



## NORLAM

THE NORWEGIAN MISSION OF RULE OF LAW ADVISERS TO MOLDOVA

MISIUNEA NORVEGIANĂ DE EXPERTI PENTRU PROMOVAREA SUPREMAȚIEI LEGII ÎN MOLDOVA  
50, Vasile Alecsandri str., MD 2012, Chisinau, Moldova  
Phones: (+373-22) 27 43 30, 83 81 92, 83 81 93, Fax: (+373-22) 27 43 30

*Traducere din limba engleză*

*29 iulie 2011*

*nr. 30/11-o*

### **Ministerului Justiției al Republicii Moldova**

### **COMENTARIILE EXPERTILOR NORLAM PE MARGINEA “STRATEGIEI DE REFORMARE A SECTORULUI JUSTIȚIEI 2011-2015”**

Prin prezenta, adresăm Ministerului Justiției al Republicii Moldova comentariile experților NORLAM pe marginea “Strategiei de reformare a sectorului justiției 2011-2015” (“Strategia”). Totodată, inițial ne vom referi și la Raportul “Evaluarea supremației legii și administrării justiției pentru programarea sectorială extinsă, Guvernul Moldovei, iunie 2011” (“Raport de evaluare”).

Ținem să menționăm că experții NORLAM sînt niște practicieni care cooperează cu colegii lor din Moldova în domenii cum ar fi sistemul judecătoresc, organele procuraturii, avocatură, probațiune și sistemul penitenciar. Aria noastră de activitate o constituie justiția penală, accentul special fiind pus pe Convenția pentru protecția drepturilor omului și libertăților fundamentale și standardele europene relevante. În comentariile noastre, ne vom concentra asupra subiectelor pe care le considerăm ca fiind cruciale. Respectiv, unele subiecte vor fi abordate în mod detaliat, pe cînd altele nu vor fi comentate de loc.

După o introducere generală, ne vom baza comentariile noastre pe domeniile de intervenție din Strategie.

### **Raport de evaluare**

Ținem să atenționăm că Raportul de evaluare a fost întocmit de niște experți cu o calificare înaltă în baza unui studiu vast. Abordarea largă și formulările clare din Raportul de evaluare îl face drept o bază excelentă pentru lucru asupra strategiei.

În general, constatările din Raportul de evaluare corespund observațiilor noastre făcute pe parcursul activității în Moldova începînd cu anul 2007. Împărtășim opinia experților, precum

și viziunea Ministerului Justiției, precum că sistemul judecătoresc din Republica Moldova se confruntă cu niște provocări serioase.

Însă, ținem să atenționăm că în contactele noastre cu colegii moldoveni pe parcursul ultimilor patru ani, am înregistrat un nivel sporit de cunoștințe și o schimbare a atitudinii în privința câtorva subiecte. Mai mulți specialiști posedă aptitudini profesionale remarcabile. În același timp, avem impresia că gândirea conservatoare și tradițiile vechi pot deveni obstacole pentru procesul de reformare. În opinia noastră, în procesul de implementare a Strategiei o atenție cuvenită trebuie acordată integrității individuale și competenței. În general, putem spune că avem o viziune într-o oarecare măsură mai pozitivă asupra sistemului judecătoresc al Republicii Moldova decât cea a membrilor Echipei de experți.

### **Unele probleme cheie din punctul de vedere al experților NORLAM**

Comentariile noastre se referă la acele subiecte care, în opinia noastră, reprezintă probleme de bază, și anume:

1. În viziunea noastră, nici un sistem judecătoresc nu poate funcționa în mod cuvenit dacă există fenomenul corupției. Eradicarea corupției din sistemul judecătoresc constituie obiectivul crucial, cu respectarea cerințelor unei proceduri cuvenite.
2. Datele statistice oferite de CEPEJ arată că, în Moldova, bugetele instanțelor de judecată și organelor procuraturii pe cap de locuitor sînt cele mai mici din Europa. Presupunem că situația este similară și în alte domenii ale justiției. În opinia noastră, sistemul judecătoresc necesită un nivel mai sporit de finanțare pentru a oferi actorilor implicați condiții de muncă mai bune.
3. Lucrînd în domeniul implementării jurisprudenței CtEDO, deseori auzim opinii precum că situația din Republica Moldova ar fi “diferită” și “Moldova nu este pregătită pentru cutare sau cutare reformă”. Respectiv, se invocă că trebuie căutate “soluții locale”. Nu sîntem de acord cu o asemenea abordare. Republica Moldova este membru al Consiliului Europei, avînd toate drepturile și obligațiile aferente acestui statut.
4. Considerăm că în unele domenii există o discrepanță esențială dintre cunoștințele profesioniștilor moldoveni și practica lor cotidiană. Astfel, există o reticență clară și ușor de înțeles de a proceda contrar prevederilor legislației naționale (atunci cînd acestea nu corespund prevederilor internaționale), instrucțiunilor și tradițiilor vechi. Deprinderile vechi nu se schimbă ușor. În opinia noastră, sistemul judecătoresc al Moldovei necesită o schimbare de mentalitate, accentul fiind pus pe responsabilitatea individuală de a respecta standardele europene.
5. Considerăm că legislația Republicii Moldova în domeniul justiției penale este, în general, în corespundere cu standardele europene, deși am reușit să identificăm cîteva prevederi care, în opinia noastră, sînt în contradicție cu jurisprudența de la Strasbourg. Totodată, considerăm că în Moldova lipsește o aplicare uniformă a legislației.

## **Strategia**

În opinia noastră, Strategia reprezintă un document cuprinzător care reflectă în mod cuvenit provocările descrise în Raportul experților. Structura Strategiei care conține descrieri precise ale domeniilor de intervenție specifice, termenele limită, instituțiile responsabile și indicatorii nivelului de implementare creează o bună platformă pentru eforturi comune ale actorilor implicați în lucru asupra acestui document.

De asemenea, considerăm că definirea celor șapte piloni ai reformei sectorului justiției creează a structură reușită a documentului. Sîntem de acord că pilonii IV și V sînt cruciali pentru succesul Strategiei, și că aceste domenii merită să fie evidențiate. Pilonul VI, *Respectarea drepturilor omului*, de asemenea, reprezintă un subiect foarte important care trebuie să devină drept propulsor al reformei.

În opinia noastră, în Strategie nu se pune un accent suficient pe rolul și importanța profesiei de avocat. Avocații, precum și Uniunea avocaților din Moldova, sînt actori foarte importanți în procesul de planificare strategică a sectorului justiției. Mai jos, vom oferi mai multe comentarii în acest sens.

## **PILONUL 1. Sistemul judecătoresc**

### **Comentarii specifice**

#### ***1.1.4. Crearea unui mecanism adecvat, consecvent și durabil de finanțare a sistemului judecătoresc prin majorarea finanțării acestui sistem***

În opinia noastră, existența unui mecanism adecvat de finanțare a sistemului judecătoresc este o precondiție pentru dezvoltarea cu succes a standardelor din domeniul justiției. Deși majorarea finanțării poate fi o sarcină dificilă pe termen scurt, sîntem convinși că pe termen lung o astfel de majorare se va dovedi a fi o investiție foarte profitabilă. Sîntem ferm convinși că o justiție bine funcțională este absolut necesară pentru dezvoltarea economică a Republicii Moldova, ceea ce include și posibilitatea atragerii investitorilor străini (a se vedea Pilonul V).

#### ***1.1.5. Sporirea eficienței managementului și analizei strategice în materie de bugetare și***

#### ***1.1.6 Îmbunătățirea sistemului practic și regulator de administrare și management al instanțelor judecătorești***

Experiența țărilor europene arată că managementul profesional, inclusiv gestionarea mijloacelor financiare, este vitală pentru sectorul justiției. Întotdeauna există loc de mai bine, chiar dacă fondurile sînt limitate.

#### ***1.1.7. Stabilirea criteriilor clare și transparente pentru procedura de selectare, numire și promovare a judecătorilor***

O procedură transparentă de recrutare a judecătorilor servește două scopuri. În primul rînd, aceasta asigură selectarea celui mai competent candidat. În al doilea rînd, o asemenea procedură transparentă contribuie la creșterea nivelului de respect față de judecători și instanțele de judecată.

În opinia noastră, independența justiției necesită ca judecătorii să fie numiți în funcție pînă la atingerea plafonului de vîrstă. În același timp, trebuie create anumite mecanisme care ar permite demiterea din funcție a judecătorilor care în mod evident nu corespund standardelor minime, de exemplu, din cauza incompetenței vădite sau a unor încălcări serioase ale eticii profesionale, cum ar fi acte de corupție. În asemenea situații, urmează a fi respectată o procedură convenită. În Norvegia, judecătorul poate fi demis din funcție doar în baza hotărîrii instanței de judecată.

**1.1.10. *Instituirea unor norme si mecanisme, prin care sa excludă practica depășirii de către instanțele judecătorești a limitelor puterilor judecătorești si emiterea hotarîrilor prin care acestea își arogă atribuțiile puterii legislative si executive***

Acest subiect generează cîteva întrebări serioase.

Noi înțelegem delimitarea competențelor dintre organul legislativ și instanțele de judecată în felul următor: Parlamentul adoptă legi, iar instanțele de judecată le interpretează la examinarea cazurilor individuale.

Curtea Supremă de Justiție urmează să asigure aplicarea corectă și uniformă a legislației de către toate instanțele judecătorești, a se vedea Art. 1 alin. (2) al Legii cu privire la Curtea Supremă de Justiție. Aceasta este o atribuție necesară a Curții Supreme din orice țară. Prin urmare, anume Curtea Supremă de Justiție trebuie să creeze, în limitele legislației adoptate de Parlament, acea practică care va fi urmată de instanțele ierarhic inferioare.

În mod evident, instanțele de judecată trebuie să aibă competența de a pronunța hotărîri în favoarea persoanelor fizice și persoanelor juridice și în defavoarea autorităților de stat atunci cînd asemenea hotărîri corespund legislației și practicii uniforme a Curții Supreme.

În viziunea noastră, o limită firească a competenței instanțelor de judecată este pronunțarea hotărîrilor pe cazuri concrete. Considerăm că orice directive generale privind interpretarea legislației, date în afara examinării cauzelor individuale, nu intră în competența instanțelor de judecată.

În opinia noastră, este de o importanță vitală să nu fie limitată competența Curții Supreme de a crea practica uniformă prin intermediul hotărîrilor emise în cauze individuale.

A se vedea, de asemenea, punctul 1.2.5. de mai jos.

**1.1.11. *Consolidarea capacităților de autoadministrare a sistemului judecătoresc, prin revizuirea rolului si competențelor Consiliului Superior al Magistraturii si instituțiilor din subordinea acestuia***

Sîntem de acord cu această propunere. În opinia noastră (și conform tradiției norvegiene), Consiliul Superior al Magistraturii trebuie să fie independent de orice organe de stat, ceea ce înseamnă, de exemplu, că nici Procurorul General, nici Ministrul Justiției nu ar trebui să fie membri ai acestui organ. Am sugera ca în calitate de membri ai Consiliului Superior al Magistraturii să fie incluși reprezentanții proeminenți ai societății civile.

### **1.1.12. Asigurarea egalității părților în cadrul procedurii penale**

După părerea noastră, o egalitate reală și efectivă a armelor este absolut crucială. Acest subiect este abordat într-un mod mai detaliat mai jos.

#### **1.2.5 Crearea unui mecanism care ar garanta uniformizarea practicii judiciare**

#### **1.2.7 Sporirea eficienței dreptului procesual prin revizuirea sistemului căilor de atac și repartizarea competențelor între instanțele judecătorești pe axa orizontală și**

#### **1.2.8 Simplificarea și clarificarea sistemului căilor de atac (termenele de examinare, pronunțarea hotărârilor și temeiurile de contestare)**

În viziunea noastră, existența unui mecanism care ar asigura uniformizarea practicii judiciare este un element vital al reformei. Sîntem de acord că crearea unui astfel de mecanism necesită revizuirea sistemului căilor de atac. Este necesar de a micșora volumul de lucru al judecătorilor la Curtea Supremă de Justiție, astfel încît aceștia să se concentreze pe cauze de natura principială, adică acele cauze care pot determina modul în care urmează a fi înțeleasă legislația în vigoare.

Existența unei practici judiciare uniforme va servi următoarele scopuri importante:

- O practică judiciară uniformă este o valoare în sine pentru cetățeni,
- O practică judiciară uniformă va spori eficiența instanțelor de judecată ierarhic inferioare
- O practică judiciară uniformă permite Curții Supreme de Justiție de a interpreta hotărârile CtEDO pentru instanțele ierarhic inferioare
- O practică judiciară uniformă reduce riscul corupției deoarece judecătorii din instanțele ierarhic inferioare vor fi obligați să respecte practica Curții Supreme de Justiție

În opinia noastră, această reformă trebuie să fie implementată în mod prioritar.

A se vedea, de asemenea, punctul 1.1.10. de mai sus.

#### **1.2.10. Revizuirea funcționării instituției judecătorului de instrucție, în vederea includerii acestuia în corpul judecătoresc comun în calitate de judecători specializați în materia respectivă**

Susținem revizuirea acestei instituții, și considerăm că judecătorii de instrucție urmează a fi incluși în corpul judecătoresc comun. Hotărârile CtEDO, precum și diferite rapoarte ale organizațiilor internaționale arată că, actualmente, la aplicarea arestării preventive nu se respectă jurisprudența de la Strasbourg.

#### **1.2.12. Optimizarea procesului de examinare a cauzelor de către instanțele judecătorești (termen rezonabil, procedura de citare, procedura scrisă în cadrul procesului civil etc.)**

și

#### **1.2.13 Instituirea ședințelor de judecată consecutive la examinarea cauzelor, pentru a asigura principiul continuității și celeritatea procesului de judecată**

Susținem propunerea de a institui ședințele de judecată consecutive la examinarea cauzelor. În viziunea noastră, această măsură ar fi una din cele mai importante reforme ale sistemului

judecătoresc. În special, trebuie de menționat necesitatea reformării sistemului de citare. În acest context, ne referim la “Studiu privind analiza complexă a cauzelor legislativ-instituționale de condamnare a Republicii Moldova de Curtea Europeană a Drepturilor Omului( CoEDO)” de Vasile Rotaru, Igor Dolea și Ion Cretu (2009), pagina 44:

*“Se pare că problema tergiversării examinării cauzelor penale nu ține atât de imperfecțiunea normelor interne, cât de managementul sistemului judecătoresc și de atitudinea subiecților implicați. În cele mai dese cazuri, reprezentanții instituțiilor și ai procuraturii se acuză reciproc de situația creată. Un aspect separat al problemei îl constituie neprezentarea martorilor, deși, în opinia noastră, se exagerează atunci când se invocă faptul că tergiversarea judecării cauzei este determinată de neprezentarea acestora. Există și chestiuni de ordin procesual, care prevăd obligația părților de a prezenta probe. Deși obligația de a prezenta probe revine părților, instanța citează martorii, iar în caz de neprezentare a acestora, îi poate sancționa cu amendă judiciară sau poate dispune aducerea lor silită. În opinia unor judecători, procurorul este obligat să asigure prezența martorilor. Lipsa unor prevederi clare în legislația procesuală penală creează asemenea confuzii”.*

Sîntem ferm convinși că un sistem de citare convenit în ansamblu cu un sistem funcțional de compensare a cheltuielilor suportate de martori, reprezintă o importanță crucială pentru buna și eficienta funcționare a instanțelor de judecată. O astfel de reformă ar necesita:

- introducerea modificărilor relevante în legislație
- majorarea finanțării
- schimbarea atitudinii în rîndurile judecătorilor, procurorilor, avocaților, dar chiar și a societății în general.

Susținem conceptul ședințelor de judecată consecutive, însă ținem să atenționăm că nu propunem revenirea la principiul vechi de continuitate a procesului, *stricto sensu*, existent pe timpurile Uniunii Sovietice. Conform conceptului nou propus, ca regula generală, cauza urmează a fi examinată într-o singură ședință de judecată, care poate fi amînată doar în cazurile în care acest lucru este absolut necesar.

În opinia noastră, introducerea conceptului de ședințe de judecată consecutive, va permite ca:

- să crească eficiența instanțelor de judecată,
- judecătorul să depindă mai puțin de documentele întocmite pe parcursul urmăririi penale
- să se îmbunătățească calitatea ședințelor de judecată, toate probele fiind prezentate instanței în cadrul unui proces continuu
- să crească transparența procesului de judecată, publicul larg avînd posibilitatea de a urmări procesele în mod neîntrerupt
- să se reducă riscul corupției datorită eficienței și transparenței sporite.

## **PILONUL 2. Justiția Penală**

### **Comentarii generale:**

Misiunea NORLAM salută multitudinea de inițiative bune propuse pentru reformarea procuraturii.

În viziunea noastră, există trei aspecte care prezintă importanță majoră:

- 1) Consolidarea rolului organelor procuraturii la faza de urmărire penală, acestea având rolul crucial și necesar în calitatea lor de garant al supremației legii începând cu primele acțiuni de urmărire penală întreprinse de organele de poliție. Rolul organelor procuraturii este cu atât mai important cu cât faza pre-judiciară poate avea un impact considerabil asupra cerinței legalității și drepturilor garantate la libertate și viața privată a cetățenilor (Articolele 3, 5, 6 și 8 din Convenția europeană) (a se vedea comentariile la punctele 2.1.3 și 2.1.4).
- 2) Activitatea organelor procuraturii din Republica Moldova ar trebui să fie limitată la domeniul politicii penale și gestionarea cauzelor penale. Cu alte cuvinte, organele procuraturii trebuie să conducă urmărirea penală din momentul apariției bănuielilor precum că a fost încălcată legea penală și să reprezinte eficient acuzarea în instanța de judecată. Procurorii trebuie să fie exonerati de sarcina de a participa la examinarea pricinilor civile și a petițiilor primite de la cetățeni (a se vedea comentariile la punctul 2.2.4).
- 3) Sistemul de ierarhie trebuie să cuprindă două sau trei nivele clar definite care vor sta la baza procesului de luare a deciziilor în dependență de gravitatea cauzelor penale. În cadrul sistemului dat, procurorii trebuie să fie asigurați cu independență internă în procesul de luare a deciziilor, iar notorietatea deciziilor procurorilor trebuie să fie asigurată în scris în dosar (a se vedea comentariile la punctul 2.2.8).

### **Comentarii specifice**

#### ***2.1.3. Clarificarea rolului și competențelor organelor procuraturii și celorlalte organe de urmărire penală, precum și ale apărării (cadrul legal și instituțional)***

Suntem de părerea că clarificarea competențelor și rolului organelor procuraturii și ale organelor de urmărire penală constituie una dintre cele mai importante sarcini. Cu alte cuvinte, rolul sporit al organelor procuraturii în cadrul urmăririi penale, precum și diversitatea competențelor ce țin de activitatea operativă de investigație și de urmărire penală trebuie să fie înlocuite cu o singură urmărire penală care ar cuprinde tot spectrul de investigații. Acest lucru presupune reorganizarea organelor de urmărire penală din cadrul MAI. A se vedea comentariile la punctul 2.1.4.

Un aspect al drepturilor discreționare ale procurorului îl constituie competența de a elibera o persoană din arestarea preventivă fără încheierea judecătorului de instrucție. Dacă condițiile legale pentru arestarea preventivă nu mai sunt întrunite, procurorul este obligat să elibereze imediat persoana arestată.

Acest lucru nu se întâmplă în Republica Moldova. Menținerea arestării preventive fără o bază juridică nu doar încalcă prevederile legislației naționale, ci și cele din Articolul 5 al CEDO. În Moldova, persoana arestată poate să rămână în arest preventiv pe tot parcursul termenului aplicat de judecătorul de instrucție, organele procuraturii neavând competența de a o elibera. Acordarea organelor procuraturii a dreptului de a elibera persoana din arestarea preventivă

Înainte de termen va defini clar rolul și responsabilitatea procurorilor de a garanta supremația legii și a proteja drepturile omului. Totodată, va fi accentuată cerința față de procuror de a monitoriza în continuu legalitatea tuturor acțiunilor de investigație la faza pre-judiciară și de a acționa imediat în dependență de circumstanțele noi ale cauzei.

Pe de altă parte, înzestrarea procuraturii cu această competență nu va constitui o sporire considerabilă a împuternicirilor, dat fiind faptul că actualmente procurorul se poate abține de la solicitarea prelungirii termenului de arestare preventivă, astfel încât persoana va fi eliberată la expirarea termenului detenției provizorii indiferent de opinia instanței de judecată. Actualmente, drepturile persoanei arestate pot fi încălcate atunci când arestul nu mai este strict necesar sau când nu mai sunt întrunite alte cerințe legale care inițial au stat la baza aplicării arestării preventive. Încheierea unui judecător de instrucție în atare situații reprezintă o formalitate lipsită de necesitate, care poate veni în contradicție cu cerința pentru eliberare imediată a persoanei. Ținem să menționăm faptul că organele procuraturii din Norvegia dispun de dreptul și de obligația de a elibera persoana în asemenea situații, indiferent de faptul care instanță de judecată a stabilit inițial sau a confirmat termenul de detenție preventivă.

#### ***2.1.4. Optimizarea procedurilor de investigație operativă și urmărire penală (clarificarea coraportului între activitatea organelor operative de investigație și de urmărire penală)***

Organele procuraturii trebuie să supravegheze și să aibă posibilitatea de a conduce toată activitatea de investigație desfășurată de organele de poliție, precum și să asigure legalitatea tuturor activităților vizate. Activitatea desfășurată de organele de poliție care vizează dreptul garantat la libertate și viața privată presupune respectarea strictă a principiului legalității, care trebuie să fie supravegheat de organele procuraturii. Aceasta vizează nu doar reținerile, ci și metodele speciale de investigație, cum sunt interceptarea convorbirilor telefonice și înregistrarea audio a comunicărilor. Cerința legalității este valabilă indiferent de faptul dacă informația obținută prin astfel de metode va fi sau nu utilizată ulterior în calitate de probă în instanța de judecată, sau dacă informația va fi sau nu utilizată în cadrul investigației, dacă va fi sau nu va fi păstrat secretul activității. Activitatea dată are un impact asupra libertății cetățenilor și responsabilitatea procurorului este de a asigura legalitatea unor astfel de măsuri.

Argumentul precum că informația obținută nu va fi utilizată în calitate de probă în instanța de judecată nu poate fi folosit pentru a justifica desfășurarea unei asemenea activități fără supravegherea procurorului. Această activitate, prin natura sa, presupune respectarea strictă a principiului legalității. Prin urmare, diferența între investigația operativă și urmărirea penală trebuie să fie înlăturată. Soluția dată este aplicabilă, de exemplu, pentru România, Germania și Norvegia. Formularea „activitatea operativă” în cadrul organelor de poliție trebuie să fie rezervată pentru activități altele decât cele de investigație.

Este de menționat că aplicarea metodelor speciale care presupun respectarea principiului legalității, în mod inevitabil, presupune inițierea (înregistrarea) unui dosar penal, cu desemnarea unui procuror care va asigura respectarea legalității, chiar dacă dosarul se află încă la etapa când informația despre acesta este secretă. Procurorul trebuie să se adreseze judecătorului de instrucție, conform procedurii stabilite în lege, în vederea obținerii permisiunii necesare pentru desfășurarea măsurilor respective. Probele obținute la etapa dată sunt utilizate în calitate de probe în instanța de judecată, cu condiția că acestea au fost colectate în conformitate cu prevederile Codului de procedură penală.

Pentru informație mai detaliată despre recomandările noastre privind interacțiunea între organele procuraturii și organele de urmărire penală, a se vedea Anexa nr. 1 „Managementul



urmării penale”<sup>1</sup>. Pentru a vă familiariza cu delimitarea între activitatea operativă a organelor de poliție și urmărirea penală, a se vedea Anexa nr. 2 „Pornirea urmării penale”<sup>2</sup>, punctul 3, „Activitatea operativă de investigații desfășurată de organele de poliție și pornirea urmării penale”.

### **2.1.5 Perfecționarea legislației procesual penale în vederea înlăturării contradicțiilor existente între aceasta și standardele existente în domeniul protecției drepturilor omului și libertăților fundamentale**

Cît privește faza pre-judiciară, experții NORLAM au accentuat de cîteva ori necesitatea modificării prevederilor Articolului 307 din CPP, care reglementează care anume materiale urmează a fi anexate la demersul procurorului privind aplicarea arestării preventive, înaintat în instanța judecătorească. Ultima propoziție din aliniatul (1) al articolului menționat prevede că „La demers se anexează materialele care confirmă temeinicia acestuia”.

Experții NORLAM consideră că prevederea dată nu corespunde cerințelor CtEDO. Suntem de părerea că judecătorului de instrucție, precum și apărătorului, urmează să-i fie prezentate toate materialele din dosar. Apărătorul, deja la etapa dată, are dreptul să pregătească și să desfășoare apărarea în conformitate cu principiile egalității armelor și contradictorialității. Prezentarea doar a materialelor „...care confirmă temeinicia” demersului procurorului nu asigură respectarea acestor principii. În mod similar, controlul legalității, care constituie responsabilitatea judecătorului de instrucție, nu poate fi desfășurat doar în baza documentelor selectate de procuror. În demersul înaintat instanței de judecată trebuie să fie expusă opinia procurorului precum că circumstanțele care sunt împotriva aplicării detenției preventive nu prevalează asupra circumstanțelor care vin să susțină aplicarea măsurii date. În acest context, este crucial ca atât judecătorul, cît și apărătorul să aibă acces la documentele care infirmă necesitatea aplicării arestării preventive. În caz contrar, controlul legalității este desfășurat de către procuror și nu de instanța de judecată, după cum este prevăzut în legislația națională și CEDO. În situațiile în care unele materiale din dosar trebuie păstrate în secret în interesele urmării penale, decizia respectivă trebuie să fie luată de instanța de judecată.

În acest context, anexăm scrisoarea NORLAM din 24 mai 2011 și scrisoarea NORLAM din 28 iulie 2010, privind Articolele 307, 308 și 66 din CPP, cu referințe la jurisprudența de la Strasbourg (Anexa nr. 3<sup>3</sup> și Anexa nr. 4, respectiv).

Mai mult, a se vedea punctul 2.1.4 de mai sus privind sporirea atribuțiilor procurorului la faza pre-judiciară, care, de asemenea, presupune modificarea unor prevederi din CPP.

#### **2.2.1. Revizuirea procedurii de numire a Procurorului General și a adjuncților acestuia și stabilirea unor criterii clare și transparente de selectare a candidaților la aceste funcții (Consiliul Superior al Procurorilor – Președintele RM); Numirea Procurorului General pe un termen îndelungat, fără posibilitatea de a fi desemnat pe un nou termen**

Potrivit tradiției norvegiene și conform principiului separării tripartite a puterilor în stat, în Norvegia, procuratura aparține puterii executive. Din acest motiv, Regele (Guvernul) este organul care numește Procurorul General și toți ceilalți procurori din cadrul serviciului superior norvegian de procuratură (adică, din cadrul celor două nivele ierarhic superioare ale

<sup>1</sup> <http://www.norlam.md/doc.php?l=ro&idc=250&id=587>

<sup>2</sup> <http://www.norlam.md/doc.php?l=ro&idc=250&id=588>

<sup>3</sup> <http://www.norlam.md/doc.php?l=ro&idc=250&id=590>

organelor procuraturii). În principiu, Regele reprezintă nivelul cel mai înalt al procuraturii în Norvegia, însă de la înființarea Procuraturii Generale în 1889, Guvernul niciodată nu a influențat nici o decizie a Procurorului General în cauze concrete.

În Norvegia, interacțiunea între Guvern și Procuratura Generală se exprimă prin faptul că Procuratura Generală realizează politicile Guvernului, de exemplu, consolidarea drepturilor minorilor și ale victimelor violenței în familie. Procuratura Generală prezintă rapoarte privind tendințele importante din domeniul penal și necesitatea de a introduce modificări în legislație pentru a lupta mai eficient împotriva criminalității, de exemplu, din rapoartele privind creșterea numărului de deținuți în izolatoarele de detenție preventivă din Oslo reiese necesitatea de a spori numărul locurilor de detenție – o problemă care urmează a fi soluționată de Guvern în calitatea sa de putere executivă. Din acest motiv, Procuratura Generală din Norvegia nu prezintă rapoarte anuale Parlamentului, ci informează Guvernul și Ministerul Justiției despre schimbările majore și tendințele în domeniul penal. Multe dintre informațiile importante, precum este strategia Procuraturii Generale privind directivele și obiectivele pentru anul următor sunt publicate.

Potrivit tradiției noastre, Parlamentul are funcții de adoptare a legilor și control parlamentar. Nu doar Ministrul Justiției, ci și Procurorul General, poate fi invitat în Parlament, în ședința publică, pentru a da explicații pe marginea unor probleme de importanță majoră. În mod special, urmează a fi menționate ședințele în cadrul Comisiei pentru Control și Constituție și/sau Comisiei pentru Justiție din Parlament în calitatea acestora de organe care monitorizează probleme naționale majore și modul în care sunt exercitate puterile instituționale.

Un avantaj al faptului că Procurorul General nu este numit de Parlament ar putea fi că Parlamentul poate avea o abordare mai critică atunci când acesta răspunde la întrebările adresate de membrii Parlamentului. În mod similar, declarațiile parlamentarilor pot fi mai directe și mai critice, iar încălcările serioase ale normelor de conduită pot avea consecințe politice în conformitate cu regulile parlamentare acceptabile.

Dacă Consiliul Superior al Procurorilor va fi împuternicit să listeze candidații, apare întrebarea dacă Consiliul ar trebui să fie lărgit la o anumită etapă în scopul numirii Procurorului General și a adjuncților. Acest lucru poate fi realizat pentru a asigura ca în calitate de candidați să figureze și persoane, altele decât din organele procuraturii, de exemplu, judecătorii și avocații.

În viziunea noastră, Procurorul General trebuie să fie desemnat pe un termen de cel puțin 6 ani. Începând cu anul 1889, când a fost numit în funcție primul Procuror General al Norvegiei, termenul mediu de deținere a funcției date a constituit 9,5 ani.

### ***2.2.3. Fortificarea capacităților Consiliului Superior al Procurorilor în vederea asigurării administrării eficiente a instituției procuraturii***

Vorbind despre fortificarea capacităților Consiliului Superior al Procurorilor, susținem idea consolidării Consiliului și asigurării independenței acestuia prin intermediul propriului buget alocat.

Recent a fost abordat subiectul privind necesitatea acordării procurorilor a statutului de magistrați.

Dacă se va opta pentru soluția dată, recomandăm să nu fie unite organele de autoadministrare pentru judecători și procurori. Tot în acest context, nu susținem ideea reorganizării Consiliului Superior al Magistraturii în vederea creării unui organ bicameral (pentru judecători și pentru procurori). Experții NORLAM accentuează că o astfel de fuzionare ar crea impresia unei relații strânse între procurori și judecători, contribuind, astfel, la reducerea încrederii societății civile, care, în mod continuu, va pune la îndoială imparțialitatea, în special, a judecătorilor. În Moldova deja persistă o situație nefavorabilă, când majoritatea judecătorilor de instrucție, de fapt, sunt recrutați din rândul procurorilor. Posibil că cel mai important argument împotriva soluției date îl constituie principiul separării puterilor în stat: legislativă, executivă și judiciară. Procuratura aparține puterii executive, iar instanțele de judecată – celei judiciare, care trebuie să fie lipsită de orice influență a puterii executive.

#### ***2.2.4. Definierea clară a competențelor organelor procuraturii (excluderea procurorului din cadrul procedurii civile, examinarea petițiilor)***

Experții NORLAM sînt de părerea că activitatea procurorilor trebuie să fie limitată la domeniul justiției penale, ceea ce înseamnă că procuratura trebuie să fie exonerată de alte sarcini, care au rămas drept moștenire de pe timpurile sovietice, precum este participarea la examinarea pricinilor civile reprezentînd interesele statului.

Apare întrebarea dacă ar trebui să fie găsite soluții intermediare. Dacă da, asemenea soluții intermediare ar trebui să existe doar în cadrul unor termene limite strict stabilite în scopul transferării acestor atribuții către alte organe specializate. De asemenea, urmează a fi analizată necesitatea consolidării instituțiilor existente, cum sunt sistemul de protecție a copilului și sistemul protecției sociale, în general. Presupunem că implicarea curentă a organelor procuraturii în domeniile respective ar putea împiedica dezvoltarea acestor instituții.

Cît privește participarea procurorilor la examinarea pricinilor civile, recomandările noastre au fost expuse în Nota informativă „Pricinile civile și procuratura” (Anexa nr. 5<sup>4</sup>).

#### ***2.2.5. Examinarea oportunității lichidării procuraturilor specializate (procuraturii militare, în transport, anticorupție, pe lângă curțile de apel, procuraturii municipale Chișinău)***

În general, susținem ideea simplificării structurii organizatorice a organelor procuraturii. Cu toate acestea, dată fiind cerința pentru un sistem ierarhic clar, ne punem întrebarea dacă o astfel de simplificare va asigura “nivelul ierarhic doi” necesar, situat între organele procuraturii ierarhic inferioare și Procuratura Generală. Dacă se va opta pentru soluția dată, sarcinile de bază ale nivelului ierarhic doi trebuie să includă gestionarea dosarelor penale în general, și nu doar a unor categorii speciale de dosare.

Pe de altă parte, trebuie să fie creată o instituție separată pentru investigarea plîngerilor împotriva ofițerilor de poliție și a procurorilor nu doar în cazuri de depistare a actelor de corupție, ci și în toate cazurile de neîndeplinire a îndatoririlor de serviciu. Instituția dată trebuie să includă procurori și anchetatori recrutați, în mod imparțial, din cadrul organelor procuraturii și de urmărire penală, care nu pot deține concomitent și alte funcții. Instituția dată trebuie să fie subordonată doar Procuraturii Generale în calitatea sa de organ superior în sistemul ierarhic. România și Norvegia ar putea servi drept surse de inspirație pentru soluții în acest sens.

---

<sup>4</sup> <http://www.norlam.md/doc.php?l=ro&idc=250&id=586>

### **2.2.6. Examinarea necesităților de personal ale organelor procuraturii și elaborarea propunerilor pentru optimizarea numărului de procurori (elaborarea designului mantiei pentru procurori)**

În ceea ce privește mantia procurorului, în Norvegia, judecătorii, avocații și procurorii poartă în instanța de judecată mantii negre. Diferența este că mantiile judecătorilor au gulere de catifea, iar cele ale avocaților și procurorilor – gulere de mătase.

### **2.2.8. Asigurarea independenței interne a procurorilor, prin excluderea posibilității unor instrucțiuni ilegale de către procurorii ierarhic superiori și reexaminarea procedurii de autorizare a acțiunilor procurorilor ierarhic inferiori de către procurorii ierarhic superiori (reglementarea procedurii de contestare a instrucțiunilor ilegale)**

Experții NORLAM consideră că sistemul ierarhic trebuie să fie constituit din două sau trei nivele clar definite care vor sta la baza procesului intern de luare a deciziilor de către organele procuraturii în dependență de gravitatea cauzelor. Deciziile procurorilor nu pot fi anulate de procurorii ierarhic superiori din cadrul aceleiași direcții sau departament.

Organul ierarhic superior va avea împuternicirea să anuleze deciziile procurorilor ierarhic inferiori, cu condiția că o atare anulare este făcută în scris și anexată la dosar, fiind realizată în cadrul limitelor legale și în baza termenilor stabiliți, cu înștiințarea persoanei bănuite despre decizia procurorului ierarhic superior. Anularea deciziei procurorului ierarhic inferior în favoarea bănuțului nu va fi supusă acestor limitări, însă, urmează a fi realizată cu respectarea drepturilor victimei.

Procurorii trebuie să fie asigurați cu independență internă în procesul de luare a deciziilor, iar notorietatea deciziilor procurorilor trebuie să fie asigurată în scris în materialele dosarului. Aceasta înseamnă că nici o persoană nu poate influența nici nu poate încerca să influențeze deciziile procurorului, adică nici procurorii ierarhic superiori și nici o altă persoană din cadrul sistemului ierarhic. Această obligație și drept al procurorului nu înseamnă că el nu poate solicita opinia unui coleg, însă doar în măsura în care procurorul își dorește acest lucru, și nu ca regulă generală.

Descrierea modului de organizare a organelor procuraturii în Norvegia este prezentată în Anexa nr. 6 și Anexa nr. 7 care include și o prezentare a principiilor competențelor în dependență de gravitatea cauzei și principiul „liniei directe în ierarhie”.

### **2.2.9. Reexaminarea regulilor de răspundere a procurorilor și excluderea imunității generale a acestora**

Imunitatea generală a procurorilor trebuie să fie exclusă. Cu toate acestea, urmează a fi examinată oportunitatea acordării unei protecții suplimentare pentru funcția de procuror în comparație cu prevederile generale ale legislației muncii.

### **2.3.1. Implementarea unor metode moderne de investigare și urmărire penală (tehnologii informaționale, expertize moderne etc.)**

Sporirea eficienței și îmbunătățirea rezultatelor activității sunt cerințe față de organele de urmărire penală și procuratură din toate țările. De exemplu, trebuie să fie dezvoltată interacțiunea între organele procuraturii și organele de urmărire penală în cadrul interceptării convorbirilor telefonice, iar prezentarea rezultatelor unor astfel de măsuri în instanța de judecată trebuie să asigure dreptul inculpaților la egalitatea armelor și contradictorialitatea

procesului. De exemplu, în Norvegia, ofițerii de poliție fac prezentarea audio și video în calitate de martori în cadrul ședinței de judecată. Experiențele în acest sens ale organelor de poliție și procuratură din Norvegia ar putea prezenta interes pentru Moldova.

#### ***2.3.4. Ameliorarea capacităților profesionale ale actorilor fazei pre-judiciare, prin asigurarea specializării acestora***

Experiența demonstrează că este necesară specializarea actorilor fazei pre-judiciare în anumite cauze, cum sunt dosarele economice. În Norvegia, există unități specializate în crime organizate, infracțiuni informatice, de război, spălare de bani, corupție, infracțiuni fiscale grave.

Ofițeri de poliție desemnați sunt instruiți în domeniul gestionării dosarelor privind abuzul sexual al copiilor și violența în familie.

Cît privește specializarea procurorilor în Norvegia, a se vedea Nota informativă nr. 6, și anume „Serviciul național de investigare și urmărire penală a infracțiunilor economice și ecologice” și „Serviciul național de investigare a crimelor organizate și altor infracțiuni grave”.

#### ***2.4.1. Asigurarea înregistrării și distribuirii electronice a sesizărilor cu privire la comiterea infracțiunilor***

Sugerăm elaborarea unui sistem electronic de gestionare a dosarelor penale. Procurorii trebuie să aibă acces la toate dosarele pentru gestionarea cărora au fost desemnați, să aibă posibilitatea să desfășoare urmărirea penală și să-și emită hotărârile prin intermediul sistemului. În cadrul acestui sistem, documentele cu statut de documente finalizate nu mai pot fi modificate sau șterse ulterior din program. Documentele pe suport de hârtie trebuie întotdeauna să fie reflectate în program, de exemplu, documentele externe, cum sunt scrisorile și rapoartele de expertiză medico-legală trebuie să fie scanate și integrate în dosarul electronic, cu atribuirea numărului respectiv.

Competența de examinare a plîngerilor trebuie să fie limitată, a se vedea Nota informativă nr. 6.

#### ***2.5.1. Liberalizarea continuă a politicilor penale prin utilizarea sancțiunilor și măsurilor preventive ne-custodiale***

#### ***2.5.2. Dezincriminarea legii penale***

#### ***2.5.4. Consolidarea sistemului justiției pentru minori, inclusiv prin asigurarea specializării actorilor acestui sistem***

În viziunea noastră, punctele 2.5.1, 2.5.2 și 2.5.4 sunt strîns legate între ele. În special, minorii și persoanele care au săvîrșit infracțiunea pentru prima dată trebuie să fie priviți ca persoane care au cele mai bune șanse de a se reintegra în societate. Suntem conștienți de faptul că minorii pot săvîrși fapte foarte grave și crude. Cu toate acestea, faptul dat nu trebuie să reducă atitudinea mai blîndă față de majoritatea persoanelor care fac parte din acest grup.

Susținem necesitatea unei atitudini speciale față de minori și persoanele care au săvîrșit infracțiunea pentru prima dată. Cu toate acestea, suntem sceptici față de prea multă specializare, dat fiind faptul că toți actorii din sistemul justiției ar trebui să fie în stare să ofere minorilor această atenție specială, iar o astfel de specializare ar putea duce la lipsă de flexibilitate și probleme de competență nesoluționate. Cum rămîne cu făptuitorul care avea

mai puțin de 18 ani în momentul săvârșirii infracțiunii și mai mult de 18 ani în timpul ședinței de judecată? Cum rămîne cu băiatul de 19 ani avînd o maturitate psihică de 15 ani? Cum rămîne cu infractorul care a săvârșit infracțiunea pentru prima dată la vîrsta de 18 ani și o zi? Apare întrebarea dacă pentru actorii sistemului judiciar va fi benefică comunicarea cu diferite categorii de persoane în cadrul activității profesionale. Astfel, experiența comunicării cu un „criminal profesionist” condamnat de multe ori vine în contrast cu experiența trăită cu un „băiețel” care apare în fața instanței de judecată pentru prima dată.

În ceea ce ține de organizarea cursurilor integrate pentru procurori și avocați, experții NORLAM consideră că este o idee bună, totuși ar fi mult mai benefic și eficient dacă judecătorii ar fi, de asemenea, incluși în aceste cursuri.

### **PILONUL 3. Accesul la justiție și executarea hotarîrilor judecătorești**

Punctul de pornire este că toți trebuie să aibă acces egal la justiție. Avocații reprezintă acei membri ai societății care pot ajuta cetățenii de rînd în exercitarea acestui drept. Suplimentar la lucrul lor pe cazuri concrete, avocații prin activitatea lor participă la consolidarea societății în general, și anume prin identificarea unor neajunsuri ale sistemului de drept și prin înaintarea propunerilor în vederea înlăturării acestora.

Sîntem convinși că avocații moldoveni trebuie să participe activ la procesul de reformare a justiției. Justiția se bazează pe echilibrul între părți. Actualmente, justiția moldovenească duce lipsă de anumite elemente ale acestui echilibru, respectiv, sunt necesare schimbări pentru a crea un sistem echitabil și eficient. Echilibrul respectiv trebuie să existe și în procesul de planificare a reformei. Prin urmare, este importantă participarea avocaților în acest proces, pentru a evita situațiile cînd argumentele ce țin de buget și eficiență ar putea prevala asupra intereselor umaniste, echității și drepturilor omului.

#### **3.1. Fortificarea sistemului de acordare a asistenței juridice garantate de stat (AJGS)**

Sistemul de acordare a asistenței juridice garantate de stat trebuie revizuit cu scopul de a spori calitatea și eficiența acestuia, precum și pentru a-l face mai atractiv pentru avocați, astfel încît mai mulți avocați să dorească să activeze în cadrul acestuia.

Propunem introducerea unor reguli interne în cadrul organelor procuraturii referitor la accesul efectiv al avocatului la materialele dosarului. Trebuie alocate resurse financiare suficiente organelor procuraturii pentru a procura aparate de copiere, hîrtie și pentru a angaja personal auxiliar care ar facilita copierea și transmiterea tuturor materialelor dosarului către avocat la etapa aplicării arestării preventive.

### **PILONUL 6. Respectarea drepturilor omului în sectorul de justiție**

#### **Direcția strategică 6.4. Consolidarea sistemului de probațiune și a sistemului penitenciar:**

**Cu referire la Probațiune, avem următoarele comentarii generale:**

În majoritatea țărilor Europene, de mai mulți ani se pune accent pe aplicarea pedepselor alternative la detenție și pe procesul de resocializare a foștilor deținuți, sarcini ce se află în responsabilitatea Serviciului de Probațiune. Este o opinie larg acceptată că pedeapsa nu trebuie să fie mai severă decât este necesar și că executarea pedepsei în comunitate poate rezulta într-o prevenire mai eficientă a criminalității. Pentru majoritatea țărilor, conștientizarea acestui fapt la nivel politic a fost urmată de transferul sarcinii de executare a mai multor tipuri de pedepse de la sistemul penitenciar la probațiune.

Prin urmare, propunem ca această idee să-și găsească reflectare în Strategie, de exemplu, prin introducerea unei direcții strategice separate în Pilonul II JUSTIȚIA PENALĂ, cum ar fi: 2.6. *Sporirea ponderii pedepselor neprivative de libertate în totalul pedepselor penale și eficientizarea procesului de executare a lor.*

Suplimentar la acest comentariu general, experții NORLAM vin cu următoarele comentarii specifice la domeniile de intervenție 6.4.1. – 6.4.3.:

**Diminuarea controlului procuraturii asupra probațiunii.** În iunie 2011, experții NORLAM au adresat Ministerului Justiției al Republicii Moldova și Procuraturii Generale a Republicii Moldova o scrisoare, prin care au propus limitarea considerabilă a atribuțiilor de control ale organelor procuraturii asupra serviciului de probațiune. Acest lucru ar permite consolidarea independenței instituției probațiunii și apropierea acesteia de cele mai bune standarde europene. Această propunere poate fi inclusă în domeniul de intervenție specific existent 2.2.4 – *Definirea clară a competențelor organelor procuraturii.*

**Consolidarea parteneriatelor dintre serviciul de probațiune și alte organizații publice sau private, membri ai societății civile, familii și comunități în vederea promovării reabilitării și incluziunii sociale.**

Experții NORLAM susțin această propunere, cu toate acestea, ținem să împărtășim din experiența Norvegiei în acest domeniu și anume că parteneriatele trebuie inițiate la nivel de ministere și ulterior implementate la nivel operațional. Dacă acest lucru va fi menționat în Strategie sau planul de acțiuni elaborat în vederea implementării acesteia, domeniul de intervenție respectiv va deveni mai concret și obligatoriu.

**Angajarea consilierilor de probațiune.** În Strategie, se menționează în domeniul de intervenție 6.4.5 – *Revizuirea politicii de angajare și a sistemului de recrutare în instituțiile penitenciare.* O politică de angajare ar trebui să existe și în serviciul de probațiune, mai mult, considerăm că autoritatea de angajare trebuie să fie delegată Oficiului Central de Probațiune. Suplimentar, credem că ar trebui făcută o evaluare pentru a stabili dacă angajații în probațiune dispun de competența adecvată acestui serviciu, și dacă Oficiul Central este capabil să motiveze angajații să rămână în serviciu, dacă nivelul fluxului de cadre nu este prea ridicat, și eventual, evaluarea nivelului de salarizare.

**Instruirea în cadrul Institutului Național al Justiției.** În secțiunea *Rezultate scontate* se menționează „*Capacitatea sporită a Institutului Național al Justiției în domeniul instruirii continue pentru consilierii de probațiune*”. Experții NORLAM susțin acest rezultat dezirabil, totuși este dificil de a vedea care acțiune concretă sau domeniu de intervenție va duce la acest rezultat.

**Finanțarea serviciului de probațiune.** Pentru experții NORLAM este cert faptul că finanțarea serviciului de probațiune este insuficientă. De fapt, lipsa resurselor și condițiilor de muncă adecvate limitează posibilitățile angajaților de a îndeplini sarcinile impuse, de

exemplu, se pare că lipsa mijloacelor de transport în birouri sau a resurselor financiare pentru motorină împiedică consilierii de a vizita beneficiarii la domiciliu. Tot în acest context, cunoaștem că birourile de probațiune nu dispun de computere suficiente, nu au programe de soft de gestionare a dosarelor și nici arhivă electronică centralizată, lucruri care sunt indispensabile într-un serviciu de probațiune modern și eficient.

**Cu referire la sistemul penitenciar, dorim să facem câteva comentarii generale și/sau propuneri de măsuri ce nu sunt menționate în Strategie, după cum urmează:**

### **1 *Decentralizarea sistemului penitenciar***

- a) Mai multă autonomie la nivel local (instituțiile penitenciare), respectiv, o mai mare putere de decizie pentru șefii de penitenciare. Această schimbare trebuie introdusă în paralel cu ridicarea cerințelor la angajare sau promovare în funcția de șef, precum și cu instruirii comprehensive în domeniul managementului;
- b) Împuternicirea Directorului General sau a Șefului de penitenciar să decidă transferul deținuților dintr-un penitenciar în altul (dintr-un tip de penitenciar în altul) ar permite o separare mai eficientă a grupurilor criminale, dar și transferul progresiv al deținuților de la condiții mai stricte (penitenciare de tip închis) la condiții mai blânde (penitenciare de tip semi-închis), respectiv o mai bună tranziție către libertate (posibilitatea de a executa ultima treime din termen în penitenciare de tip deschis)<sup>5</sup>.
- c) Crearea bazei legale pentru angajarea deținuților în activități remunerate direct de către penitenciar ar permite ocuparea mai extinsă a condamnaților, dar și gestionarea mai eficientă a timpului petrecut în penitenciar. Este cunoscut faptul că infrastructura instituțiilor penitenciare este grav deteriorată, de ce nu se oferă deținuților posibilitatea de a renova clădirile penitenciare? Acest lucru este o practică obișnuită în Norvegia.
- d) Această reformă ar trebui urmată de un control strict asupra subculturii criminale și liderilor neformali din penitenciare, avînd scopul final de a eradică această tradiție vicioasă.

### **2 *Schimbarea infrastructurii instituțiilor penitenciare din camere mari (dormitoare) în celule sau camere de maxim 8 persoane***

- a. Reconstrucția implică, desigur, costuri semnificative, prin urmare considerăm că încadrarea condamnaților în aceste munci ar fi o soluție benefică pentru ambele părți;
- b. Posibilitatea de a separa deținuții cu un comportament bun de cei care influențează negativ restul condamnaților ar permite penitenciarului un control mai strict asupra subculturii criminale, dar și o diferențiere în baza comportamentului, motivației spre schimbare și nu în baza ierarhiei impuse de liderul neformal. Este nevoie de adoptarea de către Ministerul Justiției a unei politici de eradicare a subculturii criminale din sistemul penitenciar.

---

<sup>5</sup> După conceptul eliberare treptată („gradual release”)



- c. Din motive de securitate, camerele nu trebuie să depășească 6-8 locuri. Posibilitatea de a avea propria celulă, sau, din contra, posibilitatea de a locui împreună cu alți deținuți poate fi aplicată drept măsură de motivare/recompensă pentru bună purtare și respectarea regulilor penitenciarului.

## **Comentarii specifice pentru domeniile de intervenție 6.4.4 - 6.4.8:**

### **6.4.4. Consolidarea sistemului de înaintare și examinare a plîngerilor referitoare la activitatea serviciilor de probațiune și la sistemul penitenciar.**

Experții NORLAM salută inițiativa Ministerului Justiției de a îmbunătăți sistemul de înaintare și examinare a plîngerilor. Misiunea NORLAM este disponibilă de a oferi asistență în acest domeniu, dat fiind faptul că am studiat această problemă și am cooperat pe acest segment cu Departamentul Instituțiilor Penitenciare (DIP). Trebuie menționat faptul, că o procesare eficientă a plîngerilor depinde și de descentralizarea puterii de decizie (a se vedea punctul 1 mai sus), astfel contestarea unei decizii emise de către administrația penitenciarului va trebui, în mod obligatoriu, să fie examinată mai întâi de către organul emitent, și abia după aceasta, dacă decizia este nesatisfăcătoare, adresată la organul ierarhic superior (DIP).

### **6.4.5. Revizuirea politicii de angajare și sistemului de recrutare în instituțiile penitenciare**

Misiunea NORLAM recomandă o creștere generală a numărului de angajați, în special a celor care lucrează direct cu deținuții. În Moldova, în medie, doar circa 20% din angajații unui penitenciar intră în contact direct cu deținuții, dintre care doar jumătate fac lucru educativ/corecțional. Comparativ cu standardele europene, nu încapе îndoială că numărul de ofițeri calificați să lucreze pe domeniul educativ (asupra schimbării comportamentului și gîndirii deținutului) este insuficient, iar aceasta ar putea periclita procesul de reformare.

Propunem introducerea unui domeniu de intervenție nou - **Reorganizarea personalului și revizuirea serviciilor**. Sarcinile și atribuțiile diferitori categorii de personal (în special, serviciul educativ și regim) trebuie revizuite astfel încît să permită implicarea a cît mai multor angajați în activitățile cu deținuții. Accentul trebuie pus nu doar pe securitatea statică, dar și pe cea dinamică<sup>6</sup>. Experții NORLAM recomandă introducerea conceptelor de securitate dinamică, statică și organizațională în programul de instruire a personalului penitenciar.

Revenind la problema subculturii criminale, considerăm că, la moment, din cauza numărului insuficient al ofițerilor, aceștia nu pot influența masa de condamnați, și prin urmare nu au capacitatea de a implementa schimbări calitative.

De asemenea, susținem revizuirea vârstei timpurii de pensionare pentru a avea mai mulți angajați cu experiență în sistem, dar și pentru a schimba factorul de motivație la angajare.

**Demilitarizarea comprehensivă a sistemului penitenciar** trebuie introdusă în Strategie ca un domeniu de intervenție aparte (6.4.9., de exemplu) pentru că este un proces foarte complex. Ținem să atragem atenția asupra faptului că demilitarizarea nu înseamnă doar/neapărat excluderea uniformelor, ci mai degrabă schimbarea culturii organizaționale,

---

<sup>6</sup> Regulile Penitenciare Europene din 2006, regula 51.2 și regulile 74-75.

stilului de management, schimbarea unor tradiții existente. Respectarea legii trebuie să prevaleze asupra executării oarbe a ordinelor.

#### **6.4.6. Promovarea și implementarea standardelor etice în cadrul serviciilor de probațiune și la sistemul penitenciar**

Experții NORLAM susțin inițiativa adoptării unor standarde de etică pentru probațiune și sistemul penitenciar. Mai mult decât atât, experții NORLAM au fost invitați să participe în grupul de lucru creat în cadrul DIP pentru modificarea Codului de etică.

#### **6.4.7. Dezvoltarea și implementarea politicilor de reabilitare și integrare socială, inclusiv planificarea individuală a executării pedepsei și crearea unui regim avansat progresiv de deținere, susținere a programelor cognitive (comportamentale)**

și

#### **6.4.8. Oferirea unor activități educative, ocupaționale și alte activități sociale deținuților**

Suntem de acord cu ideea implementării unor politici de reabilitare și integrare socială, inclusiv planificarea individuală a pedepsei, totuși desemnarea unor sarcini suplimentare pentru anumite categorii de personal trebuie făcută în paralel cu revizuirea sau excluderea unor sarcini curente, a se vedea comentariile noastre la domeniul **6.4.5.** mai sus, propunerea noastră de reorganizare a personalului și competențelor diferitor servicii. Pentru a ilustra ce avem în vedere, aducem un exemplu: sistemul de planificare individuală a pedepsei a fost introdus începând cu 2008, însă observăm că implementarea acestuia nu este atât de calitativă pe cât s-ar dori, din motiv că unui singur șef de sector revin câte 40-100 de astfel de planuri individuale, pe lângă o mulțime de alte sarcini. În Norvegia, orice ofițer de prim nivel (ofițer personal de contact) are în responsabilitate doar 4-6 deținuți pentru care trebuie să întocmească planul respectiv.

**Crearea unui regim progresiv de deținere** poate fi introdus ca un domeniu de intervenție separat (6.4.10., de exemplu), pentru că presupune o revizuire profundă a regimurilor actuale de detenție după cum urmează:

- a) Îmbunătățirea procesului de înregistrare a deținuților la sosire, dezvoltarea unui sistem de clasificare și amplasarea în sectoare diferite în dependență de evaluarea necesităților și riscurilor;
- b) Stabilirea unor criterii de diferențiere în baza cărora deținutul să fie evaluat regulat, și transferul progresiv al deținuților într-un sector sau altul după merite și purtare (sectoarele trebuie să aibă un regim diferențiat);
- c) Revizuirea regimurilor, crearea posibilității ca administrația penitenciarului să decidă termenul perioadei inițiale, regimul inițial nu trebuie să aibă o perioadă excesiv de lungă, mai ales după un termen îndelungat de arestarea preventivă, pentru că aceasta presupune deținerea unor condamnați în condiții mult mai stricte decât este necesar;
- d) Deschiderea unor penitenciare de tip deschis, sau crearea unor sectoare de tip deschis pe lângă penitenciare pentru a permite acomodarea treptată a deținutului cu condițiile de la libertate;

- e) Acordarea mai frecventă a deplasărilor fără escortă înafara penitenciarului pentru deținuții cu un comportament exemplar și în scopul pregătirii pentru liberare.

Cît privește **implementarea programelor cognitive**, credem că aceste instrumente de reabilitare sunt importante, totuși nu le considerăm o prioritate stringentă atîta timp cît nu sunt asigurate niște elemente/cerințe de bază, cum ar fi: încadrarea condamnaților în muncă la un nivel acceptabil (în 2010, doar circa 25% din condamnați au fost încadrați în muncă remunerată), cursuri profesionale și continuarea studiilor liceale pentru toți deținuții doritori, mai multe activități social-educative utile, evaluarea individuală și regulată a comportamentului deținuților, ateliere cu activități pentru care condamnatul poate primi diplomă/certificat ce i-ar permite angajarea în cîmpul muncii și reintegrarea în comunitate după liberare. Concluzia respectivă se bazează pe experiența și practica norvegiană.

Prezentul document a fost întocmit de următorii experți ai NORLAM: dl Dag Brathole, judecător, dl Jogeir Nogva, procuror public, dl Hans-Gunnar Stey, expert în probațiune, dl Espen Rinnan, avocat și dl Kim Ekhaugen, expert în domeniul penitenciar.

Cu respect,

Dag Brathole,

Șef al Misiunii