

The Criminal Code enumerates different broad types of crimes.<sup>35</sup> Crimes are further classified by degree of seriousness, which also determines the severity of punishments. The degree of seriousness depends both on the nature of the crime and the degree of prejudice or damage caused by the crime. In 2008 these classifications were changed as follows:

- Minor crimes have a maximum sentence of 2 years of imprisonment including (no change)
- Less serious crime have a maximum sentence of 5 years of imprisonment (no change)
- Serious crimes have a maximum sentence of 12 years of imprisonment including (previously 15 years)
- Very serious crimes are crimes committed with intention that may receive more than 12 years imprisonment (previously – more than 15 years).
- Exceptionally serious crimes are crimes committed with intention that may receive life imprisonment.<sup>36</sup>

Imprisonment is not the only form of sanction provided for in the Criminal Code. Other sanctions include fines; deprivation of the right to hold certain positions or to practice a certain activity; stripping of military rank, special title, qualification (classification) degree or state distinctions; and community work. In 2006 some criminal sanctions were reduced (mostly to 2-3 years imprisonment) and the range of offences for which alternative sentences could be applied was expanded.<sup>37</sup>

## 2.6 Stages of the criminal process

The criminal justice process in Moldova has the following stages:

- the pre-trial investigative phase (criminal investigation)
- the trial of first instance (trial)
- ordinary appellate stage: appeal and cassation (where an appeal or cassation is made)
- implementation of sentence (where there has been conviction).

Accused persons may also use any of the extraordinary forms of appeal, that is, cassation in annulment and re-examination of the case.

### 2.6.1 Criminal investigation stage

Criminal investigation is a mandatory stage of the criminal process during which the specialized investigatory bodies of the state collect the necessary evidence regarding the crime and the person alleged to have committed the crime, in order to decide whether or not to send the case to the court.

The criminal investigation officer, prosecutor and senior prosecutor all have different procedural competencies in the criminal investigation stage. There is procedural independence but hierarchical subordination of the criminal investigation officer and of the prosecutor. Decisions are taken on the basis of written dockets and public hearings are not held at this stage.

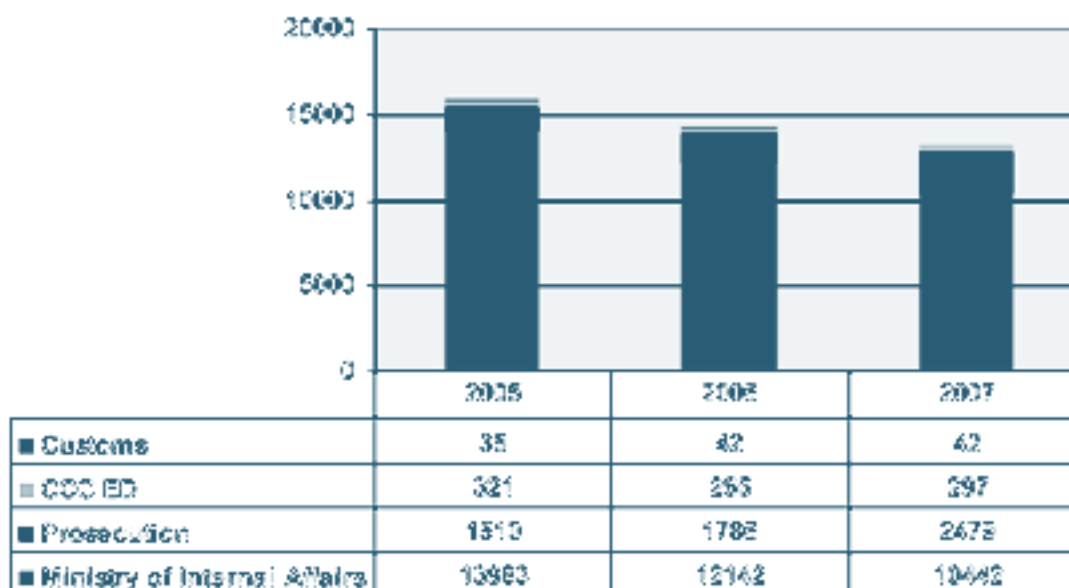
<sup>35</sup> For example crimes against peace, humanity's security and war crimes; crimes against the life and health of the person; crimes against the liberty, honour and dignity of the person; sexual crimes; crimes against political, labour and other constitutional citizens rights; crimes against property; crimes against family; crimes against public health and social cohesion; ecological crimes; economic crimes; IT crimes; transport crimes; crimes against public order and security; crimes against justice; crimes committed by public officials; crimes committed by persons that manage commercial, community or other non-state organizations; crimes against public authorities and state security; military crimes.

<sup>36</sup> Law nr. 277 of 18.12.2008, to enter into force on 24.05.2009

<sup>37</sup> Law nr. 184 of 29.06.2006

The procedural actions at this stage of the process include collection of evidence through all legal means allowed by the Criminal Procedure Code.<sup>38</sup> The specialized bodies which may be involved in carrying out criminal investigations are the criminal investigation bodies from the Ministry of Interior Affairs, Customs Department, Centre for Combating Organized and Economic Crimes (CCCEC), and the Prosecutor's Office. The latter conducts criminal investigation in certain cases assigned by law<sup>39</sup> and supervises the criminal investigation conducted by other criminal investigation bodies, and can also decide to take over the criminal investigation in any case, in order to ensure an objective and complete criminal investigation.<sup>40</sup> The Investigative Judges provide a judicial control over the pre-trial phase / investigative bodies. The graph below shows the relative contribution of cases sent to court of the various criminal investigative bodies. The graph clearly shows the dominance of the Ministry of Internal Affairs.

**Figure 6: Criminal cases sent to court by the prosecutor office with indictment (cases), differentiated by the body that carried out the criminal investigation<sup>41</sup>**



While the CPC provides that criminal investigation activities must be carried out in strict conformity with the provisions of the CPC after the criminal process is initiated,<sup>42</sup> crime scene examinations<sup>43</sup> and bodily search or seizures<sup>44</sup> may be carried out before the criminal investigation is initiated.

A series of bodies with administrative attributions ('primary investigation bodies') – this may include the public order police, who are not generally responsible for investigations) are empowered to apprehend a person, collect *corpus delicti*, solicit information and documents necessary for

<sup>38</sup> There are also operative-investigative measures provided in the Law on Operative Investigative Activity.

<sup>39</sup> Art. 270 of the CPC states: para (1): in cases where the crime is committed by the President of the country, Members of Parliament, members of the Government, judges, prosecutors, persons with a military status, criminal investigation officers and minors; in cases of attempts at the life of police officers, criminal investigation officers, prosecutors, judges and members of their families, if the attempt is related to their activity; crimes committed by the Prosecutor General; crimes committed by the officers from the Center for Combating Economic Crimes and Corruption; and para (2) in cases involving crimes against peace and security of humanity, and state security.

<sup>40</sup> Para (9) of art. 270 of CPC. This is a quite controversial provision, allowing practically the prosecutor to conduct criminal investigation in any case, making the assignment of categories of cases per different criminal investigation bodies redundant if this institution would be made used of often.

<sup>41</sup> Data (per country) sent by the Prosecutor General Office: Letter of 27.05.2008, Legal Parliamentary Commission and the attached statistical reports and responses to the specific questions.

<sup>42</sup> Article 279 paragraph 1.

<sup>43</sup> Article 18 CPC

<sup>44</sup> Article 130 CPC

- Numărul de infracțiuni înregistrate ar trebui considerat drept un indicator. În cazul în care sunt luate în considerație doar infracțiunile „descoperite”, aceasta duce la faptul ca poliția să nu fie dispusă să înregistreze toate infracțiunile.
- Numărul de cauze penale restituite de către procuror pentru investigații suplimentare ar trebui luat în considerație ca un indicator negativ care ar motiva ofițerii să facă o muncă mai calitativă.
- Numărul de încălcări ale drepturilor omului confirmate în instanța judecătorească este, de asemenea, un indicator negativ care va motiva ofițerii de urmărire penală să respecte prevederile legii în activitatea lor, în special la colectarea probelor.
- Măsura în care sunt întreprinse acțiuni necesare pentru repararea prejudiciului cauzat prin infracțiune, care va motiva ofițerii de urmărire penală să acorde mai multă atenție părților vătămate.
- Activitatea de prevenire a infracțiunilor efectuată de către ofițerii de urmărire penală, de exemplu, numărul și calitatea analizei cauzelor unor anumite infracțiuni, precum și alte activități pe care le întreprind ofițerii în acest sens.
- Numărul de rețineri ilegale.
- Numărul de plângeri confirmate / satisfăcute cu privire la calitatea urmăririi penale.
- Nivelul de apreciere de către populație.

S-a propus a se exclude o serie de indicatori de performanță, care doar denaturează imaginea reală și invită la superficialitate în activitatea ofițerilor de urmărire penală:

- Numărul de cazuri expediate procurorului.
- Numărul de cazuri expediate instanței judecătorești.
- Numărul de infracțiuni nedescoperite.

Toate persoanele intervievate au fost întrebate dacă ar avea încredere în sistemul de justiție penală, în cazul în care ele înseși ar fi inculpate sau victime. În mod curios, niciuna dintre acestea nu a spus că ar avea încredere în sistem sută la sută!

## 3.2 Procuratura în Republica Moldova

### 3.2.1 Istoricul recent al procuraturii din Republica Moldova

Pentru a înțelege poziția procuraturii din R. Moldova actuală, este necesară înțelegerea scopului *Procuraturii* din URSS, a cărei parte a fost și Republica Moldova, până în 1991. Acest istoric este important, deoarece majoritatea procurorilor care lucrează actualmente în Republica Moldova au funcționat sau au fost instruiți în perioada sovietică și, astfel, aduc cu ei percepții vechi ale rolului lor, care pot persista în atitudinile lor contrar reformelor juridice descrise în acest raport.

Procuratura era învestită cu cea mai mare autoritate în cadrul sistemului de justiție sovietică. Sovietul Suprem numea în funcție Procurorul General al Uniunii Sovietice pentru o perioadă de cinci ani. Ca și în cazul altor funcții importante de conducere din cadrul guvernului sovietic, funcția de Procuror General făcea parte din *nomenclatura* aparatului central al partidului.

La rândul său, Procurorul General numea în funcție procurorii republicilor, adjuncții acestora, precum și procurorii capitalelor. Procurorul republicii numea ceilalți procurori. Procurorii de la toate nivelurile, în ceea ce privește acțiunile lor, în mod teoretic, se subordonau Sovietului Suprem. Totuși, autoritatea era delegată de către Procurorul General și, astfel, aceasta era exercitată independent de orice organ guvernamental regional sau local.<sup>89</sup> Angajații Procuraturii nu se supuneau autorității sovietelor locale, ci autorității partidului.

<sup>89</sup> <http://www.country-data.com/cgi-bin/query/r-12634.html>

Constituția Sovietică din 1977<sup>90</sup> prevedea un mandat complet pentru Procuratură, indicând că „Procuratura este împuternicită cu „puterea supremă de supraveghere a urmăririi stricte și uniforme a legislației de către toți miniștrii, toate comitetele și departamentele, întreprinderile, instituțiile și organizațiile, organele executiv-administrative ale Sovietelor Locale ale Aleșilor Poporului, colhozurile, cooperativele și alte organizații publice [și] funcționarii și cetățenii” URSS.<sup>91</sup> Procurorii, astfel, supravegheau activitatea tuturor organelor guvernamentale, întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor sociale în vederea asigurării faptului că acestea respectă legislația.

Astfel, Procuratura a fost împuternicită să verifice amănunțit aproape toate aspectele justiției din URSS. Niciun pas din cadrul procesului de justiție penală – arestul, perchezițiile, urmărirea penală, apelurile – nu putea fi realizat fără autorizația Procuraturii, și aceasta a supravegheat penitenciarele, reclamațiile deținuților și toate acțiunile poliției.<sup>92</sup>

Deși Procuratura deținea autoritatea oficială de supraveghere a Ministerului Afacerilor Interne în cazul arestărilor și urmărilor penale în dosare politice, au existat puține probe cum că Procuratura, de fapt, a exercitat această funcție.<sup>93</sup> La finele perioadei sovietice, 15 000 de juriști, sau 12% din toți juriștii, erau angajați în procuratură.<sup>94</sup>

După cum remarcă unii specialiști, în condițiile scopului și autorității vaste a Procuraturii, potențialul de abuz era înalt.<sup>95</sup> De exemplu, procurorii de nivel local erau frecvent implicați în intimidările deschise ale adversarilor politici sau încercau să redeschidă dosarele în care aceștia fuseseră achitați.<sup>96</sup>

### 3.2.2 Reforma procuraturii

Procuratura a fost unul dintre primii candidați pentru reformă printre instituțiile din cadrul sistemului de justiție penală din Republica Moldova. După cum s-a menționat mai sus, principiul depolitizării procuraturii a fost introdus la începutul anului 1992. Legea cu privire la procuratură a fost consolidată în 2003 cu propuneri de modificări ulterioare în 2007. Cu părere de rău, legea din 2003 a păstrat multe din aspectele procuraturii sovietice, iar proiectele de modificări din 2007 au contribuit puțin la schimbarea situației. Astfel, în ceea ce privește legea din 2003, procurorul menține:

„puterea extensivă de supraveghere a organelor publice și private, precum și a cetățenilor, inclusiv puteri aferente percheziției și confiscării documentelor și altor lucruri, și solicitării explicațiilor, care pot fi aparent exercitate fără cerința de obținere a ordinului instanței judecătorești. Procurorul la fel poate emite în mod legal ordine obligatorii fără necesitatea de a recurge la instanțele judecătorești. Procurorul poate interveni în procedurile de urmărire civilă și administrativă, precum și în cele penale. În acest sens, limitele dintre puterile judiciare și de urmărire penală sunt confuze”<sup>97</sup>.

<sup>90</sup> Art. 164.

<sup>91</sup> Conform versiunii în limba engleză a lucrării scrise de Clark, W.A. *Crimă și pedeapsă în birocrăția sovietică: Combaterea corupției în elita politică: 1965-1990 (Crime and punishment in Soviet officialdom: Combating Corruption in the Political Elite 1965-1990)*, Sharpe M.E., pag.112.

<sup>92</sup> Clark, W.A. *Crimă și pedeapsă în birocrăția sovietică: Combaterea corupției în elita politică: 1965-1990*, Sharpe M.E., pag. 112.

<sup>93</sup> <http://www.globalsecurity.org/intell/world/russia/mvd-su0531.htm>

<sup>94</sup> Clark, W.A. *Crimă și pedeapsă în birocrăția sovietică: Combaterea corupției în elita politică: 1965-1990*, Sharpe M.E., pag. 112.

<sup>95</sup> Clark, W.A. *Crimă și pedeapsă în birocrăția sovietică: Combaterea corupției în elita politică: 1965-1990*, Sharpe M.E., pag. 112.

<sup>96</sup> Clark, W.A. *Crimă și pedeapsă în birocrăția sovietică: Combaterea corupției în elita politică: 1965-1990*, Sharpe M.E., pag. 113.

<sup>97</sup> Hamilton, J. & Range, H. Comentarii cu privire la proiectul legii modificărilor la Legea cu privire la procuratură (nr. 118-XV din 14 martie 2003), Direcția Generală Afaceri Juridice, Consiliul European, 11 ianuarie 2007.

Mai mult ca atât, experții independenți ai Consiliului Europei au menționat următoarele:

„...procuratura nu este în niciun caz limitată la funcția de urmărire a faptelor penale. În acest sens, are rost de menționat Recomandarea Adunării Parlamentare a Consiliului Europei 1604 (2003) cu privire la rolul procuraturii într-o societate democratică guvernată de un stat de drept, care, deși nu este obligatorie pentru Statele Membre, prevede (în alineatul 6) că responsabilitățile legislative non-penale variate ale principiilor publice de bază ale Europei” au continuat să declare opinia sa (în alineatul 7) că „este esențial ... ca puterile și responsabilitățile procurorilor să fie limitate la urmărirea penală a faptelor penale și un rol general în apărarea interesului public prin intermediul sistemului de justiție penală, cu organe separate, adecvat localizate și efective, create să ia povara aferentă oricăror altor funcții”. După cum a fost deja menționat, chiar dacă aceasta reprezintă opinia Adunării Parlamentare, ea nu reflectă practica din cadrul tuturor Statelor Membre ale Consiliului Europei. Este evident faptul că Procuratura Generală a Republicii Moldova se află printre acele procuraturi care nu se conformează modelului, considerat a fi esențial de către Adunarea Parlamentară. Printr-un comentariu general, am observat, în primul rând, că proiectul Legii nu abordează nicio problemă menționată mai sus. Majoritatea prevederilor acestuia, după cum a fost deja menționat, par a fi relativ tehnice. Deși majoritatea prevederilor nu par a fi de sine stătător inacceptabile, ele nu au nici un efect asupra unei reforme majore a sistemului care necesită schimbare”<sup>98</sup>.

Modificările proiectului de mai sus nu au fost adoptate, în schimb în 2008 a fost elaborată o nouă lege<sup>99</sup>, care clarifică structura organizatorică a Procuraturii Generale și creează un nou organ autonom, numit Consiliul Superior al Procurorilor. Legea încorporează prevederile cu privire la procedurile de admitere, promovare și de disciplină ale procurorilor, care urmează să fie tratate de către Colegiul disciplinar și Colegiul de calificare. Din martie 2009, Procurorul General numește în funcție procurorii propuși de către Consiliul Superior al Procurorilor<sup>100</sup>. *Cu toate acestea însă, multe modificări sunt superficiale și în general păstrează în bună parte competențele procuraturii în afara sistemului de justiție penală, ignorând recomandările naționale și ale Consiliului Europei în această privință.*

Rezultatele interviului de mai jos ne spun că sfera largă de acțiune a procuraturii prezintă semne de îngrijorare nu doar din punctul de vedere al principiului separației puterilor, ci și din punct de vedere administrativ, reprezentând o povară covârșitoare pentru procurorii de rând, limitând capacitatea acestora de a-și realiza funcțiile principale ce țin de urmărirea penală și prezentarea acuzației în instanța de judecată. În schimb, procurorii superiori au recunoscut faptul că orice reducere a sferei de acțiune va limita în continuare puterea și prestigiul procuraturii.

### 3.2.3 Rezultatele sondajului cu privire la procuratură

Ca și în cazurile anterioare, foarte mulți respondenți nu au dorit sau nu au putut (23-30%) să dea un răspuns referitor la diferite întrebări cu privire la urmărirea penală. Ținând cont de influența deosebită a procuraturii din ultimii ani, nu este surprinzător faptul că rata întrebărilor la care nu s-a răspuns a depășit rata obținută pentru întrebările similare cu privire la poliție.

#### În ce măsură sunteți de acord cu faptul că procuratura ca instituție aduce învinuiri întemeiate și corecte din punct de vedere legal?

Mai puțin de jumătate (49%) din locuitorii Republicii Moldova au fost de acord cu faptul că procuratura, ca instituție, aduce învinuiri întemeiate și corecte din punct de vedere legal. Cu toate acestea,

<sup>98</sup> Hamilton, J. & Range, H. Comentarii cu privire la proiectul legii modificărilor la Legea cu privire la procuratură (nr. 118-XV din 14 martie 2003), Direcția Generală Afaceri Juridice, Consiliul Europei, 11 ianuarie 2007.

<sup>99</sup> Care a dus la Legea cu privire la procuratură, Legea nr. 294 din 25.12.2008, care a intrat în vigoare la 17.03.2009.

<sup>100</sup> În vigoare din 17.03.09.