Prin urmare, se propune ca Programul de repartizare aleatorie a cauzelor penale în Procuratură să stabilească procentul de repartizare a dosarelor procurorilor în dependență de **specializare**, așa cum PIGD are capacitățile funcționale de a repartiza o cauză conform specializării judecătorului, completelor formate, așa și Programul propus de noi va permite distribuirea cauzei penale în dependență de eligibilitatea procurorului corespunzător criteriului de specializare.

Așa cum specializarea procurorilor se efectuează prin dispoziția procurorului-șef, iar aceasta poate fi modificată la discreția ultimului, odată ce specializarea procurorilor va constitui un criteriu luat în calcul la repartizarea aleatorie a cauzelor penale, se propune revizuirea modalității prin care procurorii își ”dobîndesc” această specializare, alta decât cea actuală.

În această ordine de idei, specializarea procurorilor, după categoria de infracțiuni și genul specific de activitate (exercitarea urmăririi penale, conducerea urmăririi penale, acuzarea de stat), nu ar trebui să fie lăsată la discreția nelimitată a procurorilor-șefi, ci atribuită de către Consiliul Superior al Procurorilor la demersul procurorului-șef al procuraturii respective, analogic cu practica existentă în sistemul judecătoresc.

Astfel, specializarea mai rigidă a procurorilor va permite evitarea situațiilor când repartizarea aleatorie a dosarelor se fraudează prin decizii manageriale spontane de schimbare a specializării.

Prin urmare, se propune ca Programul de repartizare aleatorie a cauzelor penale în Procuratură să stabilească procentul de repartizare a dosarelor procurorilor în dependență de **specializare**, de **experiența** profesională, **disponibilitate**, cu identificarea volumului de muncă a procurorilor în baza gradelor de complexitate prestabilite în sistem pentru fiecare proces penal/cauză penală separat, conform unor criterii unice de complexitate reglementate clar în baza unor acte instituționale.

⁷⁹ Anexa nr. 4 Interviu cu Elena Cazacov Procuror șef interimar al Procuraturii Anticorupție.

Totodată Programul propus spre implimentare în sistemul Procuraturii va permite blocarea procurorilor care sunt delegați, suspendați sau a celor ce se află în concedii medicale sau de odihnă, la dispariția temeiurilor ce au stat la baza blocării acestora în sistem, se va efectua deblocarea, iar procurorii vor primi cauze penale spre examinare în regim normal.

Până să ajungă pe masa unui procuror, o cauză penală urmează să parcurgă mai multe etape, algoritm similar algoritmului de repartizare realizat de PIGD, și care este reprezentat în figura numărul 2.

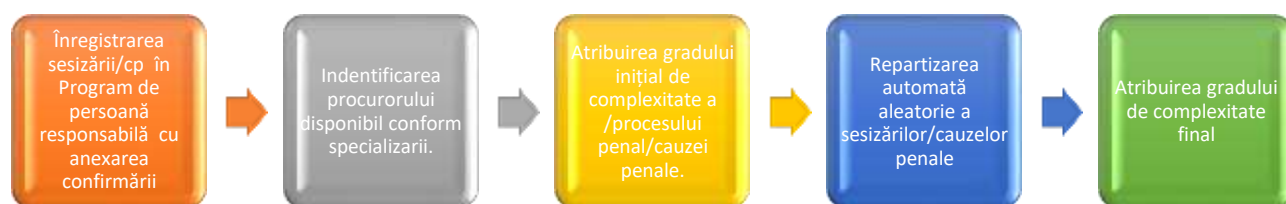


Fig.2

Totodată, *Programul* va permite și redistribuirea dosarelor în cazuri expres prevăzute de lege, luându-se în considerație art. 53¹ alin. (3) CPP, care prevede situațiile când materialele și cauzele penale repartizate unui procuror pot fi retrase și transmise altui procuror, de către procurorul ierarhic superior.

Faptul dat va reduce semnificativ abuzurile din partea procurorilor-șefi și imixtiunea nejustificată în activitatea procurorului ierarhic inferior, ceea ce va spori independența procesuală a procurorilor.

Crearea și implementarea unui mecanism eficient, consecvent și durabil de repartizare aleatorie a cauzelor penale în sistemul Procuraturii va spori încrederea societății în înfăptuirea actului de justiție.

Totodată, va asigura menținerea sistemul Procuraturii la nivelul progreselor tehnice contemporane în scopul de a spori eficacitatea sistemului și de a asigura o transparență corespunzătoare acestuia.

Opinia privind oportunitatea și avantajele introducerii unui Program aleatoriu de repartizare a dosarelor în Procuratură a împărtășit-o și domnul Vitalie Stratan, Judecător în cadrul Judecătorei Chișinău sediul Central.

"Introducerea unui sistem automatizat de repartizare a dosarelor în Procuratură ar fi una absolut binevenită. Orice inovație care își găsește aplicabilitatea cu scopul de a asigura transparența ce ține de justiția penală - este primordială. Importanța și efectele tehnologiei informației asupra realizării unei administrări efective și-au demonstrat eficacitatea în timp. Necesitatea măririi încrederii publicului în activitatea procuraturii este mai mult decât necesară.



*Aici vedem mai multe puncte forte și anume: creșterea gradului de transparență, securizarea informațiilor cu caracter personal și a celor cu caracter secret, repartizarea aleatorie a dosarelor penale în cadrul procuraturilor, eliminarea posibilităților de intervenție neautorizată asupra datelor din dosare, baze de date ale procuraturii utilizate pentru colectare/stocare și analiză a datelor statistice ce țin de justiția penală.*⁸⁰

Argumente în favoarea oportunității introducerii unui program de distribuire aleatorie a cauzelor penale în Procuratură a expus și Tatiana Ciaglic, formator în cadrul Institutului Național al Justiției, expert în cadrul Grupului de experți în domeniul Justiției.

"Consider inherentă introducerea unui modul de distribuire aleatorie automată a dosarelor în cadrul Sistemului informațional automatizat "Urmărire penală: e-Dosar". Totodată, e necesar a elabora și testa un prim algoritm de distribuire a dosarelor. Precum am spus mai sus, algoritmul din PIGD a cunoscut o evoluție și a fost optimizat.

E necesar a sublinia faptul că elaborarea algoritmului de distribuire aleatorie automat a dosarelor în cadrul Sistemului informațional automatizat "Urmărire penală: e-Dosar" reprezintă o sarcină complexă care poate necesita modificarea cadrului normativ. Prin urmare, este necesar un proces transparent de consultări pentru a ne asigura că sunt luate în cont toate aspectele necesare și relevante dezvoltării algoritmului specificat.

*Consensul și implicarea procurorilor are un rol crucial și poate ajuta ulterior la testarea și acceptarea acestui nou modul. Fiecare procuror trebuie să înțeleagă de ce este necesar acest modul, cum funcționează și cum îl ajută să-și gestioneze lucrul.*⁸¹

Pe de altă parte Eduard Varzar, membru al Consiliului Superior al Procurorilor, nu este de aceeași opinie: *"...consider că urmează a fi îmbunătățit sistemul automatizat al circulației documentelor pe interior și pe exterior (Web-Document), astfel încât repartizarea să fie realizată electronic, dar nu aleatoriu, cu respectarea anumitor principii – al transparenței, al specializării, etc.*

Ca regulă, consider că opțiunea de repartizare urmează să revină, de exemplu, șefului secției sau adjunctului procurorului-șef responsabil de domeniul concret, care au capacitatea aprecierii obiective a stării de fapt din subdiviziune sau de pe domeniul din subordine. Or, asumarea acestei atribuții de către un procuror cu o ierarhie și mai înaltă urmează să fie ca excepție și din motive întemeiate, pentru anumite situații. La fel, aprecierea activității unei procuraturi sau subdiviziuni

⁸⁰ Anexa nr.4 Interviu cu Stratan Vitalie Judecător în cadrul Judecătoriei Chișinău, sediul Botanica.

⁸¹ Anexa nr.4 Interviu cu Tatiana Ciaglic, formator INJ, membru al Grupului de experți în domeniul Justiției.



*urmează a fi realizată prin prisma eficienței activității fiecărei persoane, cu luarea în calcul a indicatorilor numerici și celor calitativi. Iar rezultatele individuale urmează a fi transparente și luate în considerare în procesele decizionale legate de principiul meritocrației.*⁸²

Deși recomanadarea membrului CSP Eduard Varzar aparent ar soluționa problema repartizării neuniforme și inechitabile a volumului de muncă în Procuratură, totuși riscurile și vulnerabilitățile ar continua să persiste, deoarece mecanismul propus de acesta nu exclude factorul uman în procesul dat, aprecierea experienței și capacității unui procuror rămâne la fel la discreția procurorului-șef, însă programul propus de noi are ca scop principal excluderea din atribuțiile procurorilor-șefi repartizării cauzelor penale.

În acest context, considerăm că problema identificată și supusă cercetării în cadrul studiului dat își poate găsi soluționarea doar prin implementarea unui Program automatizat de repartizare aleatorie a cauzelor penale în Procuratură, în baza unor criterii clar definite și reglementate la nivel instituțional.

Prin urmare, efectele pozitive asupra activității Procuraturii, în rezultatul implementării unui Program automatizat de repartizare aleatorie a cauzelor penale în Procuratură nu vor întârzia să apară, venind cu avantaje nu doar pentru sistemul Procuraturii, dar și pentru întreaga societate.

Astfel, avantajele implementării unui Program automatizat de evidență și repartizare aleatorie a cauzelor penale în Procuratură similar modelului PIGD sunt:

- Repartizarea echitabilă și uniformă a volumului de muncă în Procuratură;
- Excluderea factorului uman în procesul de repartizare a dosarelor penale în procuratură;
- Evidența automatizată a cauzelor penale în Procuratură;
- Eficientizarea și transparentizarea activității Procuraturii;
- Calcularea volumului optim de muncă a procurorilor;
- Minimizarea riscurilor de corupție;
- Consolidarea încrederii societății în organele Procuraturii.

Având în vedere că procesul penal reprezintă o activitate a organelor de urmărire penală și a instanțelor judecătorești cu participarea părților în proces și a altor persoane, iar un procesul penal se consideră început din momentul sesizării sau autosesizării organului competent despre pregătirea sau săvârșirea unei infracțiuni și se finalizează odată cu adoptarea unei soluții (ordonanță, sentință, decizie) definitive pe caz, considerăm oportun ca Sistemului Informațional Automatizat: Urmărire Penală „E-Dosar” care va deține și modulul privind repartizarea aleatorie a

⁸² Anexa nr. 4 Interviu cu Eduard Varzar membru al Consiliului Superior al Procurorilor.



dosarelor în Procuratură să fie interconectat cu Programul Integrat de Gestionare a dosarelor în instanțele judecătorești, or această funcționalitate va permite atribuirea unui număr unic al cauzei penale și urmărirea etapei acestuia de către justițiabili.

Interconectarea acestor 2 sisteme operaționale va aduce cu sine și alte avantaje, care au fost prezentate de Tatiana Ciaglic în cadrul interviului acordat.

*"Sistemului informațional automatizat "Urmărire penală: E-dosar" numaidecât va fi interconectat cu alte sisteme informaționale automatizate publice. Acest fapt reiese înseși din scopurile și sarcinile digitalizării sectorului public și, respectiv, a sectorului judiciar. Interoperabilitatea și schimbul de date permite reducerea implicării umane, dublării procedurilor, optimizarea fluxurilor de lucru, facilitarea și sporirea volumului de informații accesibile, sporirea calității și celerității serviciilor publice. De asemenea, un aspect important este conectarea registrelor de stat, care permite reducerea semnificativă a efortului și a timpului necesar colectării și verificării informației."*⁸³

Programul privind repartizarea aleatorie a dosarelor în Procuratură reprezintă o soluție modernă IT, care va automatiza pe deplin înregistrarea dosarelor, evidența și monitorizarea activității de gestionare electronică și distribuire aleatorie a dosarelor penale.

4.2. Concluzii și principalele recomandări

Pe parcursul cercetărilor efectuate și-a găsit confirmarea ineficiența actualului sistem de repartizare a dosarelor în Procuratură. Mai mult ca atât, au fost evidențiate mai multe vicii, cum ar fi premise corupționale, inechitatea la repartizarea volumului de lucru, lipsa unui mecanism de control la retragerea cauzelor penale ș.a.

În acest context, implementarea unui nou sistem de repartizare a dosarelor în Procuratură, care ar fi orientat spre obiectivizarea proceselor și excluderea la maxim a factorului uman, este o necesitate clară.

Fiind analizată oportunitatea introducerii sistemului de repartizare aleatorie a dosarlor în Procuratură, s-a încercat să se identifice eventualele obstacole în acest sens. Nu am întâlnit, însă, nici un argument absolut care ar determina imposibilitatea repartizării aleatorii a cauzelor penale în Procuratură, deoarece orice specific poate fi setat în cadrul algoritmilor automatizate (specializarea procurorilor, complexitatea cauzelor, nerepartizarea unor categorii de cauze către procurorii începători, crearea grupurilor de urmărire penală din procurori, analogic completelor formate din judecători, ș.a.). Această concluzie nu este una ipotetică, ci își găsește reflecția în

⁸³ Anexa nr.4 Interviul cu Tatiana Ciaglic, formator INJ, membru al Grupului de experți în domeniul Justiției.



practică, atât în unele jurisdicții străine, dar și nemijlocit în Republica Moldova – în cadrul programului automatizat de gestionare a dosarelor în instanțele judecătorești.

Reieșind din cele expuse, sistemul de repartizare a cauzelor ar putea fi numit *aleatoriu* doar convențional, deoarece în esență va cuprinde doar anumite elemente ale repartizării aleatorii.

Totodată, implementarea unui asemenea sistem ar urma să parcurgă anumite **etape**: modificarea cadrului legislativ, adoptarea unor documente aplicative la nivel instituțional, identificarea surselor financiare necesare, operarea modificărilor tehnice necesare în sistemul informațional E-dosar, pilotarea noului sistem la nivel de una sau câteva procuraturi teritoriale/specializate, implementarea sistemului în toate procuraturile.

Suntem conștienți că pe parcurs urmează a fi identificate și soluții practice pentru anumite probleme legate de evidența actuală a actelor procesuale în varianta digitală. În special, o provocare reprezintă faptul că organele de urmărire penală (constituite în cadrul subdiviziunilor Ministerului Afacerilor Interne, Centrului Național Anticorupție, Serviciului Vamal și Serviciului Fiscal de Stat) nu utilizează programul E-dosar, ci duc o evidență separată. În acest sens, cuantificarea complexității dosarelor urmează a fi efectuată de la etapa incipientă, inclusiv pentru dosarele pe care procurorii le au în conducere, or urmează a fi revizuită și metoda de evidență/înregistrare a cauzelor penale și în aceste organe, iar sistemele să fie interconectate. În perspectivă, sistemul E-dosar urmează a fi interconectat și cu PIGD-ul, astfel încât să fie asigurată continuitatea evidenței și create premise pentru digitalizarea integrală a cauzelor penale.

Deși multe aspecte din cele indicate depășesc obiectul studiului (de oportunitate), autorii au identificat, chiar și la această etapă, soluțiile practice și își propun să acorde suportul necesar, de pe platforma Asociației Procurorilor pentru Ordine și Dreptate, la toate etapele implementării noului sistem de repartizare a dosarelor în Procuratură.

La moment, principalele recomandări ar putea fi rezumate la următoarele:

1. Introducerea unui sistem aleatoriu de repartizare a sesizărilor și cauzele penale, prin crearea și implementarea în SIA „Urmărire penală: e-Dosar”, a unui modul de distribuire aleatorie a cauzelor penale, similar Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor, implementat la nivelul instanțelor judecătorești, urmat de finisarea procesului de interoperabilitate a SIA „Urmărire penală: e-Dosar” cu PIGD și alte sisteme informaționale în vederea eficientizării schimbului de date și a procesului de lucru a procurorilor.

Recomandarea enunțată rezultă de altfel și din Obiectivul 3.3. intitulat „Dezvoltarea și implementarea sistemelor informaționale judiciare”, Direcția



strategică III din Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2022–2025(*în continuare Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei*).

Prin urmare, potrivit acestui obiectiv urmează să fie asigurată îmbunătățirea continuă a funcționalității Sistemului informațional automatizat „Urmărire penală: e-Dosar” și să fie realizată interconexiunea cu alte sisteme informaționale. Astfel, potrivit obiectivului enunțat *supra*, printre acțiunile de dezvoltare a sistemelor informaționale judiciare s-a planificat și: **„Crearea și implementarea în SIA „Urmărire penală: e-Dosar” a modului de distribuire aleatorie a cauzelor penale în cadrul Procuraturii”**.

2. Eficientizarea exercitării atribuțiilor procurorilor-șefi la repartizarea sarcinilor de muncă ce țin de alte activități suplimentare specifice domeniului de activitate al Procuraturii, cum ar fi: examinarea petițiilor, procedurilor contravenționale, întocmirea generalizărilor, a rapoartelor de monitorizare a documentelor de politici etc. Acest proces recomandăm să fie realizat în baza unor criterii obiective, clare și transparente de repartizare a volumului de muncă, reglementate la nivel instituțional.

În acest caz, am putea vorbi despre introducerea unui sistem mixt de repartizare a volumului de muncă în Procuratură, potrivit căruia sesizările și cauzele penale să fie integrate într-un sistem aleatoriu de repartizare, iar celelalte activități ce decurg din specificul de activitate a sistemului Procuraturii, să rămână în sarcina procurorilor-șefi **în baza unor criterii formalizate**.

3. Instituirea unui mecanism de evaluare periodică (internă/externă) a modului în care sunt respectate criteriile de repartizate/redistribuire a sarcinilor de lucru în cadrul sistemului Procuraturii.

Urmează a fi identificate subdiviziunile responsabile în cadrul Procuraturii Generale care vor monitoriza respectarea reglementărilor legale și instituționale la distribuirea/redistribuirea sarcinilor de muncă în Procuratură, inclusiv la repartizarea cauzelor penale între procurori.

În acest context, benefică ar fi luarea în considerație abaterilor stabilite la acest capitol în procedurile de evaluare a procurorilor-șefi, dar și la desfășurarea concursurilor pentru ocuparea funcțiilor de conducere de către aceștia.

Totodată, încălcările intenționate la repartizarea cauzelor penale către procurori, dar și la retragerea cauzelor penale de la procurori, ar trebui să fie abordate cu toată seriozitatea de către Inspekția Procurorilor și Colegiul de disciplină și etică.

4. Eficientizarea mecanismului de specializare a procurorilor:

Odată cu implementarea unui sistem de repartizare aleatorie a cauzelor penale în Procuratură, în cadrul căruia unul din criteriile de care se va ține cont fiind specializarea procurorilor, urmează a fi revizuită modalitatea prin care procurorii sunt repartizați pe numite domenii de activitate.

În această ordine de idei, specializarea procurorilor nu ar trebui să fi lăsată la discreția nelimitată a procurorilor-șefi, ci atribuită Consiliului Superior al Procurorilor, la demersul procurorului-șef al procuraturii respective, analogic cu practica existentă în sistemul judecătoresc. De menționat, că specializarea procurorului aduce atingere nemijlocită carierei acestuia, iar chestiunile de carieră și selecție țin de organele de autoadministrare ale Procuraturii.

Prin urmare, această procedură de atribuire a specializării în sarcina Consiliului Superior al Procurorilor va permite evitarea situațiilor când repartizarea aleatorie a dosarelor se fraudează prin decizii manageriale spontane de schimbare a specializării.

Mai mult ca atât, procurorul își va putea planifica instruirea continuă în funcție de specializarea stabilită, iar organele de autoadministrare ar trebui să atragă atenția dacă tematicile instruirilor obligatorii la care participă procurorii sunt relevante sau nu specializării lui.

5. Pe aspecte de consolidare a integrității și responsabilității în sistemul Procuraturii, inclusiv pe partea disciplinară, recomandăm ca:

În procesul de examinare a procedurilor disciplinare intentate în privința procurorilor, să se pună accentul pe **identificarea cauzelor și condițiilor** care au determinat admiterea unor încălcări (cum ar fi cazurile analizate în prezentul studiu, determinate de repartizarea inechitabilă a volumului de muncă între procurori).

Prin urmare, în baza acestor constatări, recomandăm ca, Colegiul de disciplină și etică a procurorilor, potrivit atribuțiilor funcționale ale acestuia prevăzute la art.89 lit.b) din Legea cu privire la Procuratură, să **elaboreze opinii/recomandări** pe domenii specifice.

Menționăm că, aspectele recomandate se regăsesc și în Obiectivul 1.2. denumit „*Consolidarea integrității și responsabilității în sectorul justiției*”, Direcția strategică I din Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei.

6. Pe aspecte de evaluare a performanțelor procurorilor, recomandăm:

- modificarea cadrului legal în vederea consolidării Colegiului de selecție și carieră, precum a Colegiului de evaluare a performanțelor procurorilor.



- modificarea actelor normative interne ale Consiliului Superior al Procurorilor în vederea îmbunătățirii procedurii și criteriilor de selecție, evaluare și promovare a procurorilor pe bază de merit și în mod transparent, așa încât criteriile de evaluare calitative să prevaleze celor cantitative.

Această recomandare derivă de altfel și din Obiectivul 1.1. intitulat „*Consolidarea independenței sistemului judecătoresc și a sistemului Procuraturii*” din Direcția strategică I din Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei.

În acest sens, implementarea modulului de repartizare aleatorie a dosarelor în Procuratură, inclusiv a submodulului care determină complexitatea sau „*greutatea*” cauzei (dacă aprecierea va fi bazată pe punctaj în baza criteriilor obiective) va permite stabilirea certă, formalizată a aportului fiecărui procuror în cadrul procuraturii/subdiviziunii respective, inclusiv sub aspect comparat cu alți procurori. Deci, în această ipoteză atât Colegiul de evaluare a performanțelor, cât și Consiliul Superior al Procurorilor vor avea posibilitatea să vizualizeze punctajul obținut de procuror în perioadele de activitate precedente și să îl considere drept un punct de pornire la aprecierea capacităților procurorului respectiv.

7. Pe aspecte de creșterea eficienței managementului instituțional în cadrul procuraturilor recomandăm:

Elaborarea și implementarea standardelor de eficiență a activității procuraturilor prin analiza periodică a sarcinii de muncă efective a procurorilor, analiza și revizuirea volumului de lucru pentru procurorii care sunt desemnați în calitate de membri în colegiile din cadrul Consiliului Superior al Procurorilor.

Această recomandare, rezultă din Obiectivul 3.2. intitulat „*Consolidarea capacităților administrative și manageriale în sectorul justiției*”, Direcția strategică III din Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei.

8. Pe aspecte de sporire a independenței sistemului Procuraturii, recomandăm:

Analiza oportunității atribuirii procurorilor a statutului de magistrat. Această recomandare se circumscrie perfect în Obiectivul 1.1. intitulat „*Consolidarea independenței sistemului judecătoresc și a sistemului Procuraturii*”, Direcția strategică I din Planul pentru implementarea Strategiei.

În mod practic, statutul de magistrat este mai degrabă „*recunoscut*” decât „*acordat*”, deoarece procurorii deja beneficiază de un statut similar în multe aspecte cu cel al judecătorilor.

În context, procurorii acced în profesie urmând aceleași criterii și proceduri, urmează intruirea inițială în unele aspecte similară, iar în unele asemănătoare cu



judecătoria, urmează aceleași evenimente științifico-practice în cadrul instruirii continue, dispun de organele de autoadministrare similare cu cele de care dispune sistemul judecătoresc, se regăsesc pe trepte apropiate la capitolul salarizării, beneficiază de garanții de independență funcțională la nivel național, comunitar și internațional, etc.

Din această perspectivă, implementarea sistemului de repartizare aleatorie a dosarelor în Procuratură ar putea fi un pas important sau chiar decisiv în aprecierea statutului procurorului.

9. Pe aspecte de consolidare a instruirilor și formării juridice în sistemul Procuraturii, recomandăm următoarele:

Ținând cont că, una din cauzele problemei identificate privind ineficiența sistemului actual de repartizare a dosarelor penale în Procuratură, sunt abilitățile de leadership insuficiente ale unor procurorii-șefi la repartizarea/redistribuirea volumului de muncă, recomandăm: dezvoltarea abilităților procurorilor, în special ale persoanelor care dețin poziții de conducere, în domeniul managementului procuraturilor și al leadershipului.

Mai mult, recomandăm completarea art.20 alin.(1) al Legii nr.3/2016 cu privire la Procuratură, în partea ce ține de condițiile pentru numirea persoanei în funcția de procuror-șef, prin introducerea unor condiții privind competența managerială, și respectiv competența profesională corespunzătoare funcției de procuror-șef, similar prevederilor incluse recent în legea enunțată *supra*, ca condiții pentru persoanele care candidează la funcția de procuror-șef al procuraturii specializate.

Așadar, recomandarea vizată se circumscrie perfect și în Obiectivul 2.3. denumit „*Consolidarea instruirii și formării juridice*”, Direcția strategică II din Planul pentru implementarea Strategiei.



ANEXA I. CHESTIONAR

Chestionar

În contextul realizării unui studiu privind introducerea sistemului de repartizare aleatorie a dosarelor în Procuratură, a fost elaborat prezentul chestionar care are drept scop consultarea opiniei procurorilor aferent acestui subiect. Răspunsurile Dumneavoastră sunt anonime și vor contribui la înțelegerea situației de fapt pentru inițierea proiectului.

1. Vă rugăm să bifați Procuratura în care activați

- ☐ Teritorială
- ☐ Specializată
- ☐ Procuratura Generală

2. Vă rugăm să bifați nivelul funcției deținute:

- ☐ Procuror-șef
- ☐ Procuror executor

3. În opinia dumneavoastră, cât de eficient este sistemul actual de repartizare a dosarelor. Încercuiți varianta selectată pe o scală de la 1 la 10

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Complet ineficient

Complet eficient

Vă rugăm să argumentați răspunsul oferit

4. În opinia dumneavoastră, sistemul actual de repartizare a dosarelor necesită modificări și îmbunătățiri?

- ☐ Da
- ☐ Nu
- ☐ Nu știu

5. În cazul în care considerați că sistemul de repartizare a dosarelor necesită îmbunătățiri, ce anume ați modifica?

6. Pe o scală de la 1 la 10, marcați în ce măsură considerați că volumul de muncă se distribuie echitabil?

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Complet inequitabil

Complet echitabil

7. În procuratura în care activați, există criterii stabilite de repartizare a dosarelor?

- ☐ Da



Introducerea sistemului de repartizare aleatorie a dosarelor în Procuratură

☐ Nu

☐ Nu știu

Dacă da, indicați care sunt acestea

8. După părerea Dvs, care ar fi criteriile ce trebuie luate în calcul la repartizarea dosarelor?

9. Din experiența Dvs., cât de obiectiv și întemeiat⁸⁴ se retrag cauzele penale de la un procuror și se repartizează altui procuror. Estimați pe o scală de la 1 la 10

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Obiectivitate minimă

Obiectivitate maximă

Vă rugăm să argumentați răspunsul oferit

10. După părerea Dvs., ar trebui să fie eficientizat controlul asupra respectării temeiurilor de retragere a cauzelor penale de la procurori?

☐ Da

☐ Nu

☐ Nu știu

11. În activitatea Dvs. ați fost supus unor anchete disciplinare pe motivul tergiversării dosarelor penale, ca urmare a volumului mare de lucru

☐ Da

☐ Nu

12. După părerea Dvs. în Procuratură este necesar de a fi implementat sistemul aleatoriu de repartizare a dosarelor (electronic) similar sistemului PIGD implementat în cadrul instanțelor judecătorești

☐ Da

☐ Nu

⁸⁴ Art.53¹ alin.(3) din Codul de procedură penală:

„(3) Materialele și cauzele penale repartizate unui procuror pot fi retrase și transmise altui procuror în cazul:

a) transferului, delegării, detașării, suspendării sau eliberării din funcție a procurorului, potrivit legii;
b) absenței procurorului, dacă există cauze obiective care justifică urgența și care împiedică prezentarea acestuia;
c) neîntreprinderii acțiunilor necesare pe cauza penală în mod nejustificat mai mult de 30 de zile;
d) constatării, din oficiu sau la plîngere, a unei încălcări grave a drepturilor persoanelor participante la procesul penal sau în cazul admiterii unor omisiuni ireparabile în procesul de administrare a probelor.”



Introducerea sistemului de repartizare aleatorie a dosarelor în Procuratură

13. În cazul în care se va pilota un nou sistem (model) de repartizare a dosarelor, ați fi de acord să faceți parte din procuratura pilot?

☐ Da

☐ Nu

14. Reieșind din responsabilități și atribuții funcționale, procurorii ar trebui să fie magistrați?

☐ Da

☐ Nu

☐ Nu știu



ANEXA II. LISTA COMENTARIILOR DATE DE RESPONDENȚI LA FIECARE ÎNTREBARE SEPARTĂ DIN CHESTIONAR

Întrebarea nr.3	În opinia dumneavoastră, cât de eficient este sistemul actual de repartizare a dosarelor. Încercuiți varianta selectată pe o scală de la 1 la 10?
Răspunsuri	Nu se împart cauzele penale proporțional
	Nu există o repartizare echitabilă și corectă a dosarelor penale, nu se respectă criteriile de repartizare, totul este la discreția procurorului-șef
	в зависимости от нагрузки каждого.
	Repartizarea este efectuată în dependență de specializarea și vechime de muncă
	Există riscuri distribuirii neuniforme și inechitabile (după volum și complexitate)
	Este necesar de un sistem, care să repartizeze cauzele penale prin modalitate electronică în gestiunea fiecărui procuror
	Satisfăcătoare
	Sistemul de raport a dosarelor este eficient, procurorul-șef cunoaște situația reală (capacitățile fiecăruia, vechimea în muncă specializarea procurorilor gradul de realizare a sarcinilor, gradul încărcăturii per procuror, procurorii nu doar exercită sau conduc urmărirea penală, dar au și alte atribuții funcționale). Alt sistem de repartizare ar fi ineficient, inclusiv și din punct de vedere al timpului necesar pentru a modela diverse situații create (timp în care, mai bine, procurorii s-ar ocupa cu realizarea atribuțiilor cotidiene).
	Deși în mare parte procurorii șefi repartizează uniform și nepărtinitor cauzele penale, există riscuri ca unele dosare să fie repartizate unor procurori mai loiali care să adopte soluții convenabile șefilor. În afară de aceasta există riscul ca un procuror stăruitor să fie încărcat cu lucru.
	Procurorilor cu experiență li se repartizează cauze penale mai complicate, celor care lucrează mai bine și mai repede sunt repartizate mai multe dosare, materiale.
	În dependență de vechimea în muncă, profesionalismul și încărcătura per procuror.
	În cazul în care Procurorul-șef este unul obiectiv, ultimul cunoaște nivelul de experiență și specializarea procurorului executor, criterii care le ia în calcul la repartizarea cauzelor penale.
	Este necesară distribuirea echitabilă a volumului total de lucru.



	Discrepanța dintre dosarele în procedură în bază de: dosare cu persoana și fără, pe articole simple și mai complicate.
	Nu există o specializare clară a procurorilor.
	Nu va fi la alegerea șefului.
	În activitatea mea, până la moment au fost repartizate cauzele penale, fiind stabilit un volum de lucru optimal pentru executarea deplină și în termeni rezonabili a atribuțiilor de serviciu.
	Cauzele penale nu sunt repartizate conform volumului de cauze penale aflate în gestiunea procurorului. Ex: un procuror are în gestiune 60 cauze penale, altul 40.
	Conducerea noastră repartizează obiectiv cauzele penale, astfel încât încărcătura să fie una echitabilă pentru fiecare procuror.
	La moment acest sistem, permite repartizarea dosarelor după anumite domenii. Introducerea sistemului de repartizare aleatorie, ar necesita deviere sau modificarea condițiilor de funcționare, pentru a fi posibilă menținerea specializării procurorilor pe anumite categorii de infracțiuni.
	Nu este repartizat în mod egal.
	Se ține cont de numărul de dosare aflate în conducere dar nu și complexitatea lor.
	Șeful repartizează cauzele penale procurorilor în funcție de experiența și abilitățile de muncă.
	Nu se ține cont de numărul și complexitatea dosarelor la procurorii executori.
	Unii procurori selectați de șef au în conducere doar dosare ușoare și mai puțin grave. Dosare ce se finisează în aceeași lună, astfel șeful promovează persoanele ce le are aproape prin numărul dosarelor finisate.
	Lipsa criteriilor obiective de repartizare, volumul de lucru diferențiat între subiecți, subiectivism și favorizare s-au încărcare intenționată ca măsură coercitivă.
	Repartizarea electronică ar fi mai eficientă.
	Nu e uniform.
	Cea mai bună repartizare a cauzelor penale este cel "actual" - deoarece fiecare procuror-șef cunoaște potențialul procurorilor subalterni repartizând echitabil și individual dosarele penale după volumul de lucru avut de fiecare în parte pe o cauză penală sau alta.
	La moment se ține cont de volumul de lucru, cauzele penale finisate și există posibilitatea reală de a ghida și organiza lucru.



	Dosarele se repartizează reieșind din specializarea procurorilor, volumul de lucru și disponibilitatea la moment.
	Se repartizează, conform specializării, pe anumite categorii de infracțiuni.
	După proporționalitatea volumului de muncă sunt repartizate dosarele.
	Se repartizează de șef după criteriul egalității numerice și complexității.
	Sunt repartizate eficient, dar în unele cazuri nu în număr egal.
	Consider că, sistemul existent de repartizare a dosarelor este unul destul de eficient.
	Repartizarea este subiectivă.
	Parțial-subiectiv.
	Repartizarea nu se face pe criterii de verticalitate, cine lucrează mult, este în continuare încărcat cu sarcini. Nu mă refer la caz particulare, dar în general oricărui conducător îi este mai ușor și comod să dea unui bun specialist dosare cu rezonanță sporită, decât unui mai puțin pregătit și astfel cel care nu depune randamentul necesar, nu simte necesitatea să evolueze, mai mult ca atât salariul fiind același la toți.
	La moment se repartizează după complexitate și profesionalism.
	Sunt procurori care au lunar în conducere doar 5 sau 7 dosare penale, pe când alți procurori au 40 și mai multe de dosare penale lunar în conducere, care necesită mai multe acțiuni de urmărire penală, mai mult timp pentru aceasta, cât și pentru studierea lor, inclusiv și dosare care nu au perspectivă, și într-un final urmează a fi suspendată urmărirea penală în ele.
	Procurorul șef poate repartiza dosarele în dependență de numărul angajaților.
	În opinia mea, dosarele sunt repartizate în mod egal fiecărui procuror, fără a ține cont de complexitatea cauzei, citațiile privind examinarea cauzei se repartizează pe rând procurorilor care activează într-un anumit colegiu penal, conform specificului activității procuraturii de circumscripție, consider că o asemenea repartizare a dosarelor este destul de eficientă.
	Sistemul este eficient.
	În procuraturile specializate repartizarea aleatorie poate fi binevenită după domeniile concrete de activitate, spre exemplu cazuri de contrabandă, separat, pe trafic, separat etc.
	Numărul dosarelor primiți spre exercitare și conducere sunt egale între procurori.
	Dosarele sunt repartizate în dependență de specializarea procurorului pe anumite categorii de infracțiuni specifice, fiecare procuror lucrând cu anumite organe sau anumiți ofițeri SIS, INI, CCTP etc., astfel că repartizarea aleatorie



	ar putea face ca procurorul să fie mai încurcat în ceea ce are de făcut pe diferite cauze penale, fiind vorba de diferite categorii de infracțiuni și instituții cu care conlucrează.
	Repartizarea dosarelor este egală între toți procurorii.
	Persistă factorul subiectiv de repartizare a cauzelor, după complexitatea acestora.
	Nu se repartizează uniform dosarele.
	Cauzele penale nu sunt repartizate uniform, or urmează a se lua în considerare complexitatea acestora pentru a exista o echitate între procurori.
	Nu sunt repartizate egal tuturor procurorilor dosare cu persoane și fără persoane.
	Este necesară gestionarea aleatorie a cauzelor penale și proceselor penale.
	De obicei, nu este luată în considerație specializarea și experiența procurorului.
	Trebuie de repartizat dosare și materiale prin intermediul softului aleatoriu
	Sunt repartizate la discreția șefului.
	În dependență de specializarea procurorului.
	Nu este eficient.
	Volumul de muncă diferit.
	La moment procurorii au un volum exagerat de dosare per procuror.
	Se repartizează proporțional fiecăruia după volumul de lucru avut în gestiune.
	Dosarele, procesele penale și alte materiale se repartizează la discreția procurorului ierarhic superior.
	Lipsa aleatorie de repartizare a cauzelor, în consecință volumul de lucru a procurorilor diferă considerabil la fiecare.
	Necesită a fi repartizat aleatoriu volumul de lucru/cauzelor penale a procurorilor (similar celui (PIGD) din instanțele de judecată.
	El nu ia în vedere încărcătura, volumul de lucru și complexitatea cauzei din punct de vedere al participanților, numărul de probe necesar a fi administrate, alte circumstanțe importante.
	Sarcina per procuror nu este proporțională.
	În linii generale există mai multe probleme cu privire la repartizarea dosarelor. Pe de o parte procurorul-șef repartizează dosarele în dependență de complexitatea și încărcătura fiecărui procuror, pentru a asigura un echilibru.



	Pe de altă parte, nu sunt excluse și cazurile când dosarele sunt repartizate în dependență de careva interese sau relații interpersonale, ceea ce de regulă duce la lipsa de echilibru și inechitate.
	Se repartizează dar nu întotdeauna după volumul de lucru și complexitatea cauzei.
	Este eficientă așa cum în dependență de complexitatea cauzei penale, volumul de lucru, experiența și specializarea procurorului executor, procurorul-șef repartizează dosarele corespunzător.
	Eficient.
	Nu este făcut printr-un program automatizat. Repartizarea depinde de om.
	Este necesar, ca și în instanțe, să se facă o repartizare aleatorie a cauzelor printr-un program de calculator.
	Permite repartizarea cauzelor ținând cont de experiența fiecărui procuror și complexitatea cauzelor penale.
	Anumiți procurori au un volum de lucru mai mare, alții mai mic și complexitatea dosarelor diferă.
	Trebuie să fie implementată repartizarea aleatorie a dosarelor.
	Nu este repartizat proporțional.
	Dosarele nu sunt repartizate uniform, or în timpul repartizării urmează a se ține cont de complexitatea cauzelor penale, dat fiind faptul că la unii procurori le sunt repartizate cauze penale foarte simple, iar la alții complexe, însă într-un final sunt solicitate rezultate care se bazează pe dosare finite dar nu după complexitate.
	La repartizarea cauzelor penale urmează de ținut cont și de calitățile procurorilor, referitor la domeniile de activitate. Unii pot să instrumenteze cu ușurință o cauză privind un accident de muncă altul o cauză de omor. Nu ar fi corect ca repartizarea să aibă loc prin intermediul unui program fără a ține cont de specializarea procurorilor.
	Repartizare haotică și neconform principiilor proporționalității, consecutivității și eficienței.
	Repartizarea dosarelor de către procurorul-șef este una mai eficientă după mine.
	Repartizarea cauzelor penale se efectuează pe principiul vechimii în muncă și experienței fiecărui procuror.
	Распределение дел в прокуратуре основано на принципах нагрузки, профессионализма и наличия специализации прокуроров. Считаю эти принципы основополагающие в стадии уголовного преследования.



Introducerea sistemului de repartizare aleatorie a dosarelor în Procuratură

	Permite reacționarea promptă la schimbările de personal în subdiviziune, astfel încât să nu admită tergiversarea efectuării urmăririi penale pe caz.
	Excluderea repartizării cauzelor după propria convingere a procurorilor șefi și adjuncți, astfel nu se asigură principiul echității repartizării și complexitatea cauzelor.
	Necesar aleatorie.
	Este evident că un dosar complicat (omor ș.a) nu poți să-l repartizezi unui procuror care are activat în funcție 1-2 luni.
	Ar trebui să fie aleatoriu.
	La moment sistemul de repartizare a dosarelor este destul de eficient.

Întrebarea nr.5	În cazul în care considerați că sistemul de repartizare a dosarelor necesită îmbunătățiri, ce anume ați modifica?
Răspunsuri	Sa fie repartizarea aleatorie ca la judecători.
	Repartizare aleatorie.
	Aș introduce sistemul aleatoriu de repartizare a dosarelor similar sistemului PIGD a sistemului judecătoresc.
	Este necesară automatizarea repartizării cauzelor, precum și specializarea procurorilor.
	Introducerea sistemului de distribuție aleatorie.
	Aș introduce în E-dosar o programă privind repartizarea cauzelor penale.
	Practic, mare sistem nici nu există. Procurorul șef repartizează cauzele după cum consideră oportun. Un sistem electronic de repartizare a cauzelor ar fi binevenit.
	Programa electronică de repartizare a dosarelor
	Fixarea în E-dosar de către procurorul-șef și repartizarea aleatorie de către edosar.
	Crearea mai multor procuraturi, subdiviziuni cu competențe clare la specializare.
	Să fie proporțional la toți volumul de lucru.
	Repartizarea aleatorie sau repartizarea în dependență de volumul de cauze penale a fiecărui procuror.
	Repartizarea aleatorie a dosarelor.



	Introducerea PIGD.
	Introducerea unui sistem aleatoriu pentru excluderea practicilor existente la zi ce ar asigura repartizarea obiectivă și echitabilă a volumului de lucru.
	Repartizare electronică.
	Este necesar de stabilit un mecanism mai eficient de transmitere a dosarelor de la un procuror la altul, cu posibilitatea de înlocuire temporară a procurorului.
	În situația în care cauzele penale, se repartizare conform specializării, repartizarea aleatorie, nu va funcționa.
	Un număr egal de cauze spre adoptarea hotărârilor.
	De a repartiza la procurorii care au lunar doar câte 5-7 dosare în conducere - mai multe dosare, inclusiv și dosare care nu au perspectivă, și într-un final urmează a fi suspendată urmărirea penală în ele.
	Aș modifica sistemul aleatoriu de repartizare a dosarelor în procuraturile teritoriale.
	Consider că sistemul actual de repartizare a dosarelor este unul eficient, conform specificului activității procuraturii unde activez nu este necesară modificarea repartizării dosarelor.
	Încărcătura per procuror trebuie să fie luată nu după numărul dosarelor dar după complexitatea acestora.
	Implementarea sistemului de gestionare aleatorie a cauzelor penale.
	Repartizarea să aibă loc în ordine fixă conform listei reale a corpului de procurori în vederea păstrării unui echilibru real al volumului de dosare per procuror, fără a neglija volumul de dosare care au fost soluționate (ori la moment unii procurori finisează 2-3 cauze penale lunar și primesc tot atâtea cauze penale în procedură, în timp ce unii nu finisează nici un dosar și respectiv nu primesc nici un dosar). Activitatea managerială să fie activată la maxim în vederea instituirii corectitudinii repartizării și aprecierii volumului de activitate pentru fiecare procuror subordonat cu asigurarea transparenței pentru toți procurorii.
	Repartizarea să fie aleatorie sau parțial aleatorie. Spre exemplu sistemul aleatoriu să stabilească o listă de procurori (în dependență de încărcătura lor), iar procurorul-șef să aibă posibilitatea să transmită cauza penală, doar unuia dintre procurori din această listă, motivând alegerea sa (prin bifarea unor variante de răspuns tip (complexitatea dosarului, specializarea procurorului într-un domeniu sau altul etc.).
	Dosarele trebuie să fie repartizate de un sistem digital automatizat.
	Cel mai oportun și corect ar fi introducerea sistemului aleatoriu, astfel să fie



	scoase atribuțiile de repartizare a dosarelor de la procurorul-șef sau adjunct.
	Numărul cauzelor penale la un procuror. Sunt procurori cu multe cauze în procedură sau cu cauze ce necesită un volum mare de lucru și nu au finisate și sunt procurori care au mai puține cauze pe care nu este un volum mare de lucru în schimb ei sunt cu multe cauze finisate. În așa mod nu este apreciată munca procurorilor care într-adevăr au muncit.
	Analogic instanțelor de judecată.
	Dosarele mai complicate în cazul repartizării aliorii să fie repartizat unui grup de procurori cu desemnarea unui procuror conducător.
	Introducerea unui program de repartizare aleatoriu a cauzelor penale în dependență de complexitate.
	Ar fi benefic, de a elabora un sistem care ar repartiza aleatoriu cauzele penale procurorilor.

Întrebarea nr.7	În procuratura în care activați, există criterii stabilite de repartizare a dosarelor? Dacă da, indicați care sunt acestea
Răspunsuri	принимается во внимание специализация прокурора, в какой области он назначен ответственным.
	Repartizarea este efectuată în dependență de specializarea și vechime de muncă.
	Există ordinul procurorului-șef în care este indicat de care domenii răspund anumiți procurori, însă acest fapt nu înseamnă că dosare de acest gen vor fi distribuite strict persoanei vizate.
	Proportionalității; Experiența în activitate; Specializării; Capacității fiecărui procuror; Gradul de antrenare a procurorilor și în alte activități; Gravitatea infracțiunii; Graficul de serviciu; Multe alte criterii care asigură atingerea scopului procesului penal.
	Proportionalității; Gravitatea infracțiunii; Experiența în activitate.
	Experiența în activitate; Graficul de serviciu; Capacitatea fiecărui procuror.
	Gravitatea infracțiunii; Experiența în activitate; Graficul de serviciu.
	Dosare cu persoană și fără.
	Specializarea procurorilor pentru conducerea sau exercitarea anumitor categorii de infracțiuni, cum ar fi tortura sau traficul de ființe umane.
	Șeful repartizează cauzele penale procurorilor în funcție de experiența și abilitățile de muncă.



	Dosarele pornite pe persoane sunt repartizate persoanelor docile șefului.
	Criteriile sunt: specializarea, volumul și experiență de muncă, lipsa motivelor de recuzare.
	În mare parte cauzele penale, se repartizează, conform specializării.
	După numărul dosarelor avute în procedură și complexitatea acestora, unde fiecare procuror urmează să aibă același volum de dosare și complexitate.
	După procurorul conducător sunt întăriți anumiți ofițeri de urmărire penală.
	După cum am menționat mai sus, citațiile despre examinarea dosarelor sunt repartizate după cum urmează: 2 procurori activează în colegiu constituit din 3 judecători, 1 citație este repartizată unui procuror, următoarea altui procuror, și tot așa în continuare, fără a fi luată în considerație infracțiunea comisă, gravitatea acesteia sau complexitatea cauzei.
	Se repartizează reieșind din volumul de lucru la fiecare procuror.
	Specializare, profesionalism, experiență.
	Criteriul principal al repartizării dosarelor îl constituie încărcătura fiecărui procuror, complexitatea cauzelor avute în gestiune și experiența de muncă.
	Repartizarea cauzelor penale se efectuează pe principiul vechimii în muncă și experienței fiecărui procuror.
	Распределение дел в прокуратуре основано на критериях равного распределения исходя из имеющейся нагрузки, профессионализма и наличия специализации прокуроров.
	Repartizați procurori în domeniul conducerii și exercitării urmăririi penale, cei din conducere sunt repartizați după fiecare ofițer de urmărire penală în parte. Sunt o parte din ofițeri de urmărire penală, care instrumentează doar cauze inițiate pe art. 2641 CP respectiv și doar o parte din procurori au în conducere asemenea dosare.
	Procurorului care este de serviciu i se repartizează toate cauzele pornite pe parcursul săptămânii în care este de serviciu.
	Dosarele penale ce țin de unele infracțiuni unde sunt implicați minorii, dosarele penale de tortură și trafic de ființe umane se repartizează la procurorii mai experimentați.
	Nu cunosc, cred că în dependență de volumul de lucru ce revine fiecăruia procuror.

Întrebarea nr.8	După părerea Dvs, care ar fi criteriile ce trebuie luate în calcul la repartizarea dosarelor?
------------------------	--



Răspunsuri	Aleatoriu.
	Volumul de lucru.
	Specializarea.
	Complexitatea cazului, specializarea procurorului, volumul de muncă.
	Sarcina existentă asupra angajatului, precum și o anumită specializare.
	Experiență, responsabilitate, complexitate,
	Stagiul, rezultatele evaluărilor cu oferirea gradelor analogic sistemului judecătoresc.
	Competență și experiență.
	Proportionalității; Experiența în activitate; Specializării; Capacității fiecărui procuror; Gradul de antrenare a procurorilor și în alte activități; Gravitatea infracțiunii; Graficul de serviciu; Multe alte criterii care asigură atingerea scopului procesului penal.
	Proportionalității; Experiența în activitate; Specializării; Capacității fiecărui procuror; Gradul de antrenare a procurorilor și în alte activități.
	Complexitate, cu mai mulți făptuitori, gravitatea infracțiunii art.16 Cod penal.
	Complexitatea cauzelor penale în coraport cu experiența profesională a fiecărui procuror.
	Experiența de lucru, complexitatea dosarelor, volumul de lucru pus pe seama fiecărui procuror, specializare procurorilor pe anumite categorii de infracțiuni.
	Experiența profesională și de investigarea a anumitor tipuri de infracțiuni.
	Volumul de lucru și complexitatea dosarelor.
	Numărul de cauze penale aflate în procedură la fiecare procuror în parte.
	Volumul de lucru și complexitatea cauzelor.
	Repartizarea nu necesită criterii speciale, obiectivitatea ar trebui să fie pusă în capul mesei.
	Unicul criteriu este de a nu mări volumul de lucru excesiv per angajat.
	Conlucrarea și compatibilitatea cu ofițerii de UP, și abilitățile procurorului.
	Repartizarea uniformă pentru toți procurorii a dosarelor.
	Complexitatea cauzei penale, volumul de lucru efectuat pe dosar, inclusiv dispunerea autorizărilor, care la fel necesită timp; numărul de persoane bănuite/învinuite în dosar /unde sunt câte 5-7 persoane bănuite/, deoarece ia



	mai mult timp la finisarea urmăririi penale, la înaintarea învinuirii, întocmirea rechizitoriului, etc.
	Complexitatea cauzei penale, numărul de martori necesari a fi audiați, numărul de volume a cauzei penale, articolele din codul penal, procedura de examinare a cauzei în ordinea art. 364/1 CPP.
	În alte procuraturi ar fi oportun ca procurorilor începători să le fie repartizate dosare mai simple, totodată urmează să se țină cont și de specializarea procurorilor (infrațiuni comise de minori, infrațiuni de tortură, infrațiuni de omor, infrațiuni de sustrageri, infrațiuni de trafic de persoane, etc.)
	Numărul dosarelor pornite să fie împărțit egal la toți procurorii care sânt antrenați în conducerea urmăririi penale.
Întrebarea nr.9	Din experiența Dvs., cât de obiectiv și întemeiat se retrag cauzele penale de la un procuror și se repartizează altui procuror. Estimați pe o scală de la 1 la 10 ? Vă rugăm să argumentați răspunsul oferit
Răspunsuri	La retragerea cauzelor se ține strict cont de prevederile legale.
	De multe ori se fac grupuri de procurori cu scopul să fie transmis dosarul de la un procuror la altul.
	Procurorul șef retrage neargumentat cauzele penale de la un procuror și îl transmite altui procuror, fără a-și motiva decizia, deși legea prevede expres cazurile de retragere, de cele mai dese ori dosarele se retrag neîntemeiat, atunci când procurorul șef are un interes personal sau de altă natură.
	Уголовные дела передаются только в случае нахождения прокурора в отпуске.
	În unele procuraturi teritoriale dosarele colegilor plecați în concediu se redistribuie definitiv altor procurori și nu se creează un grup de procurori cu numirea conducătorului grupului a procurorului care a condus urmărirea până la plecarea în concediu.
	Conform art.53/1 alin.(3) din Codul de procedură penală.
	Nu cunosc cazuri ca dosarele să fie retrase tendențios, dar admit că actualul sistem ar permite acest lucru.
	Din motive rezonabile, lipsa procurorului, volumul de muncă, expunerea anterioara pe materialele procesului penal.
	Cauzele penale se retrag doar în cazul absenței îndelungate a procurorului.
	Nu este clar când procurorul este în concediu, care dosare urmează a fi retrase, dacă este necesar doar prelungirea termenul urmăririi penale, este sau nu necesar retragerea cauzei penale, uneori unii colegi intenționat când pleacă în concediu nu prelungesc termenul urmăririi penale pentru ca cauzele penale să fie retrase din gestiunea lor.



	Doar în cazuri excepționale se retrag.
	Din propria experiență pot să afirm că cauzele penale se retrag de la un procuror la altul exclusiv în limitele legii.
	Repartizarea se efectuează în dependență de situația reală la moment.
	Doar în cazuri de lăsare în nelucrare, eliberare din serviciu, admitere de recuzări sau abțineri.
	Consider că procedura respectivă este una destul de obiectivă și întemeiată.
	Per general oricărui conducător îi este mai ușor și comod să dea unui bun specialist dosare cu rezonanță sporită, decât unui mai puțin pregătit și care nu manifestă perseverență.
	În dependenta de procuratura și de procurorul șef, în majoritatea cazurilor, dosarele penale se retrag întemeiat dar pot apărea situații diferite, la fel factorul uman.
	Au avut loc retragere de dosare doar când s-a stabilit că procurorul nu a făcut tot ce trebuia pe dosar și a fost repartizat altui.
	Probabil factorul subiectiv în unele cazuri determină retragerea ne obiectivă a cauzelor.
	În unele cazuri cauzele sunt retrase neîntemeiat.
	Volumul de lucru și importanța cauzelor nu permite aprecierea exactă a obiectivității repartizării.
	Fluctuația mare a procurorilor care vin, pleacă afectează repartizarea echitabilă a cauzelor penale.
	Obiectivitatea este dictată în primul rând de volumul de lucru per procuror, care înglobează diferite criterii de complexitate.
	În experiența mea, nu am avut situații în care mi-a fost retrasă vreo cauză penală din motive subiective sau neclare. Despre experiența altor procurori în acest sens, nu mă pot expune.
	Problematica la delegarea procurorilor.
	Consider că destul de obiectiv se retrag dosarele de la un procuror și se transmit altuia, din motive de supra încărcarea volumului de muncă, complexitate sau imposibilitatea de a examina în continuare cauza.
	În multe cazuri, cauzele sunt retrase de la un procuror și transmise altui procuror pe motiv că procurorul care conduce sau exercită urmărirea penală nu se isprăvește și prin diferite metode încearcă să transmită cauza unui alt procuror (foaie de boală, concediu din cont propriu, concediu). Îndată ce a fost retrasă cauza, el revine și continue activitatea cu cauze penale cu un grad de complicitate mai scăzut, iar colegul său în același timp are dublu cauze



Introducerea sistemului de repartizare aleatorie a dosarelor în Procuratură

	penale cu grad de complicitate ridicat, volum mare de lucru și rezultate puține și respectiv rămâne neapreciat.
	Retragerea unui dosar de la un procuror și repartizarea altuia se face obiectiv și întemeiat potrivit codului de procedură penală.
	Mai mult se retrag din lipsa de profesionalism, dar și din cauza că nu se dorește a fi executate careva indicații aparent ilegale.
	În cazul în care nu ești de acord cu decizia de retragere a cauzei de la un procuror la altul, nu poți să conțesti decizia, iar dacă o conțesti îți creezi probleme în activitate, prin creșterea volumului de sarcini și complexitatea cauzelor.



ANEXA III. Extrase din corespondența cu procurorii din alte state

Klaus Hoffmann - Senior Prosecutor, Prosecutor's office Freiburg / Germany

I will try to answer your questions.

The distribution of cases is not regulated by law.

Each of the 16 federal states has their own ministry of justice who is competent to organise the judiciary system in the respective federal state.

The Federal Government in Berlin is only in charge of the federal courts (= Supreme Courts and the Constitutional Court) and the Federal Prosecutor.

Each of the 16 ministries has similar (although in some details different) administrative regulations as to the organisation of the office of the prosecutor, starting with the office of the General Prosecutor and then the local prosecutor's offices.

These administrative regulations are called "Anordnung über Organisation und Dienstbetrieb der Staatsanwaltschaften (Organisationsstatut der Staatsanwaltschaften) - OrgStA -)".

These regulations contain some general guidelines as to the internal organisation of the prosecution office. Generally, it is up to the Chief Prosecutor how to structure "his" office. For my federal state, the "OrgStA" states that the establishment of new departments within the office needs to be confirmed by the ministry and the General Prosecutor. Furthermore, the "OrgStA" sets out the competences of the Chief Prosecutor in detail and those of the heads of each department.

Under No. 17 of the "OrgStA", there is the general rule that the Chief Prosecutor, after consultation with the head of all departments and representatives of the staff, sets out a general plan for each year how to distribute the cases. The distribution in that plan shall follow objective criteria. The annual plan has to be submitted to the ministry of justice by the end of January each year.

The "OrgStA" also mentions that both general departments and specialised departments can be set up.

To give you an example of my department:

We distribute all incoming drug cases by the last name of the oldest suspect (as a general rule). At the same time, it is generally my discretion to allocate specific cases to one of my colleagues in the department. I will not follow the general rules if somebody has a heavy workload or too many cases with suspects in pre-trial detention or lots of undercover measures and the like. My aim is always to have a fair distribution of the workload. We also try to avoid that one of my colleagues has to handle a case where he / she knows either the suspect or a witness / victim personally. Just to avoid any doubts about our impartiality.

For some specific crimes, we have sometimes only two or three colleagues dealing with those crimes.

In more generalised departments, the distribution of cases follows the crime scene (i.e. one of the colleagues would be competent to handle all cases of general crime in a number of small villages in one area, the next one would be dealing with these crimes happening on one part of Freiburg, etc.).

From my point of view, it doesn't make sense to send you our internal plan (also because it contains lots of personal information that I would have to delete in the first place). I have tried to outline above



as to how we are organised internally.

The bigger a prosecution office is, generally, the more specialised departments you will find there. In smaller offices, it is more likely for a colleague to handle a wider range of crimes than for example here in Freiburg.

Dr. İlknur Altuntaş - Senior Prosecutor Responsible for International Relations, General Prosecution Office/ Türkiye

Judiciary of the Republic of Türkiye uses case-weighting system for determining the number of prosecutors or staff members of prosecution services; allocating prosecutors and/or staff members of prosecution services to the different offices; planning the number of units/departments; assessing productivity of prosecution offices and individual prosecutors; and assigning cases among prosecutors.

Pursuant to the decision of the Council of Judges and Prosecutors (CJP) dated 09/10/2013 no. 752, the assignment point scoring criteria for the distribution of the investigation files has been determined. Thus, point-based approach is applied.

The following procedures and principles have been determined by the General Assembly of the CJP in order to carry out the assignment proceedings in a more fair, objective and transparent manner for the Public Prosecutors who work under a heavy workload, with the intention of making them be able to conduct effective investigations within the framework of the division of labor and preventing different practices. Thereby, it is required;

To carry out data entry to the entire investigation file and investigation processes on UYAP since assignment points shall be calculated automatically on UYAP;

To use the automatic assignment system as a rule in the distribution of investigation files; however, if necessary, to apply the manual assignment method on the System by writing the explanation and reason;

To transfer the authority for assignment to the deputy chief public prosecutor by the chief public prosecutor in places where there is a heavy workload by specifying in the division of labor table.

To create an Assignment Point Table screen based on comparison, where the assignment points of the public prosecutors working in that courthouse within a certain period can be viewed; and to make it open to the access of public prosecutors by showing the number of files assigned, the number of parties, the multiplier coefficient, the interventions made by the Chief Public Prosecutor or the Deputy Chief Public Prosecutor to the assignment point and their reasons, and the monthly assignment points;

To balance the points between the public prosecutors on the UYAP Balancing Prosecutor Points Screen by the Chief Public Prosecutor or Deputy Chief Public Prosecutor by taking into account the scope, nature, intensity of the investigation, work force and time for it and etc. by stating the reason, but to handle the addition or reduction of points exceptionally and to show them in detail on the Assignment Point Table, in case the prosecutor works in another public prosecutor's office with a temporary power; to evaluate the work he/she has done at the temporary duty place and to balance points by taking into account the average assignment points for each prosecutor in the place of his main duty during his/her absence;

To ensure a balanced distribution through the System among prosecutors with low points in terms of



assignment when assigning detainee cases and cases with suspects of ten or more based on the number of detainee cases and files with ten suspects or more through the current calendar year handled by all prosecutors, to follow these criteria for the newly appointed prosecutor when assigning cases, which means calculating the average of all the prosecutors in that place only in terms of the number of detainee cases and cases with more than ten suspects;

In case of high differences among the points of the public prosecutor, to ensure the assignment of files among prosecutors with low points on the System based on a rate until the point is balanced or got even among prosecutors;

Not to delete the assignment points of the public prosecutor in the units he/she worked, including his/her former places of duty and to create an UYAP Prosecutor-Based Assignment Point Report Screen where these can be searched by years, and to make this Report accessible to the relevant Public Prosecutor, Chief Public Prosecutor or Deputy Chief Public Prosecutor and the High Council of Judges and Prosecutors;

To start the assignment of cases for the newly appointed prosecutors by subtracting average point of the pending cases handled by the prosecutors working in that place from the average assignment point;

To start the assignment for the prosecutor appointed in an office specified in the division of labor table of the Chief Public Prosecutor's Office by subtracting the average point of the pending cases handled by the prosecutors working in that office from the average assignment point of that office;

It is estimated that the assignment points and the points to be added shall be calculated as follows:

Assignment of the case- first suspect or juvenile pushed to crime	:5
Assignment of the case- first victim/complainant	:3,5
Assignment of the case- first witness	:1
Assignment of the case – plus suspect	:2,5
Assignment of the case – plus victim/complainant/witness	:1
Assignment of the case – first and plus murdered	:2,5
Suspect after the assignment of the case	:2
Victim/complainant/witness after the assignment of the case	:0,5
Murdered after the assignment of the case	:1,5
Examination of corpse and autopsy(for each decedent or murdered)	:0,5
Each crime added to the file finalized with an indictment/summary	:0,3
Case which was unsolved before, filed after the perpetrator found	:10
Case finalized with reconciliation	:10
Decision of non-prosecution because of advance payment	:5
The decision to postpone the opening of the public lawsuit	:5



<i>Investigation file based on summary (prosecutor at appendage)</i>	<i>:5</i>
<i>Arrest warrant for each suspect in the case file</i>	<i>:3</i>
<i>Judicial control decision for each suspect in the case file</i>	<i>:2</i>
<i>Exploration/crime scene investigation</i>	<i>:3</i>
<i>Each statement taking</i>	<i>:1</i>
<i>Every crime in the case to be sent to criminal court of peace</i>	<i>:0,15</i>
<i>Every crime in the case to be sent to criminal court of first instance</i>	<i>:0,2</i>
<i>Every crime in the case to be sent to heavy penal court</i>	<i>:0,3</i>
<i>Every other crime in the case</i>	<i>:0,2</i>
<i>To determine the assignment point coefficients as follows, however, to change these coefficients by the Chief Public Prosecutor or Deputy Chief Public Prosecutor from the "Editing Assignment Point Coefficients" screen according to the workload situation of the courthouse, to display the coefficients and the coefficient changes made for each Chief Public Prosecutor's Office in a separate table based on date, which includes the information of the user who makes the change, to give the roles related to the tasks specified in this article so that the coefficients and the raw point can be multiplied on the System, and in case of termination of these duties, the removal of these duties must be done on UYAP.</i>	
<i>Public Prosecutor Coefficient – Heavy Penal Court</i>	<i>:2</i>
<i>Public Prosecutor Coefficient – Enforcement</i>	<i>:2</i>
<i>Public Prosecutor Coefficient – Misdemeanor</i>	<i>:1,25</i>
<i>Public Prosecutor Coefficient – Prison</i>	<i>:2</i>
<i>Public Prosecutor Coefficient – Safekeeping</i>	<i>:1,25</i>
<i>Public Prosecutor Coefficient – Application</i>	<i>:1,5</i>
<i>Public Prosecutor Coefficient – Correspondence</i>	<i>:1,25</i>
<i>Public Prosecutor Coefficient – Instruction</i>	<i>:1,5</i>
<i>In the assignment of cases to the prosecutors at the General Prosecution Office of the Supreme Court of Appeal; case-weighting system is carried out by considering the number of defendants in the case file, the number of appellants and physical weight (grammage). Based on these criteria, the prosecutors examining the case envisages a time period for the review of the case, and additional time can be requested if necessary. While evaluating; crime type of that department and specifications of the case are taken into account. More prosecutors and staff are allocated to the departments where there are voluminous case files and cases with more defendants due to the crime type.</i>	



ANEXA IV. Interviuurile de cercetare

Vitalie Stratan - Judecător, Judecătoria Chișinău sediul Central.

Care au fost avantajele introducerii Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor (PIGD) în instanțele de judecată?

Implementarea Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor (PIGD) în instanțele de judecată a venit cu o serie de priorități, și-a dovedit eficiența la un nivel înalt, obiectiv realizabil ce ține de scopurile propuse odata cu implementarea acestuia și anume sporirea încrederii justițiabililor la înfăptuirea justiției prin oferirea transparenței instituțiilor din sectorul justiției.

Avantajele principale ale programului PIGD sunt:

- automatizarea lucrărilor manuale în instanțele judecătorești;
- crearea dosarului electronic;
- repartizarea în mod aleatoriu a cererilor de chemare în judecată *în baza Regulamentului privind modul de distribuire aleatorie a dosarelor pentru examinare în instanțele judecătorești aprobat prin Hotărârea CSM nr. 110/5 din 5 februarie 2013*; care vine cu un cumul de condiții în instanțe pentru examinarea dosarelor mai eficientă;
- transferul electronic al dosarelor între instanțele judecătorești;
- publicarea hotărârilor judecătorești (stabilit prin Regulamentul privind modul de publicare a hotărârilor judecătorești, aprobat de către Consiliul Superior al Magistraturii);
- posibilitatea de a continua lucrul cu aceleași dosare electronice în toate instanțele și contribuie la evitarea dublărilor de date și eficientizarea activității angajaților instanțelor de judecată;
- implementarea unui mecanism flexibil de administrare care să permită indicarea specializării judecătorilor, precum și crearea completelor specializate, inclusiv în judecătoriile de primă instanță;
- a fost creată funcția de alertare a judecătorului, președintelui instanței de judecată, Inspecției judiciare, Agenției de Administrare a Instanțelor Judecătorești despre iregularități tehnice ce se pot produce în procesul de utilizare a sistemului, dar și despre încălcarea termenului de examinare a dosarelor, cererilor și demersurilor pentru care legislația reglementează expres termene restrânse de examinare (24 ore, 48 ore etc).
- furnizarea datelor pentru crearea rapoartelor statistice electronice și a indicatorilor de performanță;
- asigurarea transparenței datelor ce țin de activitatea instanțelor judecătorești;
- îmbunătățirea managementului informației;

Este esențial de menționat și faptul că funcționalitatea Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor (PIGD) este continuu analizată de echipa dezvoltatorilor prin elaborarea noilor versiuni a PIGD-ului (dezvoltată cu suportul Programului pentru Justiție Transparentă al Agenției Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională USAID), prin organizarea atelierelor



de discuții la care participă membrii programului Justiție Transparentă susținut de Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID), reprezentanți ai Consiliului Superior al Magistraturii (CSM), Agenției de Administrare a Instanțelor Judecătorești (AAIJ), Centrului de Telecomunicații Speciale (CTS).

- Rolul Președintelui/Vicepreședintelui de instanță la repartizarea dosarelor până la introducerea Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor și după introducerea acestui sistem?

Rolul Președintelui de instanță la repartizarea dosarelor până la introducerea Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor era de cea de a coordona gestionarea eficientă a fluxului de dosare, având o funcție administrativă de conducere care presupunea direcționarea cererii de chemare în judecată, în coraport cu atribuțiile reglementate de Legea privind organizarea judecătorească nr.514-XIII din 06 iulie 1995, Codul de procedură civilă, Codul de procedură penală și alte acte legislative.

Anume până la introducerea sistemului electronic de uz intern, în adresa Președinților și a Vicepreședinților instanței a parvenit o serie de neîncredere ce ține de repartizarea unei cereri de chemare în judecată, cu motivația prezenței conflictelor de interese care a provocat neîncrederea justițiabililor în sistemul judecătoresc și a prezenței posibilei corupții.

În prezent, rolul Președintelui de instanță la repartizarea dosarelor este reglementată de art. 6¹ alin (1) și (1¹) din Legea privind organizarea judecătorească nr.514-XIII din 06 iulie 1995 în coraport cu atribuțiile de bază a funcției administrative pe care le îndeplinește.

După introducerea sistemului electronic de uz intern, de pe umerii Președintelui de instanță, s-a exclus repartizarea manuală, dosarele fiind repartizate de sistem, în mod aleatoriu și independent de voința managementului instanței, potrivit unei formule de calcul (a mai multor aspecte ce țin de dosarul judiciar și de judecătoria unei instanțe). Redistribuirea aleatorie se face doar prin intermediul Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor, în baza unei încheieri motivate emise de către Președintele instanței judecătorești.

Modulul de repartizare aleatorie a dosarelor are loc fără implicarea factorului uman, în baza gradelor de complexitate a dosarelor, modulul statistic și modulul de evaluare a performanțelor instanțelor judecătorești, precum și modulul de transfer al dosarelor înregistrate în PIGD de la o instanță de judecată la alta.

- Cum erau repartizate dosarele până la introducerea PIGD-ului, și dacă se ținea cont la repartizarea dosarului de anumite criterii ?

Până la introducerea sistemului electronic și anume anul 2009, dosarele erau repartizate manual de către Președintele instanței, ghidată de Legea privind organizarea judecătorească, Regulamentul intern aplicabil – repartizare manuală, de asemenea în dependență de mai mulți factori de care se ținea cont la examinarea cererii: complexitatea acesteia, disponibilitatea judecătorilor în dependență de numărul de cereri avut în examinare, vechimea în muncă a judecătorului ținând cont de complexitatea cauzei. Prin aplicarea vizei de către Președintele



instanței, cererea era repartizată judecătorului care în continuare odată cu primirea cererii, parcurgea etapele de examinare a acesteia (procedura de citare, stabilirea ședințelor de judecată, perfectarea procesului-verbal al ședinței etc.). Dosarele erau repartizate prin rezoluția Președintelui.

- Cum considerați introducerea sistemului automatizat PIGD a soluționat problema repartizării volumului de lucru neuniform și inechitabil între judecători?

Cu siguranță că o dată cu introducerea softului, mai multe întrebări și-au găsit rezolvarea, aplicarea și administrarea. Este cunoscut faptul că volumul de muncă în instanțele de judecată este unul destul de mare și de nenumărate ori au fost plângeri inclusiv de la magistrați ce țin de volumul de muncă, însă, dacă am face o retrospectivă și o analiză, ajungem la concluzia că programa își face bine lucrul și aplicabilitatea este la un nivel înalt, care continuă și tinde spre modernizare, obținută în cooperare cu Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) și Agenția de Administrare a Instanțelor Judecătorești (AAIJ).

Programul Integrat de Gestionare a Dosarelor repartizează dosarele de judecată în baza unei formule de calcul ce ține cont de mai multe aspecte, precum complexitatea unui dosar și eligibilitatea judecătorilor unei instanțe. La repartizare, programa apreciază volumul de lucru al judecătorilor, pentru a repartiza cauza într-un mod obiectiv. Această practică contribuie la echilibrarea volumului de lucru între judecători. Programa de asemenea ține cont de judecătorii care sunt transferați temporar sau suspendați din funcție, respectiv, nu sunt eligibili.

- Cum considerați, cine a avut de beneficiat cel mai mult de introducerea PIGD-ului în instanțele de judecată ?

Odată cu introducerea PIGD-ului, ca beneficiari ai acestui sistem a fost în mod primordial sistemul judecătoresc datorită organizării multifuncționale a programei. Deși PIGD-ul este un program de uz intern (pentru instanțe), acesta servește indirect și cetățenii, care pot urmări cum progresa cauza lor online, grație facilităților PIGD.

Grație utilizării softului, procesele sunt automatizate și pot înlocui integral gestionarea dosarelor pe suport de hârtie, permite evitarea greșelilor tehnice în completarea actelor judiciare și arhivarea digitală a hotărârilor și încheierilor judecătorești etc.

Gestionarea eficientă a fluxului de dosare permite înfăptuirea justiției în tot sistemul judecătoresc, contribuie la asigurarea unui proces echitabil, acordarea votului de încredere de către justițiabili.

Datorită studiilor realizate de către Direcția analitică a Centrului Național Anticorupție (CNA) cu privire la funcționarea Sistemului de repartizare aleatorie a dosarelor în instanțele de judecată (PIGD), Consiliul Superior al Magistraturii a opinat că dosarele ajunse la judecătorii din instanțele de fond din Chișinău au fost distribuite fără abateri de la lege.

- Care este opinia Dvs referitor la introducerea unui sistem automatizat de repartizare a dosarelor în Procuratură ?

Introducerea unui sistem automatizat de repartizare a dosarelor în Procuratură ar fi una absolut binevenită. Orice inovație care își găsește aplicabilitatea cu scopul de a asigura transparența ce



ține de justiția penală - este primordială. Importanța și efectele tehnologiei informației asupra realizării unei administrări efective și-au demonstrat eficacitatea în timp. Necesitatea măririi încrederii publicului în activitatea procuraturii este mai mult decât necesară.

Aici vedem mai multe puncte forte și anume: creșterea gradului de transparență, securizarea informațiilor cu caracter personal și a celor cu caracter secret, repartizarea aleatorie a dosarelor penale în cadrul procuraturilor, eliminarea posibilităților de intervenție neautorizată asupra datelor din dosare, baze de date ale procuraturii utilizate pentru colectare/stocare și analiză a datelor statistice ce țin de justiția penală.

Posibilitățile oferite de noile tehnologii cu siguranță că vor veni cu o serie de beneficii, inclusiv comunicarea rapidă între unitățile sistemului judiciar prin utilizarea mijloacelor electronice securizate; reorganizarea activității judiciare/degrevarea procurorilor de responsabilități administrative și altele.

Sistemul automat de repartizare a dosarelor în Procuratură ar veni cu elucidarea polemicilor legate de modul în care sunt repartizate dosarele în cadrul organelor procuraturii, în special ce ține de dosarele controversate, de rezonanță.

Elena Cazacov - Procuror șef interimar al Procuraturii Anticorupție

- Care este la moment mecanismul de repartizare a cauzelor penale în Procuratură?

În sistemul Procuraturii în general precum și în instituția specializată în cadrul căreia la moment exercit interimatul de șef, repartizarea cauzelor penale se efectuează de procurorul șef sau după caz adjunctul acestuia în conformitate cu prevederile Regulamentului Procuraturii, aprobat prin Ordinul Procurorului Genral nr.24/28 din 24.09.2016 potrivit căroră: „Procurorul-șef al procuraturii teritoriale are următoarele atribuții: [...] b) repartizează procurorii pe domenii de activitate în cadrul procuraturii, în funcție de necesitatea asigurării funcționării corespunzătoare a procuraturii și ținând cont de specializarea acestora; c) repartizează procurorilor spre soluționare materialele și dosarele penale pe baza următoarelor criterii obiective: specializarea, aptitudinile, experiența, numărul de cauze, adresări, petiții și gradul lor de complexitate, specificul fiecărui caz în parte, cazurile de incompatibilitate și conflict de interese, în măsura în care sunt cunoscute.”

Precum și a dispozițiilor cuprinse în art. 531 alin. (2) lit. b), g) din CPP al Republicii Moldova: „(2) Procurorul ierarhic superior, pe lângă atribuțiile prevăzute la art. 52 alin. (1), în cadrul urmăririi penale realizează următoarele atribuții pentru exercitarea controlului ierarhic: [...] b) reține, prin ordonanță motivată, în cazurile prevăzute la alin. (3), materialele și cauzele penale repartizate și le transmite altui procuror pentru examinare; [...] g) asigură repartizarea către procurori a sesizărilor pentru examinare sau a cauzelor penale pentru exercitarea ori, după caz, pentru conducerea urmăririi penale.”

- Dacă la repartizarea cauzelor penale se țin cont de criteriile prevăzute de Regulamentul Procuraturii ?

La repartizarea cauzelor penale procurorilor în cadrul Procuraturii Anticorupție în primul rând se țin cont de încărcătura fiecărui procuror în raport cu volumul cauzelor aflate în



gestiunea procurorilor, conform registrului de evidență a cauzelor penale, în care reflectă numărul de cauze repartizate fiecărui procuror, se indică la fel și infracțiunea investigată. Gradul de complexitate a cauzei penale se stabilește luându-se în considerație infracțiunea incriminată, numărul persoanelor implicate precum și acțiunile ce urmează a fie efectuate de procuror. Totodată, la repartizarea cauzelor penale se ține cont de experiența procurorului și nivelul de pregătire profesională.

Consider că respectarea acestor criterii instituite de Regulamentul Procuraturii depinde în mare parte de profesionalismul, integritatea și independența managerului investit cu această funcție.

- **Cum considerați, în organele procuraturii repartizarea cauzelor penale procurorilor de către managerii instituțiilor este echitabilă și uniformă ?**

În primul rând managerul care este investit cu funcția de repartizare a cauzelor penale, trebuie să pornească de la principiul bunei credințe, principiul echității și egalității, dar având în vedere că este o activitate ce implică factorul uman, o doză de subiectivism la repartizarea cauzelor penale consider că a fost tot timpul și persistă și la moment, iar uneori faptul dat comportă anumite riscuri, cum ar fi lipsa de transparență, suprasolicitarea unor procurori și favorizarea altora.

- **Dacă la retragerea unei cauze penale din gestiunea unui procuror și transmiterea către alt procuror se respectă condițiile expres prevăzute de art. 53¹ alin. (3) din Codul de procedură penală și dacă există un mecanism de verificare a cazurilor și temeiurilor de retragere ?**

Ca procuror șef interimar al unei instituții specializate, vreau să comunic că astfel de cazuri sunt destul de rare, doar în situația în care sunt întrunite condițiile art. 53¹ alin.(3) din Codul de procedură se dispune retragerea cauzei penale din gestiunea unui procuror cu transmiterea către altul. Atât timp cât nu au fost semnalate de către procurorii ierarhic inferiori abuzuri sau încălcări din partea procurorilor șefi în procesul de retragere a cauzelor penale din gestiunea acestora cu transmiterea către alți procurori, nu consider oportun de instituit careva mecanisme de monitorizare sau verificarea a acestor situații.

Or, fiecare procuror în situația în care se consider intimidat, ori există suspiciuni rezonabile de imixtiune în activitatea lui, deține pârghii legale de a reacționa în vederea curmării acestora.

- **Cum considerați este oportun introducerea sistemului automatizat de repartizare a dosarelor în Procuratură, similar PIGD-ului din instanțele de judecată ?**

Consider că ar fi dificil de instituit un program integrat automatizat de gestionare a dosarelor, care ar prevedea repartizarea aleatorie, similar PIGD-ului în instanțele judecătorești, având în vedere specificul activității Procuraturii, care diferă mult de cel al instanțelor judecătorești.

Un obiectiv trasat de Procuratura Generală, reflectat în Planul de Acțiuni pentru anul 2022 este specializarea procurorilor, fapt care va face și mai dificil repartizarea aleatorie a cauzelor penale, de un sistem electronic automatizat. În Procuratura Anticorupție procurorii sunt repartizați pe domenii de activitate, și anume exercitarea urmăririi penale, conducerea



urmăririi penale și reprezentarea acuzării.

Implimentarea unui sistem electronic automatizat de repartizare a cauzelor penale expediate în instanțele de judecată pentru examinare în fond consider că ar fi oportun, având în vedere că dosarul este deja complet, fiind posibil de atribuit un grad de complexitate anume, pe când repartizarea cauzelor penale aleatoriu, procurorilor care conduc sau exercită urmărirea penală, îmi pare greu de realizat, luând în considerație că la sesizarea organului de urmărire penală este dificil de a prevedea volumul de acțiuni procesuale care ar urma a fi efectuate de procurorul conducător.

Consider că problema repartizării neuniforme a dosarelor ar putea fi soluționată prin reglementarea la nivel instituțional a unor criterii detaliate de apreciere a gradului de complexitate a cauzelor penale. Iar în funcții de manageri trebuie promovate persoane profesioniste, integre, care cunosc problemele cu care se confruntă procurorii de rând în activitatea lor, și care vor asigura legalitatea și transparența în procesul de repartizare a cauzelor penale.

Eduard Varzar - membru al Consiliului Superior al Procurorilor

- **Cât de eficient este actualul mecanism de repartizare a sesizărilor/cauzelor penale în organele Procuraturii ? Care sunt vulnerabilitățile, riscurile actualului mecanism?**

Mecanismul de repartizare a sesizărilor/cauzelor penale, care există azi atât în procuratură, cât și în organele de urmărire penală, urmează a fi apreciat mai cu seamă cât de echitabil este. Anume sub acest aspect, mecanismul existent nu permite excluderea situațiilor de repartizare neuniformă a sesizărilor și cauzelor penale. Ca rezultat, unii procurori sunt suprasolicitați sub aspectul indicatorilor numerici și / sau din punct de vedere al complexității, în timp ce alții nu, indiferent de faptul dacă această situație e creată intenționat sau involuntar. În momentul repartizării procurorul conducător nu dispune de o imagine a stării de fapt. Alteori, anumite categorii de sesizări sau cauze pot fi repartizate, fără vreun motiv plauzibil, doar anumitor procurori.

Vulnerabilități și riscuri:

- Volum exagerat pentru unii procurori ceea ce îi face vulnerabili în fața răspunderii disciplinare, prin ce se atentează la independența lor;
- Calitatea redusă a activității de procuror;
- Predeterminarea unor soluții favorabile;
- Riscuri de corupție, etc.
- **Cum considerați este oportun introducerea sistemului automatizat de repartizare a sesizărilor/dosarelor penale în Procuratură, similar PIGD-ului din instanțele de judecată ?**

Nu consider oportună introducerea sistemului automatizat de repartizare a



sesizărilor/dosarelor penale în Procuratură, similar PIGD.

- **În cazul în care, considerați că introducerea unui sistem electronic automatizat de repartizarea a dosarelor în organele Procuraturii este inoportun, care ar fi în viziunea Dvs. cea mai bună soluție în vederea excluderii subiectivismului, eventualelor abuzuri din partea procurorilor șefi la repartizarea cauzelor penale, procurorilor?**

Dar consider că urmează a fi îmbunătățit sistemul automatizat al circulației documentelor pe interior și pe exterior (Web-Document), astfel încât repartizarea să fie realizată electronic, dar nu aleatoriu, cu respectarea anumitor principii – al transparenței, al specializării, etc.

Ca regulă, consider că opțiunea de repartizare urmează să revină, de exemplu, șefului secției sau adjunctului procurorului-șef responsabil de domeniul concret, care au capacitatea aprecierii obiective a stării de fapt din subdiviziune sau de pe domeniul din subordine. Or, asumarea acestei atribuții de către un procuror cu o ierarhie și mai înaltă urmează să fie ca excepție și din motive întemeiate, pentru anumite situații.

La fel, aprecierea activității unei procuraturi sau subdiviziuni urmează a fi realizată prin prisma eficienței activității fiecărei persoane, cu luarea în calcul a indicatorilor numerici și celor calitativi. Iar rezultatele individuale urmează a fi transparente și luate în considerare în procesele decizionale legate de principiul meritocrației.

Tatiana Ciaglic - formator și specialist în tehnologii informaționale în domeniul justiției

- **Care au fost avantajele introducerii Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor (PIGD) în instanțele de judecată?**

PIGD a permis și facilitează în continuare gestionarea electronică a dosarelor de judecată, eficientizând activitatea judecătorilor și a colaboratorilor curții. Principalele avantaje ale aplicării PIGD sunt:

- Reducerea factorului uman la distribuirea dosarelor;
- Transparentizarea activității (publicarea automată a listei ședințelor, încheierilor și hotărârilor de judecată, alte informații pe [Portalul Național al Instanțelor de Judecată](#);
- Jurnalizarea activității utilizatorilor;
- Accesul facil la dosare și informația din acestea;
- Reducerea și optimizarea registrelor;
- Implementarea Raportării statistice electronice;
- Implementarea modului de evaluare a performanței;
- Accesul la registre de stat (al populației, al persoanelor juridice) care facilitează lucrul prin completarea automată a datelor și verificarea/actualizarea acestora.

- **Cum considerați introducerea sistemului automatizat PIGD a soluționat problema repartizării volumului de lucru neuniform și inechitabil între judecători? Dacă da, cum ?**

PIGD conține un algoritm privind distribuirea dosarelor unul dintre criteriile de distribuire a dosarelor este complexitatea acestuia. Astfel, volumul de lucru al judecătorului actualmente

este evaluat în numărul de grade de complexitate a dosarelor distribuite acestuia, la alocarea unui dosar nou PIGD ține cont de acest criteriu. Algoritmul de repartizare a dosarelor cunoaște o evoluție și a fost optimizat pentru a asigura caracterul imprevizibil al alocării dar și uniformizarea volumului de lucru între judecători și respectiv echipele acestora. Adică sarcina sa PIGD o execută. Totuși, aceasta nu garantează în mod categoric uniformizarea volumului de lucru, funcțiile vacante de judecător, numărul diferit de dosare recepționat de către instanțe pe raioane duce la deficiențe pe acest sector. Deocamdată nu există așa-numitul "volum optim de lucru" per judecător - adică un volum de dosare/grade de complexitate standard care ar fi considerat a reprezenta acel volum de lucru care poate fi executat de judecător și echipa acestuia în condiții de cantitate și calitate optima. Este îmbucurător faptul că pct.3.2.3 lit.a) al Planul de acțiuni pentru implementarea [Strategiei privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2022–2025, adoptată prin Legea nr. 211 din 06.12.2021](#) prevede analiza periodică a sarcinii de muncă efective a judecătorilor în vederea asigurării unei sarcini comparabile și elaborarea măsurilor de remediere a deficitului creat de posturile temporar vacante în instanțele judecătorești. Posibil aceasta ar fi un prim pas pentru asigurarea distribuirii uniforme și echitabile a volumului de lucru între judecători.

- Care sunt avantajele stabilirii unui volum optim de munca a judecătorilor și cum contribuie PIGD la aprecierea volumului optim de muncă în instanțele judecătorești?

Avantajele uniformizării volumului de lucru per judecători ar avea multiple avantaje pentru toți:

- Asigurarea calității actului de justiție indiferent de instanța în care a fost pronunțat (raion), numărul de ani de experiență a judecătorului și asistentului, grefierului cu care lucrează acesta;
- Remunerarea echitabilă a judecătorilor, asistenților, grefierilor pentru efortul depus la procesarea volumului de lucru alocat;
- Combaterea factorilor de corupție;
- Asigurarea respectării termenelor de procedură;
- Reducerea/eliminarea plângerilor și, respectiv situațiilor de sancționare a judecătorilor, asistenților, grefierilor pentru depășirea termenelor de procedură, erorile generate de suprasolicitare, etc.

-Care este opinia Dvs referitor la introducerea în Procuratură a unui Program automatizat de repartizare aleatorie a dosarelor similar celui din instanțele de judecată ?

Consider inherentă introducerea unui modul de distribuire aleatorie automată a dosarelor în cadrul Sistemului informațional automatizat "Urmărire penală: e-Dosar". Totodată, e necesar a elabora și testa un prim algoritm de distribuire a dosarelor. Precum am spus mai sus, algoritmul din PIGD a cunoscut o evoluție și a fost optimizat.

E necesar a sublinia faptul că elaborarea algoritmului de distribuire aleatorie automat a dosarelor în cadrul Sistemului informațional automatizat "Urmărire penală: e-Dosar" reprezintă o sarcină complexă care poate necesita modificarea cadrului normativ. Prin urmare, este necesar un proces transparent de consultări pentru a ne asigura că sunt luate în cont toate aspectele necesare și relevante dezvoltării algoritmului specificat.



Consensul și implicarea procurorilor are un rol crucial și poate ajuta ulterior la testarea și acceptarea acestui nou modul. Fiecare procuror trebuie să înțeleagă de ce este necesar acest modul, cum funcționează și cum îl ajută să-și gestioneze lucrul.

-Programul automatizat de repartizare aleatorie a dosarelor în Procuratura se propune a fi implementat sub forma unui modul separat în cadrul Sistemului informațional automatizat "Urmărire penală: E-dosar". Cum considerați, sistemul informațional din cadrul Procuraturii trebui interconectat cu alte platforme/sisteme informaționale din sistemul justiției sau ar urma să fie păstrată funcționalitatea autonomă a acestuia?

Sistemului informațional automatizat "Urmărire penală: E-dosar" numai decât va fi interconectat cu alte sisteme informaționale automatizate publice. Acest fapt reiese înseși din scopurile și sarcinile digitalizării sectorului public și, respectiv, a sectorului judiciar. Interoperabilitatea și schimbul de date permite reducerea implicării umane, dublării procedurilor, optimizarea fluxurilor de lucru, facilitarea și sporirea volumului de informații accesibile, sporirea calității și celerității serviciilor publice. De asemenea, un aspect important este conectarea registrelor de stat, care permite reducerea semnificativă a efortului și a timpului necesar colectării și verificării informației.

Cel mai trist fapt este că prin lipsa acestor conexiuni practic nu valorificăm potențialul care deja este disponibil și doar așteaptă a servi scopurilor noastre. Prin urmare, Sistemului informațional automatizat "Urmărire penală: E-dosar" se află la un nou început iar intențiile pozitive în acest sens sunt foarte promițătoare. Aici iarăși putem face trimitere la [Strategia privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2022–2025](#) care prevede în pct.3.5.5. mai multe acțiuni orientate spre consolidarea Sistemului informațional automatizat "Urmărire penală: E-dosar".

ANEXA V. Opinia Institutul de Cercetare și Inovare L.C.Ș. „Drept public comparat și e-guvernare” din cadrul Universității de Stat din Moldova

Laboratorul de cercetări științifice „Drept public comparat și E-guvernare” susține inițiativa de modernizare a sistemului actual de repartizare a cauzelor penale în Procuratură, ori sistemele informaționale nu doar trebuie dezvoltate, dar și adaptate pe parcursul utilizării la necesitățile utilizatorilor. Mai mult sunt înaintate multiple argumente în mediul profesional care indică spre necesitatea creșterii eficienței activității procuraturii și a încrederii societății în instituția în cauză. Având în vedere experiența utilizării Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor (PIGD) constatăm că într-adevăr modul de repartizare aleatorie s-a dovedit a fi un instrument util și eficient, prin implementarea căruia s-a justificat efortul implementării PIGD în activitatea instanțelor de judecată. Astfel, prin implementarea modulului de repartizare aleatorie a dosarelor s-a reușit pe de o parte să se organizeze activitatea de repartizare a dosarelor în cadrul instanțelor judecătorești prin detașarea factorului uman, iar pe de altă parte, prin implementarea acestuia s-a contribuit la sporirea încrederii cetățenilor față de actul de justiție, ori cetățeanul deține mecanismul de control asupra repartizării aliaților a dosarelor.

În aceeași ordine de idei remarcăm că prin implementarea modulului de repartizare a aleatorie poate fi ajustată în mod automatizat și sarcina de lucru a judecătorilor, ori dosarele noi sunt alocate judecătorilor în dependență de ocuparea acestora și complexitatea cauzelor avute în gestiune.

Totodată, remarcăm că acțiunea propusă spre realizare se încadrează în setul de acțiuni propuse de către evaluatorii externi, care au menționat că se impune drept necesară realizarea sarcinii de modernizare și de dezvoltare a sistemului electronic de gestionare a dosarelor: protejarea bazei de date, IT. Acest lucru urmând să sporească responsabilitatea procurorilor, faciliteze activitatea și să îmbunătățească transparența¹.

În speță indicăm că:

1. Pentru a interveni, prin modernizare, în mecanismul de distribuire a cauzelor spre examinare în sistemul Procuraturii Republicii Moldova, după modelul implementat în instanțele de judecată naționale – PIGD, ar trebui examinate câteva aspecte relevante:

1.1 Dacă actualul mecanism de repartizare a cauzelor în organele Procuraturii este sau nu este funcțional; în cel de-al doilea caz, este necesar de stabilit exact care sunt vulnerabilitățile actualului mecanism și riscurile asociate;

1.2 Dacă mecanismul PIGD este aplicabil în organele Procuraturii, din perspectiva calității și eficienței actului de justiție (nu ne referim aici la posibilități pur tehnice, tehnologice, întrucât acest aspect, pe de o parte, depășește spectrul profesional și de cercetare al L.C.Ș. „Drept Public Comparat și e-Guvernare” și, pe de altă parte, ar putea fi consultat cu specialiștii în tehnologie informațională, responsabili de implementarea și gestionarea segmentului dat în instanțele de judecată);

1.3 Dacă digitalizarea proceselor în sistemul Procuraturii ar trebui să includă și domeniul repartizării sesizărilor, cauzelor pentru examinare.

2. Cu referire la chestiunea nr.1.1: Dacă actualul mecanism de repartizare a cauzelor în organele Procuraturii este sau nu este funcțional; în cel de-al doilea caz, este necesar de stabilit exact care sunt vulnerabilitățile actualului mecanism și riscurile asociate.

2.1 Angajarea APOD în efectuarea unui studiu în cadrul proiectului „Introducerea sistemului de repartizare aleatorie a dosarelor în Procuratură”, pentru a supune analizei oportunitatea modernizării sistemului actual de repartizare a cauzelor penale în Procuratură după modelul sistemului automatizat de repartizare a dosarelor la judecători (PIGD) ne determină să fim încrezători în faptul că există anumite vulnerabilități în actualul mecanism de repartizare a cauzelor, sesizate de către exponenți implicați nemijlocit în activitatea Procuraturii.

2.2 Urmare a cunoașterii unor subtilități din organizarea și funcționarea organelor Procuraturii, grație specificului activității de cercetare a L.C.Ș. „Drept Public Comparat și e-Guvernare” și a activității profesionale a membrilor echipei de cercetători, putem intui că raționamentul de bază care ar justifica derularea unor analize la subiect ar fi necesitatea sporirii independenței procurorilor, prin reducerea influențelor pe scară ierarhică în interiorul sistemului, eliminarea factorului uman la repartizarea cauzelor către procurori și a unor potențiale influențe nepotrivite, presiuni sau premise corupționale conexe.

2.3 Potrivit dispozițiilor cuprinse în art. 531 alin.(2) lit. b), g), (3) CPP al Republicii Moldova: „(2) Procurorul ierarhic superior, pe lângă atribuțiile prevăzute la art. 52 alin. (1), în cadrul urmăririi penale realizează următoarele atribuții pentru exercitarea controlului ierarhic: [...] b) reține, prin ordonanță motivată, în cazurile prevăzute la alin. (3), materialele și cauzele penale repartizate și le transmite altui procuror pentru examinare; [...] g) asigură repartizarea către procurori a sesizărilor pentru examinare sau a cauzelor penale pentru exercitarea ori, după caz, pentru conducerea urmăririi penale. [...] (3) Materialele și cauzele penale repartizate unui procuror pot fi retrase și transmise altui procuror în cazul: a) transferului, delegării, detașării, suspendării sau eliberării din funcție a procurorului, potrivit legii; b) absenței procurorului, dacă există cauze obiective care justifică urgența și care împiedică prezentarea acestuia; c) neîntreprinderii acțiunilor necesare pe cauza penală în mod nejustificat mai mult de 30 de zile; d) constatării, din oficiu sau la plângere, a unei încălcări grave a drepturilor persoanelor participante la procesul penal sau în cazul admiterii unor omisiuni ireparabile în procesul de administrare a probelor.”

2.4 În corespundere *Regulamentul Procuraturii*, „Procurorul-șef al Direcției urmărire penală și criminalistică are următoarele atribuții: [...] b) repartizează spre soluționare, analizează, verifică cauzele penale, adresările înregistrate în Direcție direct procurorilor sau, după caz, prin procurorii-șefi ai secțiilor. Cauzele penale, adresările și celelalte lucrări sunt repartizate procurorilor pe baza următoarelor criterii obiective: specializarea, aptitudinile, experiența, numărul de cauze, adresări și gradul lor de complexitate, specificul fiecărui caz în parte, cazurile de incompatibilitate și conflict de interese, în măsura în care sunt cunoscute, precum și alte circumstanțe”. „Procurorul-șef al procuraturii teritoriale are următoarele atribuții: [...] b) repartizează procurorii pe domenii de activitate în cadrul procuraturii, în funcție de necesitatea asigurării funcționării corespunzătoare a procuraturii și ținând cont de specializarea acestora; c) repartizează procurorilor spre soluționare materialele și dosarele penale pe baza următoarelor criterii obiective: specializarea, aptitudinile, experiența, numărul de cauze, adresări, petiții și gradul lor de complexitate, specificul fiecărui caz în parte, cazurile de incompatibilitate și conflict de interese, în măsura în care sunt cunoscute.”

2.5 În *Raportul de evaluare întocmit de Grupul Statelor împotriva Corupției (GRECO) la cea de-a patra rundă de evaluări*⁴ - în care este analizată Legea cu privire la Procuratură nr.3 din



25.02.20165 - este menționat că lipsa de independență a fost identificată unanim, în timpul unei vizite, drept una dintre cele mai serioase probleme ale sistemului Procuraturii. Cu privire la independența internă a procurorilor, a fost evidențiată o structură ierarhică destul de puternică. În corespundere cu legea, instrucțiunile pe cale ierarhică trebuie să respecte forma scrisă. Cu toate acestea, unii interlocutori au menționat că, în practică, există și fenomenul instrucțiunilor verbale, nefiind exclus și faptul că, uneori, ele pot viza și rezultatul unei cauze concrete. Din aceste considerente, un obiectiv major constă în fortificarea independenței procedurale a procurorilor. Cauzele sunt alocate manual de către procurorul șef al fiecărei subdiviziuni, în funcție de specializare, capacități și volum de muncă specific procurorilor individuali. Cauzele pot fi retrase și redistribuite altui procuror, în baza unor criterii obiective, în corespundere cu dispozițiile pertinente din Codul de Procedură Penală al Republicii Moldova. Reglementarea expresă a acestor criterii obiective a fost apreciată pozitiv.

2.6 Din cele relatate, putem constata că mecanismul actual de repartizare a cauzelor este reglementat normativ-juridic și rolul decisiv în acest proces revine procurorului ierarhic superior (ierarhia funcțiilor este concretizată expres, prin lege). Există și anumite garanții ale obiectivității repartizării cauzelor: atribuirea cauzelor în funcție de criterii de natură obiectivă (specializare, aptitudini, experiență, număr de cauze, adresări, petiții și grad de complexitate, specificul fiecărui caz în parte, cazuri de incompatibilitate și conflict de interese, în măsura în care sunt cunoscute), precum și obligativitatea emiterii unei ordonanțe motivate în cazul retragerii și reatribuirii cauzei către alt procuror. Riscul asociat unui asemenea mecanism se referă, fie și ipotetic, la dreptul discreționar al procurorului ierarhic superior, care, poate manevra între pozitiv și negativ. În acest caz, s-ar impune cel puțin două soluții: 1) fie reglementarea cu acuratețe a statutului procurorului ierarhic superior (în termeni de ocupare a funcției, de exercitare a atribuțiilor în raport cu procurorii aflați în subordine, dar și în termeni de responsabilitate/răspundere juridică); 2) fie reducerea sau excluderea procurorului ierarhic superior din procesul de repartizare a cauzelor, prin implementarea unui mecanism distributiv automatizat. De menționat că cele două ipoteze, nu sunt exhaustive și nu se exclud reciproc; iar, cea de-a doua ipoteză vizează un segment mai îngust al atribuțiilor procurorului ierarhic superior.

3. Cu referirea la chestiunea nr.1.2: Dacă mecanismul PIGD este aplicabil în organele Procuraturii, din perspectiva calității și eficienței actului de justiție.

3.1 În Republica Moldova există și funcționează un mecanism de repartizarea automatizată a cauzelor în instanțele de judecată – Programul Integrat de Gestionare a Dosarelor. Este și firesc, în încercarea de a găsi soluții pentru sistemul Procuraturii, la acest subiect, să fie examinată, întâi de toate, posibilitatea preluării modelului PIGD și implementării/adaptării acestuia la specificul celui dintâi.

3.2 Inițial, ar fi necesar de efectuat anumite analize cu privire la similitudinile și specificitățile sistemului instanțelor de judecată și ale sistemului Procuraturii, precum și vizând statutul judecătorilor și, corespunzător, al procurorilor, cu scopul aprecierii dacă un sistem automatizat de repartizare a cauzelor în procuratură ar corespunde misiunii acestui organ în exercitarea justiției.

3.3 Între aceste două structuri – instanțe de judecată și procuraturi – există distincție accentuată la nivel de organizare și de funcționare. Dacă în cel dintâi caz suntem în prezența unei organizări plane, judecătorii din judecătoriile de toate nivelurile bucurându-se de același nivel și grad de independență (funcțională, decizională), atunci în cel de-al doilea caz suntem

în prezența unei structuri puternic ierarhizate, tipice fiind raporturile interne de subordonare organizațională și procesuală. Și aceasta este specific nu doar pentru sistemul juridic al Republicii Moldova, ci pentru majoritatea sistemelor Procuraturilor europene.

3.4 „Dată fiind diversitatea statutelor parchetelor în cadrul sistemului puterilor de stat din fiecare stat membru [al Consiliului Europei], parchetul este adesea clasificat fie ca făcând parte din puterea executivă, fie din puterea judiciară. Cu toate acestea, se poate presupune că poate fi descrisă ca un organ[ism] sui generis în afara trilogiei clasice a celor trei puteri de stat”. Concomitent, dat fiind rolul substanțial și unic al Procuraturii în exercitarea justiției, aceasta este tratată mai degrabă în calitate de subiect cu competență specifică puterii judecătorești, ca ramură a puterii de stat, cu păstrarea organizării administrative particulare, bazate pe subordonarea ierarhică. În acest sens, fără a exista soluții unanime, universale privind organizarea și funcționarea organelor Procuraturii, se accentuează tot mai pregnant necesitatea sporirii independenței decizionale a procurorilor și apropierea, la nivel de reglementare, a statutului procurorilor de cel al judecătorilor.

3.5 Astfel, potrivit *Recomandării cuprinse în Opinia nr.13(2018) Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE) „Independența, responsabilitatea și etica procurorilor”*: „Statutul, independența, recrutarea și cariera procurorilor trebuie, în același mod ca pentru judecători, să fie clar stabilite prin lege și să fie reglementate de criterii transparente și obiective. Statele membre trebuie să garanteze un statut pentru procurori care să le asigure [acestora] independența internă și externă, de preferință prin prevederi la cel mai înalt nivel juridic și punerea în aplicare a acestora de către un organism independent, cum ar fi un consiliu al procurorilor, în special pentru numiri, carieră și disciplină”.

3.6 Abordare similară regăsim în par. 33, 53 din *Nota explicativă la Carta de la Roma*, în care se menționează că „[i]ndependența procurorilor, care este esențială pentru statul de drept, trebuie să fie garantată prin lege la cel mai înalt nivel posibil, într-o manieră similară cu cea a judecătorilor”; or, „[m]isiunile de judecător și procuror sunt similare și complementare în ceea ce privește cerințele și garanțiile referitor la statutul și condițiile de muncă, inclusive recrutarea, formarea, evoluția în carieră, salariul, măsurile disciplinare și transferul [...]”.

3.7 Analogic, în lumina *Declarației de la Bordeaux „Judecătorii și procurorii într-o societate democratică”*, „[a]plicarea legii și, unde este cazul, puterile discreționare ale procurorilor din faza premergătoare a procesului impun ca statutul procurorilor să fie garantat prin lege, la cel mai înalt nivel posibil, într-o manieră similară cu cel al judecătorilor. Aceștia vor fi independenți și autonomi în luarea deciziilor și își vor exercita atribuțiile într-un mod echitabil, obiectiv și imparțial.”

3.8 Rezumând, statutul procurorilor ar trebui, pe cât posibil, de apropiat de statutul judecătorilor, în domenii precum: independență decizională, carieră, recrutare, promovare, salariu, disciplină, instruire, condiții de muncă. Aceste aspecte și cel privind independența în mod prioritar, ar trebui reglementate prin lege, la cel mai înalt nivel.

3.9 Independența procurorilor – internă și externă - trebuie garantată nu cu titlu de privilegiu pentru această categorie de profesioniști, ci în interesul statului de drept. În special, suntem pe dimensiunea independenței decizionale/funcționale a procurorilor individuali (par.10 al *Declarației de la Bordeaux „Judecătorii și procurorii într-o societate democratică”*; Par 31 al *Avizului 13(2018) al CCPE „Independența, responsabilitatea și etica”*).

3.10 În același timp, cel puțin în realitatea actuală, independența decizională/funcțională a procurorilor individuali ar trebui asigurată în condițiile unei subordonări ierarhice din punct de vedere organizațional și procesual. În asemenea circumstanțe, metodele ierarhice de organizare

trebuie valorificate cu maximă atenție, astfel încât acestea să nu conducă la crearea de structuri birocratice neefective sau obstructive¹⁴.

3.11 Repartizarea cauzelor către procurori este parte a metodelor ierarhice a organizării Procuraturii Republicii Moldova, potrivit reglementărilor normativ-juridice naționale pertinente, invocate supra. Standardele europene, la acest subiect, sunt deficitare. „Organizarea majorității Ministerelor Publice se bazează pe o structură ierarhică. Raporturile dintre diferitele niveluri ierarhice ar trebui să răspundă unei reglementări clare, transparente și echilibrate. Atribuirea și reatribuirea cazurilor ar trebui să satisfacă exigențele de imparțialitate”, „având în vedere structura, responsabilitățile și modul în care sunt luate deciziile în parchet. Atribuirea și reatribuirea dosarelor trebuie să se bazeze pe reguli transparente, aliniate cu structurile ierarhice sau non-ierarhice ale parchetului.”

3.12 Cu titlu de standarde, recomandări, bune practici, modele, nu există date sistematizate cu privire la modalități concrete de repartizare a cauzelor în organele Procuraturii. Probabil, acest fapt este determinat de diversitatea organizațională, funcțională și statutară a acestei structuri la nivelurile naționale ale sistemelor juridice distincte.

3.13 Modernizarea mecanismului de repartizare a cauzelor în organele Procuraturii ar putea fi examinată în contextul sistemului juridic național din perspectiva concretizării (descrierii, exemplificării) criteriilor care stau la baza distribuirii cauzelor pe cale ierarhică (cu păstrarea mecanismului ierarhic, funcțional la moment). Reiterăm că, într-o asemenea abordare, trebuie analizate și re-evaluate, după caz, limitele intervențiilor acceptabile pe cale ierarhică, precum și responsabilitatea/răspunderea juridică a procurorilor ierarhici superiori. Sau, o altă perspectivă ar putea fi inspirată din modelul repartizării cauzelor în instanțele judecătorești, prin metode automatizate (PIGD). În acest caz, ar trebui de ținut cont capacitatea unui atare model de atribuire/reatribuire a cauzelor (ajustat la necesitățile activității Procuraturii) să soluționeze – efectiv - dileme legate de: specializarea procurorilor; aptitudinile profesionale și psihologice ale procurorilor (inclusiv rezistența la stres, adaptibilitatea la presiuni psihologice inerente funcției); asigurarea operativității urmăririi penale; asigurarea calității și eficienței urmăririi penale în cauze de complexitate sporită; soluționarea situațiilor care necesită crearea grupurilor de procurori împuterniciți cu atribuții specifice de urmărire penală. Nu pretindem a fi inclus dilemele într-o listă exhaustivă.

3.14 O dificultate esențială, în raport cu sistemul repartizării cauzelor în instanțele de judecată, o reprezintă natura activității de urmărire penală: dacă la faza judecării cauzelor dosarul este format, integru (cu posibilitatea administrării unor probe suplimentare, evident), atunci la faza urmăririi penale acest dosar abia se formează. Este absolut imposibil a fi previzibil, la faza inițială a investigațiilor, care va fi durata, complexitatea cauzei, logistica necesară etc. La acest aspect analizele empirice ale reprezentanților procuraturii – cu și fără funcții manageriale – ar constitui cel mai valoros aport în identificarea posibilităților unui sistem automatizat de repartizare a cauzelor în Procuratură de a soluționa dilemele enunțate.

4. Cu referire la chestiunea nr.1.3: Dacă digitalizarea proceselor în sistemul Procuraturii ar trebui să includă și domeniul repartizării sesizărilor, cauzelor pentru examinare.

4.1 Digitalizarea proceselor, inclusiv judiciare, impulsionată deopotrivă de modernizarea tehnologiilor informaționale la scară globală și de criza pandemică Covid-19 sunt argumente clare că și domeniul Procuraturii trebuie modernizat, prin implementarea noilor tehnologii. La acest subiect există deja opinie consolidată a procurorilor europeni. „Obiectivul care trebuie atins prin utilizarea [noilor tehnologii] trebuie să fie facilitarea unei audieri care să

permită părților să participe plenar și să aducă procedurile și audierea la distanță cât mai aproape posibil de practicile obișnuite ale parchetului/serviciul de urmărire penală și ale instanței, respectând totodată aceleași drepturi și garanții.” Acestea ar trebui să includă: „procedurile online de comunicare a cazurilor, videoconferințele, recunoașterea juridică a probelor electronice sau a probelor prezentate prin mijloace electronice, crearea de dosare electronice și sisteme de prelucrare a probelor electronice, precum și utilizarea de reglementări privind situațiile de urgență; [...] facilitarea participării la distanță a victimelor și a martorilor la procedurile preliminare.”

4.2 În aspect practic (efectiv) e necesar a analiza și a estima capacitatea unui sistem automatizat de repartizare a cauzelor în Procuratură, după modelul PIGD, nu doar de a elimina factorul uman din acest proces, ci și de a soluționa dilemele conexe specificului organizațional și funcțional al organelor Procuraturii.

5. Concluzii:

5.1 În prezent, în Republica Moldova repartizarea cauzelor către procurori se face în mod individual, pe cale ierarhică, de către procurorul ierarhic superior. Această metodă se încadrează în standardele europene în domeniu, atâta timp cât repartizarea cauzelor are la bază criterii obiective. Totuși, la nivel național pare să existe percepții de inechitate în acest proces, dar și de presiuni, influențe necorespunzătoare, favoritism sau coruptibilitate – în mare parte legate de structuri ierarhice consolidate. Având la bază aceste raționamente, tendința de modernizare a mecanismului de repartizare a cauzelor în Procuratură este justificată, iar adaptibilitatea modelului PIGD trebuie examinată multiaspectual.

5.2 Atât timp cât independența decizională/funcțională a procurorilor individuali este afectată sau percepută ca atare, intervenții în reglementările pertinente sau în modul de aplicare a acestor reglementări sunt necesare.

5.3 Independența procurorilor ar trebui, pe cât posibil, de apropiat de statutul judecătorilor, în domenii precum: independență decizională, carieră, recrutare, promovare, salariu, disciplină, instruire, condiții de muncă. Aceste aspecte și cel privind independența în mod prioritar, ar trebui reglementate prin lege, la cel mai înalt nivel.

5.4 Independența decizională/funcțională a procurorilor individuali (în mare parte se are în vedere independență internă) poate fi garantată numai în condițiile în care procuratura, ca sistem, se bucură, corelativ de independență instituțională externă (în special în raport cu executivul și legislativul).

5.5 Oportunitatea implementării unui mecanism automatizat de repartizare a cauzelor în organele Procuraturii necesită abordare complexă, cu implicarea deopotrivă a cercetătorilor și a practicienilor în drept.

5.6 Procurorii – cu sau fără funcții manageriale – ar trebui consultați cu privire la asigurarea capacităților efective ale unui sistem automatizat de repartizare a cauzelor de a soluționa dileme legate de: specializarea procurorilor; aptitudinile profesionale și psihologice ale procurorilor (inclusiv rezistența la stres, adaptibilitatea la presiuni psihologice inerente funcției); asigurarea operativității urmăririi penale; asigurarea calității și eficienței urmăririi penale în cauze de complexitate sporită; soluționarea situațiilor care necesită crearea grupurilor de procurori împuterniciți cu atribuții specifice de urmărire penală;



imprevizibilitatea urmăririi penale în cauze concrete (durata cauzei, complexitatea cauzei, logistică necesară etc.).

5.7 Judecătorii – cu sau fără funcții manageriale – ar trebui consultați cu privire la avantajele și vulnerabilitățile PIGD.

5.8 Alte categorii de specialiști, a căror activitate este legată de implementarea și gestionarea tehnico-informațională a sistemelor digitale în justiție, inclusiv a PIGD, ar putea oferi soluții din perspectiva lor profesională.

Astfel, modernizarea sistemului actual de repartizare a dosarelor este o acțiune necesară, dar în realizarea sarcinii urmează să se studieze în detaliu experiențele existente, inclusiv problemele și provocările cu care s-a confruntat aceștia, precum și de evaluat posibilitatea implementării inovațiilor juridice. O astfel de abordare, va eficientiza procesul de dezvoltare și va preveni realizarea unor erori în acțiunile propuse spre îndeplinire.