

MINISTERUL PUBLIC

**PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
DIRECȚIA DE INVESTIGARE A INFRAȚIUNILOR DE CRIMINALITATE
ORGANIZATĂ ȘI TERORISM**

**PROIECT
PRIVIND EXERCITAREA ATRIBUȚIILOR
DE PROCUROR GENERAL ADJUNCT AL
PARCHETULUI DE PE LÂNGĂ ÎNALTA
CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE**

**PROCUROR ȘEF D.I.I.C.O.T
CODRUȚ OLARU**

**București
aprilie 2013**

CUPRINS

CAPITOLUL I

Management instituțional. Considerații generale

Pg. 1 – 6

CAPITOLUL II

Ministerul Public. Prezentare generală

Pg. 7 – 10

CAPITOLUL III

Evaluarea riscurilor organizatorice la nivelul Ministerului Public. Propuneri de ordin
practic

Pg. 11 – 18

CAPITOLUL IV

Priorități manageriale

Pg. 18 - 24

CAPITOLUL I

Management instituțional. Considerații generale.

Planificarea strategică este considerată ca fiind, de obicei, responsabilitatea managerilor din vârful ierarhiei motiv pentru care toți managerii au nevoie să gândească și să acționeze strategic, să anticipeze și să găsească soluții rapide unor situații limită, astfel încât aceștia să poată influența viitorul unității și nu activitatea acesteia să fie un element de presiune în sens invers.

Planificarea strategică este un proces dificil și lent care presupune mai multe etape de urmat, astfel:

- stabilirea unei viziuni și a unei misiuni;
- evaluarea poziției prezente;
- construirea unui model de urmat;
- stabilirea obiectivelor;
- planuri pentru îmbunătățirea activității;
- identificarea amenințărilor și planificarea modului de control a acestora.

Pentru punerea în practică a planului strategic, orice manager trebuie să respecte o serie de reguli și principii, fără de care eficiența concretă a activității instituției, poate rămâne în planul relativului necuantificabil:

- implicarea personalului pentru îndeplinirea planului (plecând de la premiza că resursa umană este valoarea primordială a instituției);
- documentarea rațională;
- colaborarea cu alți factori de decizie din afara unității;
- ambițiile manageriale să se încadreze în obiectivele stabilite prin dispoziții legale și să fie conforme cu obiectivele generale;
- distribuirea acțiunilor să fie realizată în mod ordonat, echilibrat și conform specializării personalului;

În acest mod, planificarea activităților ulterioare se bazează pe identificarea și stabilirea noilor obiective, menirea ei fiind de a orienta eforturile viitoare ale conducătorului unității precum și a personalului subordonat spre atingerea unor idealuri realiste de performanță.

Aceste eforturi, prin organizare, trebuie rațional alocate și eficient combinate în vederea realizării obiectivelor manageriale, iar prin conducere se asigură orientarea eforturilor spre traducerea în fapt a scopului urmărit.

De asemenea planificarea pregătește terenul și pentru control, în cadrul căruia se evaluează rezultatele realizării sarcinilor și se adoptă măsuri de corecție atunci când este cazul.

Planul strategic al unității (prin unitate înțelegându-se entitatea Ministerului Public în totalitatea sa), trebuie construit în jurul noțiunii de eficiență și rentabilitate, prin raportare la costurile alocate, dar evident, prin stabilirea unor accepțiuni precise noțiunilor puse în discuție, știut fiind faptul că specificul activităților din aria de competență a procurorilor prezintă particularități diferite.

Astfel, trebuie avute în vedere următoarele elemente:

- sistemul Ministerului Public are un statut special, iar actul managerial se desfășurează adaptând metodele general cunoscute la particularitățile de sistem;
- natura specială a Ministerului Public este rezultatul unui concurs de factori rezultați din atribuțiile sale, din mecanismele procesuale ce le dezvoltă, precum și din statutul de magistrat al procurorului;
- activitatea procurorilor este înglobată într-un ansamblu cuprinzător de operații specifice puterii judecătorești, fundamentată pe principii de legitimitate, de tehnocrație și de etică, procurorul având obligația unei abordări legale, active și a unei întemeieri profund morale a acțiunilor sale, pentru realizarea politicilor și strategiilor statului de combatere a fenomenelor infracționale, iar orice manifestare managerială trebuie întreprinsă în limitele acestui cadru general de referință;

- în realizarea obiectivelor și în luarea deciziilor specifice îndeplinirii funcțiilor manageriale, trebuie să se țină seama pe lângă dispozițiile imperative ale legii și de strategiile ministerului justiției de reformă a sistemului judiciar, precum și de politicile publice promovate de celelalte puteri din stat pentru combaterea fenomenelor infracționale, cu dezvoltare mai accentuată într-o anumită perioadă;

- planul trebuie să aibă în vedere programele procurorilor ierarhici superiori, respectiv ale procurorului general și prim - adjunctul procurorului general, care și-au fixat propriile lor obiective și au stabilit abordări potrivit propriei concepții manageriale.

Din acest punct de vedere corelarea programelor trebuie să convergă spre găsirea unei concepții unitare, de echipă, deosebit de importantă desfășurării activității.

Elementul central în jurul căruia gravitează toată construcția managerială a Ministerului Public, este fără îndoială, magistratul procuror, cu particularitățile generate de statutul său special conferit de lege, iar de modul valorificare, capacitate, responsabilizare și recompensare a acestuia depinde succesul instituțional pe ansamblu.

Astfel, procurorul :

- este parte a autorității judecătorești și reprezintă interesele societății;
- este magistrat; el nu este purtătorul unor interese particulare și cu atât mai puțin al unor ideologii, chiar general acceptate; el exercită, **alături de judecător, în mod funcțional și tehnocrat, o profesie riguroasă și limitat definită;**
- exprimă prin poziționările sale, când inițiază și derulează proceduri, **o funcție specială a societății**, motiv pentru care, niciodată, în niciun loc și pentru nici un temei, procurorul nu se poate exprima și nu poate invoca prerogative pentru sine, decât respectând rigorile profesiei fundamentate constituțional;
- obiectivul său general este îndeplinirea ordinii de drept prin respectarea drepturilor și libertăților cetățenilor, prin efectuarea unor activități legitime și oportune care trebuie să îndeplinească anumite standarde procesuale;
- misiunea organizațională a Ministerului Public este stabilită printr-o lege proprie de organizare judecătorească;

- strategia organizației este fixată la nivelul managementului superior; deci managerii de la nivelele subordonate, trebuie să găsească strategii de realizare a obiectivelor generale deja stabilite și să identifice și adapteze tactici corespunzătoare îndeplinirii unor obiective proprii;
- managerii își ordonează acțiunile și îndeplinesc o oportună diviziune a muncii, determinând riguros obiectivele din treaptă în treaptă, până la nivelul executanților care, participă nemijlocit la realizarea lor.

Ministerul Public nu se constituie dintr-o sumă de individualități disparate, ci se structurează:

- într-o **ierarhie jurisdicțională** - în ce privește zona operațională;
- într-o **ierarhie administrativă** - în legătură cu relațiile de muncă și distribuirea resurselor financiare.

Din punct de vedere managerial, procurorul (subiectul condus) trebuie să fie abordat după două repere:

- în **raporturile operaționale**, procurorul este un manager de caz;
- în **raporturile de muncă**, este un angajat cu drepturi speciale, alături de personalul auxiliar și contractual.

La aceste trăsături particulare ale calității de procuror, trebuie avute în vedere și următoarele:

- procurorul este agentul societății, nu al executivului; el promovează acțiunile penale și civile în numele societății; el răspunde de îndeplinirea deontologică a sarcinilor ce-i revin, în fața puterii judecătorești și numai limitat - în fața executivului, prin ministrul justiției;
- în calitate de manager de caz procurorul trebuie să fie un întreprinzător, întrucât conduce activitatea operativă de urmărire și cercetare penală;
- procurorul își derulează activitatea sub principiul legalității, îndeplinind o bogată activitate operațională, selectând oportunitățile de intervenție din mai multe variante legitime;
- procurorul este independent pe caz, dar se poziționează ca subordonat ierarhic, într-un sistem structurat ierarhic;
- controlul de management operațional se realizează în principiu prin acte de dispoziție de natură jurisdicțională urmând proceduri judiciare. Nimic nu-l împiedică însă pe superior să observe operațiile ce le efectuează procurorul în derularea unei proceduri ori în

pregătirea emiterii unui act procesual, să aprecieze că subiectul controlat a efectuat sau nu cele mai oportune operații și să dea dispoziții scrise și motivate conform legii, pentru prevenirea direcționării greșite a activității specifice.

Ca orice entitate de interes strategic, managementul Ministerului Public trebuie asigurat prin exercitarea riguroasă a celor patru funcții general aplicabile. Astfel,

Funcția de **organizare** presupune determinarea activităților necesare îndeplinirii obiectivelor, gruparea acțiunilor într-o anumită structură logică și repartizarea grupurilor de activități pe funcții și domenii.

Funcția de **coordonare** are menirea de a asigura adaptarea unității la condițiile existente în fiecare moment al evoluției sale.

Funcția de **antrenare** contribuie decisiv la dinamizarea activității precum și la instituirea unui element motivațional real și permanent.

Funcția de **control** constă în ansamblul proceselor prin care rezultatele obținute în activitatea parchetului sunt comparate cu obiectivele stabilite prin funcțiile de prevedere și organizare, încheind un ciclu de management, concomitent cu pregătirea reluării unui nou ciclu.

Prin această funcție se compară rezultate obținute în activitatea organizației, cu obiectivele stabilite, în scopul depistării abaterilor, a cauzelor care le-au generat și luării unor decizii pentru eliminarea deficiențelor constatate.

Activitatea de control în sistemul judiciar este instituționalizată, fiind cunoscute **trei forme de control**:

- **controlul operativ curent** – reprezintă capacitatea procurorilor cu funcții de conducere de a supraveghea modul de desfășurare a **activității curente** în vederea îmbunătățirii acesteia, a identificării și înlăturării la timp a factorilor perturbatori;

- **controlul tematic** – înseamnă verificarea pe o anumită temă (spre exemplu: verificarea dosarelor vechi), pe un anumit domeniu al activității, în vederea îmbunătățirii acesteia, pentru prevenirea și identificarea unor erori și neajunsuri;

- **controlul de fond al subsistemelor** – presupune verificarea activității unui întreg compartiment (grefă, secretariat, documente clasificate).

Un element deosebit de important în obținerea unor rezultate cantitative și calitative deosebite este acela de identificare a stilului managerial adecvat, atât prin raportare la personalitatea managerului, privit ca entitate individuală, dar și cu luarea în calcul a particularităților unității conduse.

Potrivit literaturii de specialitate, cele mai cunoscute tipuri de manageri, raportate la preocuparea pentru performanță dar și față de unitatea condusă sunt:

- **managerul participativ-reformist** – este un spirit inovator și creator, își asumă riscuri și manifestă o disponibilitate mare pentru antrenare și comunicare;
-
- **managerul autoritar** – are o bogată experiență profesională și o personalitate puternică, sever, exigent și urmărește maximizarea profitului cu o posibilă neglijare a problemelor salariaților;
-
- **managerul populist** – agreează de personal, acordă prioritate declarată rezolvării problemelor materiale ale salariaților;
-
- **managerul reconciliator** – are abilitate în rezolvarea situațiilor conflictuale, manifestă tendința spre manipularea sindicatelor;
- **managerul incompetent** – se caracterizează prin lipsă de viziune, a unei strategii, nu își asumă riscuri, este ușor coruptibil.

CAPITOLUL II

Ministerul Public. Prezentare generală.

Privit ca sistem, Ministerul Public este alcătuit din procurori organizați în parchete și se structurează într-un sistem piramidal de unități ce funcționează pe lângă instanțele ce asigură parcurgerea tuturor gradelor de jurisdicție: judecătorii, tribunale, curți de apel și Înalta Curte de Casație și Justiție, totul fiind subordonat conducătorului Ministerului Public, respectiv procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

Ministerul Public își exercită atribuțiile prin procurori constituiți în parchete, conform legii de organizare judiciară și regulamentului de ordine interioară a parchetelor.

Parchetele funcționează pe lângă instanțele de judecată, conduc și supraveghează activitatea de cercetare penală a poliției judiciare, în condițiile legii.

Procurorii își desfășoară activitatea potrivit **principiilor legalității, imparțialității și controlului ierarhic**, sub autoritatea ministrului justiției, în condițiile legii.

Parchetele sunt independente în relațiile cu instanțele judecătorești, precum și cu celelalte autorități publice.

Potrivit Legii nr. 304/2004¹ privind organizarea judiciară, Ministerul Public are o gamă largă de atribuții și competențe, specifice fiecărei faze a procesului penal: urmărire penală și supravegherea urmăririi penale, judecata în fond și în căile de atac precum și în faza punerii în executare a hotărârilor judecătorești.

Astfel, potrivit **art. 60.** - Ministerul Public exercită, prin procurori, următoarele atribuții:

- a) efectuează urmărirea penală în cazurile și în condițiile prevăzute de lege și participă, potrivit legii, la soluționarea conflictelor prin mijloace alternative;
- b) conduce și supraveghează activitatea de cercetare penală a poliției judiciare, conduce și controlează activitatea altor organe de cercetare penală;
- c) sesizează instanțele judecătorești pentru judecarea cauzelor penale, potrivit legii;

¹ Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr.576 din 29 iunie 2004.

- d) exercită acțiunea civilă, în cazurile prevăzute de lege;
- e) participă, în condițiile legii, la ședințele de judecată;
- f) exercită căile de atac împotriva hotărârilor judecătorești, în condițiile prevăzute de lege;
- g) apără drepturile și interesele legitime ale minorilor, ale persoanelor puse sub interdicție, ale dispăruților și ale altor persoane, în condițiile legii;
- h) acționează pentru prevenirea și combaterea criminalității, sub coordonarea ministrului justiției, pentru realizarea unitară a politicii penale a statului;
- i) studiază cauzele care generează sau favorizează criminalitatea, elaborează și prezintă ministrului justiției propuneri în vederea eliminării acestora, precum și pentru perfecționarea legislației în domeniu;
- j) exercită orice alte atribuții prevăzute de lege.

Art. 61. - (1) Dispozițiile procurorului ierarhic superior, date în scris și în conformitate cu legea, sunt obligatorii pentru procurorii din subordine.

(2) În soluțiile dispuse, procurorul este autonom.

Art. 62. - (1) Procurorii din fiecare parchet sunt subordonați conducătorului parchetului respectiv.

(2) Conducătorul unui parchet este subordonat conducătorului parchetului ierarhic superior din aceeași circumscripție.

Art. 66. - (1) Ministrul justiției, când consideră necesar, din proprie inițiativă sau la cererea Consiliului Superior al Magistraturii, exercită controlul asupra procurorilor, prin procurorii inspectori din cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, din Parchetul Național Anticorupție, din parchetele de pe lângă curțile de apel sau alți procurori delegați.

(3) Ministrul justiției poate să ceară procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție sau, după caz, procurorului general al Parchetului Național Anticorupție informări asupra activității parchetelor și să dea îndrumări scrise cu privire la măsurile ce trebuie luate pentru prevenirea și combaterea criminalității.

Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție coordonează activitatea parchetelor din subordine și este condus de procurorul general ajutat de un prim-adjunct și un adjunct.

În cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție funcționează direcții, secții, servicii, birouri și compartimente, conduse de procurori șefi.

În cadrul acestei instituții funcționează două direcții, cu atribuții exclusive în materia combaterii marii corupții, a criminalității organizate și a terorismului:

1. Direcția de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism, structură cu personalitate juridică proprie, specializată în combaterea criminalității organizate și terorismului; Aspectele privind atribuțiile, competența, structura, organizarea și funcționarea sunt reglementate în Legea nr. 508/2004² cu modificările și completările ulterioare.

2. Direcția Națională Anticorupție, structură autonomă cu personalitate juridică proprie, specializată în combaterea corupției; Totalitatea aspectelor vizând atribuțiile, competența, structura, organizarea și funcționarea sunt stabilite în Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 43/2002³ cu modificările și completările ulterioare.

Ambele direcții sunt conduse de câte un procuror șef ajutat de unu, respectiv, doi procurori șefi adjuncți, fiind coordonate de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

Parchetele de pe lângă curțile de apel și parchetele de pe lângă tribunale au personalitate juridică și sunt conduse de procurori generali, respectiv, de prim procurori și au în structură secții în cadrul cărora pot funcționa servicii și birouri.

² Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr.1089 din 23 noiembrie 2004.

³ Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr.244 din 11 aprilie 2004.

Parchetele de pe lângă judecătorii sunt organizate în fiecare județ și în municipiul București și sunt conduse de prim procurori.

La nivelul municipiului București funcționează astfel de unități la nivelul celor 6 sectoare administrative.

În cadrul fiecărui parchet funcționează un colegiu de conducere care avizează problemele generale de conducere.

Sistemul **parchetelor militare** este format din:

- Parchetul Militar de pe lângă Curtea Militară de Apel,
- Parchetul Militar de pe lângă Tribunalul Militar Teritorial București,
- Parchetele Militare de pe lângă Tribunalele Militare București, Cluj, Iași și Timișoara

În cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și Direcției Naționale Anticorupție funcționează secții de combatere a infracțiunilor săvârșite de militari.

Ministerul Public funcționează la această dată cu:

- **2 direcții specializate;**
- **15 parchete de pe lângă curțile de apel;**
- **43 parchete de pe lângă tribunale;**
- **176 parchete de pe lângă judecătorii.**

CAPITOLUL III

Evaluarea riscurilor organizatorice la nivelul Ministerului Public.

Propuneri de ordin practic.

Deși o viziune managerială modernă presupune, în mod indiscutabil, și o analiză punctuală de tip **SWOT**, cu reliefarea punctelor tari/punctelor slabe/oportunităților/amenințărilor, prezentul proiect va încerca o prezentare comună a acestor elemente, fără o descriere detaliată a acestora.

Responsabilitățile de ordin strategic date în sarcina Ministerului Public, ca structură fundamentală a cadrului instituțiilor cu rol în înfăptuirea justiției, trebuie analizate în contextul general al plusurilor și minusurilor pe care această entitate le înglobează, cu luarea în calcul a obiectivelor asumate constant, cu accent pe următoarele repere:

- instaurarea principiului supremației legii, prin aplicarea acesteia în mod ferm, imediat și nediscriminatoriu;
- instaurarea și asigurarea unei stări de securitate zonală, concomitentă cu implementarea unor strategii comune externe (europene și nord-atlantice), prin combaterea criminalității sub toate formele sale;
- stabilirea unor priorități investigative realiste, adaptate tendințelor actuale ale criminalității;
- consolidarea capacităților instituționale existente în materia combaterii criminalității organizate și a corupției.

Evaluările proprii au condus la concluzia, că la acest moment, pe lângă alte deficiențe organizatorice fără o importanță majoră, principalele probleme cu care se confruntă Ministerul Public, vizează două aspecte fundamentale:

- **resurse umane insuficiente;**
- **stocul mare de dosare aflate în lucru.**

Este adevărat, că cele două probleme se condiționează una pe cealaltă, sunt cunoscute în sistem, iar de-a lungul timpului, fiecare lider a încercat să le rezolve într-o manieră proprie.

Abordarea acestor disfuncționalități, din perspectivă personală, considerăm că trebuie realizată astfel:

A. Problema deficitului de personal al Ministerului Public

Potrivit datelor statistice existente, la finele anului 2012, Ministerul Public funcționa cu un număr de **2.557** procurori (1.326 femei / 1231 bărbați) din totalul celor **2.902** funcții existente (**88,11% grad de ocupare**).

Un număr de **345** posturi de procuror sunt vacante (**11,89 %**)⁴.

Din totalul funcțiilor ocupate, un număr de **637** erau alocate procurorilor cu funcție de conducere.

Media de vârstă a procurorilor ce își desfășoară activitatea la această dată în cadrul Ministerului Public este de **39,7 ani**, iar aproximativ **43 %** dintre procurori au o vechime în profesie între **10 și 15 ani**.

În măsura în care media anuală a procurorilor care intră în sistem este comparabilă cu cea a procurorilor care, din diferite motive, își încetează activitatea, soluția imediată este aceea a valorificării și a dinamizării activității capitalului uman existent.

Soluții practice:

1 - echilibrarea schemelor de personal și adaptarea acestora în perspectiva responsabilităților funcționale derivate din punerea în practică a noilor Coduri penal și de procedură penală;

Evaluarea cantitativă și calitativă a activității acestor unități trebuie să fie riguroasă și să aibă ca repere elemente comparative concrete, menite să elimine diferențele majore, cantitative și calitative, din activitatea parchetelor de pe lângă curțile de apel.

⁴ www.mpublic.ro, Raport de activitate 2012

Mai mult decât atât, evaluările trebuie să conducă și la uniformizarea metodologiilor de anchetă, a modului de redactare a actelor procedurale standard, la instituirea unor abordări manageriale unitare la nivelul întregului Minister Public, menite a genera o practică judiciară comună.

2 - desființarea unităților de parchet cu activitate redusă și redistribuirea posturilor existente către unitățile cu încărcătură mare, în principal cele din reședințele de județ.

Chiar dacă acest proces a fost demarat în cursul anilor precedenți, el trebuie să fie intensificat și pus în practică necondiționat și imediat.

3 - instituirea posibilității de delegare a procurorilor pe perioadă determinată, fără consimțământul titularului, în raza aceleiași curți de apel.

Acest fapt trebuie privit în contextul în care, așa cum s-a arătat, cea mai mare parte a procurorilor cu experiență profesională ridicată este concentrată la nivelul parchetelor de pe lângă curțile de apel, unități fără o competență materială ridicată, iar valorificarea experienței acestora trebuie făcută și la unitățile de parchet din subordine, prin instrumentarea unor cauze complexe.

Stabilitatea funcțională de care trebuie să se bucure un procuror nu trebuie să echivaleze cu un confort profesional propriu sau cu o plafonare profesională cvasigeneralizată.

4 – reducerea numărului funcțiilor de conducere și transferarea acestor posturi către segmentul operativ, în contextul în care, la momentul actual, aproximativ 25 % din funcțiile existente la nivelul Ministerului Public sunt alocate procurorilor șefi.

Accentul instituțional trebuie pus pe activitatea de execuție și nu pe cele de control și coordonare, iar modalitatea imediată de punere în aplicare a acestui obiectiv poate fi, de exemplu, neocuparea funcțiilor de conducere de responsabilitate medie sau chiar scăzută.

5 – reducerea numărului procurorilor ce își desfășoară activitatea în segmente non-operative și trecerea acestora pe funcții corespunzătoare în sectorul de urmărire penală sau judiciar.

Cu titlu de exemplu, doar la nivelul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție se constată o repartizare neechilibrată a funcțiilor de acest gen:

- Secția Judiciară - 51 procurori / 27 personal auxiliar și conex;
- Secția de Resurse Umane și Documentare – 23 procurori / 40 personal auxiliar și conex;
- Serviciul de Cooperare Internațională, Relații Internaționale și Programe – 14 procurori / 18 personal auxiliar și conex;
- Biroul de Informare Publică și Relații cu Presa – 3 procurori / 5 personal auxiliar și conex.

B. Problema stocului de dosare existent la nivelul Ministerului Public.

În cursul anului 2012, la nivelul Ministerului Public s-au înregistrat spre soluționare, cele mai multe cauze penale din istoria acestei instituții, respectiv **1.756.001**.

Dintre acestea au fost soluționate un număr de **591.025** cauze (33 % din totalul general), după cum urmează:

- **42.364** rechizitorii / **59.736** inculpați;
- **34.441** cauze la urmărire penală proprie (5,82 %);
- **556.584** cauze la supravegherea urmăririi penale (94,17 %)⁵.

STOCUL DE DOSARE EXISTENT LA SFÂRȘITUL ANULUI 2012
1.164.976 CAUZE (455 cauze/procuror).

Soluții practice:

1 – dimensionarea activității procurorilor din cadrul Ministerului Public și instituirea unor criterii de performanță profesională, realiste și actuale.

⁵ www.mpublic.ro, Raport de activitate 2012

Discrepanțele majore existente între media cauzelor soluționate la nivelul parchetelor de pe lângă curțile de apel (43,15) / parchetele de pe lângă tribunale (69,44) / parchetele de pe lângă judecătorii (456,52) trebuie corectate și analizate în contextul implicării sau neimplicării procurorilor ierarhici în soluționarea acestei probleme;

2 - realizarea unor analize statistice proprii fiecărei curți de apel conform specificului infracțional al zonei geografice și adaptarea metodologiilor investigative la fenomenele particulare constatate.

Parțial, astfel de statistici au fost realizate, constatându-se că, aproximativ 37 % din cauzele soluționate în cursul anului 2012 vizează infracțiuni contra patrimoniului și 16,9 % infracțiuni contra vieții și integrității corporale;

3 - specializarea procurorilor, nu doar la nivelul D.N.A. și D.I.I.C.O.T., în principal, în materia infracțiunilor de criminalitate economico-financiară și soluționarea de către aceștia a unor cauze cu adevărat complexe.

Acest obiectiv trebuie privit în contextul în care, la momentul actual, prin modificarea competenței materiale a D.N.A. și D.I.I.C.O.T., în materia criminalității economico-financiare, se impune instituirea unei responsabilități directe a procurorilor de la parchetele de pe lângă tribunale și curți de apel în investigarea infracțiunilor de acest gen, până la un anumit quantum valoric (posibil echivalentul în lei a 5 milioane euro) și care nu se circumscriu criminalității organizate.

În contextul crizei economice globale, activitatea de combatere a evaziunii fiscale coroborată cu cea de recuperare a prejudiciilor cauzate prin acest tip de infracționalitate, au devenit probleme de securitate națională, motiv pentru care responsabilitatea instituțională trebuie să fie una generală, instituită în sarcina majorității structurilor de parchet din cadrul ministerului Public, și nu doar în sarcina procurorilor din cadrul structurilor specializate, cum se întâmplă la acest moment.

4 – preluarea obligatorie a activității poliției judiciare.

Acest lucru trebuie realizat de îndată, în primă fază, cel puțin la nivelul D.I.I.C.O.T., în condițiile în care acest proiect este de mai multă vreme o prioritate a conducerii direcției, iar polițiștii ce activează sub coordonarea procurorilor acestei structuri specializate îndeplinesc doar sarcinile și dispozițiile dispuse de procuror, responsabilitatea investigativă revenind în totalitate Ministerului Public.

Activitatea de preluare a poliției judiciare ar asigura pe de o parte, posibilitatea constituirii unor echipe procuror-polițist specializate pe investigarea diferitelor categorii de infracțiuni, iar pe de altă parte, ar înlătura o dublă subordonare a polițiștilor – una funcțională, la nivelul unităților de parchet și una administrativă la nivelul structurilor de poliție.

Odată implementat, chiar și parțial, acest obiectiv trebuie continuat și extins și la nivelul celorlalte paliere.

5 – aplicarea în perspectivă a principiului oportunității.

Astfel, conform art. 7 alin. 2 din noul Cod pr.pen⁶, se consacră acest principiu ca o excepție importantă de la principiul obligativității punerii în mișcare și exercitării acțiunii penale, în sensul că:” în cazurile și în condițiile expres prevăzute de lege, procurorul poate renunța la exercitarea acțiunii penale dacă, în raport cu elementele concrete ale cauzei, nu există un interes public în realizarea obiectului acesteia.”

Punerea în practică a acestui principiu va asigura în mod categoric un echilibru între resursele logistice alocate și rezultatele concrete obținute în cursul anchetelor judiciare și va contribui cu certitudine la reducerea stocului de dosare vechi, prin eliminarea celor fără perspectivă, lipsite de complexitate și axarea pe investigarea cauzelor importante.

6 – pregătirea continuă a procurorilor și instituirea unui sistem periodic de evaluare profesională a acestora.

Din această perspectivă, cooperarea instituțională cu Institutul Național al Magistraturii trebuie consolidată și extinsă pentru domenii de interes teoretic și practic pentru magistrații procurori.

⁶ Publicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 510 din 24/07/ 2009

Evaluarea profesională dispusă, stabilită după un calendar strict (posibil o dată la 3 ani), poate contribui la eficientizarea muncii procurorilor în condițiile în care modificările legislative sunt frecvente, iar dispozițiile noilor coduri impun aplicarea unor noțiuni și principii juridice novatoare.

7 – posibilitatea recompensării / sancționării procurorilor de către procurorii ierarhici.

Instituirea în sarcina procurorilor șefi a unor instrumente concrete pentru recompensarea procurorilor meritorii, evidențiați în urma realizării unor acțiuni complexe sau sancționarea în mod direct a procurorilor cu rezultate slabe, poate contribui la instituirea unui concept concurențial pozitiv cât și la dinamizarea activității.

La acest moment, pentru elementele de cointeresare, mijloacele logistice lipsesc cu desăvârșire. Perioada cât astfel de fonduri erau la dispoziția procurorilor șefi ale celor două direcții specializate a coincis și cu perioada în care au fost soluționate cauze deosebite la nivelul acestor unități; repartizarea judicioasă și obiectivă a unor astfel de categorii de fonduri a contribuit într-o oarecare măsură și la motivarea suplimentară a procurorilor din sectoarele operative.

Sancționarea procurorilor pentru abateri de o gravitate redusă, (întârzieri repetate în soluționarea lucrărilor, lipsa nemotivată sau întârzierile repetate la serviciu), constatate în mod direct de către șeful instituției este imposibilă la această dată, dispozițiile actuale referitoare la obligativitatea sesizării Inspecției Judiciare pentru Procurori, nefiind cele mai eficiente din acest punct de vedere.

C. Alte deficiențe

1 – lipsa unor alocări bugetare suficiente menite a asigura desfășurarea în bune condiții a activității.

Din această perspectivă, bugetul alocat Ministerului Public în cursul anului 2012, de **597.380 mii lei**, deși a acoperit în mare parte nevoile de cheltuieli curente și drepturi salariale, nu a permis realizarea unor investiții de amploare, în principal, în plan locativ, nici măcar la

nivelul unităților specializate, preferându-se în mod constant varianta total neproductivă a închirierilor de sedii.

2 – lipsa unei repartizări echilibrate a personalului administrativ și conex sau a funcționarilor publici.

Restricțiile guvernamentale impuse începând cu sfârșitul anului 2009 pentru ocuparea posturilor vacante a acutizat această problemă și a afectat de multe ori activitatea operativă.

Din aceste considerente, dar și ca urmare a evaluărilor statistice realiste care trebuie realizate, posibilitatea delegării/detașării pe perioadă determinată fără consimțământul titularului poate deveni un instrument eficient.

Modificarea schemelor de personal, în principal, la nivelul compartimentelor non – operative, dublată de o redistribuire a unor astfel de funcții către compartimentele operative sau către structurile specializate, este o necesitate imediată.

CAPITOLUL IV

Priorități manageriale

În contextul în care prioritățile Ministerului Public pentru anul 2013 au fost deja stabilite la sfârșitul anului trecut, este evident că viziunea viitoarei echipe manageriale trebuie să le înglobeze, să le adapteze și să le corecteze și pe acestea (în măsura în care nu corespund priorităților asumate).

Mai mult decât atât, propunerile manageriale ale procurorilor șefi din subordine, trebuie să corespundă cu cele ale procurorilor ierarhici, respectiv Procurorului General al României.

Din această perspectivă, abordarea managerială obligatorie pentru obținerea unor rezultate calitative și cantitative deosebite, trebuie să fie una strategică, cu soluții concrete

atât pe termen scurt și mediu, dar și pe termen lung, coerentă și fundamentată realist pe resursele umane și materiale existente.

Din punctul nostru de vedere, prioritățile imediate ce trebuie asumate sunt următoarele:

1 – îndeplinirea condiționalităților ce revin Ministerului Public prin mecanismul de cooperare și verificare (M.C.V.) în principal, pentru continuarea și consolidarea activității de combatere corupției.

Activitatea de combatere a corupției, în principal, a corupției din sfera funcțiilor de autoritate publică, trebuie să constituie o prioritate declarată a oricărei echipe manageriale, iar suportul ce trebuie acordat direcției specializate cu atribuții în materie trebuie să fie total și necondiționat.

În aceeași notă, trebuie menținut dinamismul și rezultatele bune existente în materia combaterii criminalității organizate și a terorismului, chiar dacă, pe acest segment, nu există disfuncționalități punctuale constatate de evaluările Comisiei Europene.

2 – acordarea inițiativei legislative pentru Ministerul Public.

Această prioritate trebuie realizată de îndată, în contextul în care Ministerul Public este chemat să pună în practică dispozițiile penale și civile ale forului legislativ, dar nu are posibilitatea inițierii directe a unor proiecte de legi, în condițiile în care, în mod frecvent, constatările practice impun, fie amendarea unor legi, fie adoptarea altora noi.

Alternativele actuale oferite Ministerului Public, fie de a formula puncte de vedere pe marginea unor proiecte de legi inițiate de alte instituții sau lansate în dezbatere publică, fie exercitarea unei astfel de inițiative prin intermediul altor instituții cărora aceasta prerogativă le este recunoscută (în principal, Ministerul Afacerilor Interne), nu mai pot continua.

3 – consolidarea instituțională a D.I.I.C.O.T. și D.N.A., în condițiile în care, aceste unități au fost și sunt vectorul de imagine a Ministerului Public.

Date fiind plusvaloarea jurisprudențială evidentă și capitalul de încredere publică adus Ministerului Public de către cele două structuri, implicarea factorilor de decizie din vârful ierarhiei în susținerea activității investigative a acestora, trebuie să fie totală.

Evident, consolidarea instituțională poate fi materializată sub diferite forme, plecând de la asigurarea unui cadru organizatoric stabil (de exemplu, efectuarea demersurilor necesare pentru adoptarea dispozițiilor O.U.G. nr. 131/2006 printr-o lege organică), instituirea unui cadru legislativ coerent și stabil sau suplimentarea schemelor de personal (în cazul D.N.A.).

4 – dinamizarea activității parchetelor de pe lângă curțile de apel și a celor de pe lângă tribunale, prin reanalizarea statelor de funcții și a cazuisticii concrete.

În condițiile în care, raportat îndeosebi la experiența profesională a procurorilor, activitatea parchetelor de pe lângă curțile de apel este una inconstantă ca volum și complexitate, trebuie găsite soluții reparatorii imediate, practice dar și în planul mentalului colectiv, poate și prin preluarea metodelor de dinamizare a muncii specifice direcțiilor specializate.

Indiscutabil, evaluarea actului managerial al procurorilor generali ai parchetelor de pe lângă curțile de apel devine un element important în contextul problematicei de mai sus.

5 – creșterea calității actului de justiție îndeplinit de către magistrații procurori și a gradului de complexitate a cauzelor soluționate.

Din datele statistice ale Ministerului Public corespunzătoare anului 2012 a rezultat faptul ca numărul inculpaților achitați definitiv a fost de **975**, ceea ce, raportat la cei **59.739** inculpați trimiși în judecată în aceeași perioadă de referință, reprezintă **1,63 %**.

Deși procentul înregistrat este unul bun, calitatea muncii trebuie să crească, concomitent și cu amplificarea activității de soluționare a unor cauze cu adevărat complexe.

Din această ultimă perspectivă, analiza statistică arată faptul că marea majoritate a cauzelor finalizate în anul 2012 prin rechizitoriu a fost de o importanță cazuală medie, un indiciu important în acest sens fiind reprezentat și de media de **1,41 inculpați / rechizitoriu**⁷.

6 – dinamizarea activității de combatere a criminalității economico - financiare, în perspectiva modificărilor competențelor materiale ale D.I.I.C.O.T. și D.N.A., unități care, la această dată au instrumentat cea mai mare parte a cauzelor complexe de acest gen.

În egală măsură, trebuie instituită practica aplicării constante, a dispozițiilor Legii nr. 63/2012, privind confiscarea extinsă⁸.

7 – încheierea și valorificarea unor parteneriate zonale cu autorități naționale din alte state.

Dat fiind faptul că, din ce în ce mai mult, cauzele actuale au dobândit un caracter transfrontalier, componenta de cooperare judiciară internațională trebuie dezvoltată, prin încheierea sau valorificarea (acolo unde există) a unor acorduri bilaterale cu țări unde cazuistica infracțională este una comună.

De exemplu:

- pentru zona de Nord – Est - parteneriate cu Ucraina și Republica Moldova în materia infracțiunilor contra vieții, contrabandei cu tutun și produse accizabile din tutun;
- pentru zona de Sud – parteneriate cu Bulgaria în materia achizițiilor intracomunitare de produse agroalimentare;
- pentru zona de Vest – parteneriate cu Serbia și Ungaria în materia infracțiunilor de violență și a contrabandei.

⁷ www.mpublic.ro, Raport de activitate 2012, 59.739 inculpați trimiși în judecată/42.364 rechizitorii.

⁸ Publicată în Monitorul Oficial, partea I, nr.258 din 19 aprilie 2012.

În această materie credem că trebuie preluată și implementată experiența D.I.I.C.O.T., care pentru investigarea cauzelor proprii, a inițiat și consolidat relații de cooperare judiciară cu peste 60 de state din întreaga lume; această unitate are ca prioritate asumată, încheierea unor acorduri specifice cu structurile similare D.I.I.C.O.T. din țări unde cazuistica infracțională cu cetățeni români este una semnificativă – Franța, Spania, Olanda sau Marea Britanie.

8 – instituirea unei normalități funcționale a Ministerului Public prin raportare la personalul propriu, în relația cu alte autorități și cu societatea civilă .

Din acest punct de vedere se impune promovarea unei politici de presă echidistante și echilibrate, în raport cu toate publicațiile și trusturile media, prin realizarea unor apariții publice fundamentate și doar în raport cu cauzele de interes major.

Imaginea publică a Ministerului Public trebuie construită și consolidată pe baza unor exemple și situații practice, cu invocarea unor cauze cu adevărat reprezentative, respectând pe de o parte dispozițiile în vigoare în această materie, în principal ghidul emis de Consiliul Superior al Magistraturii în relația cu presa, iar pe de altă parte, cu asigurarea autonomiei instituționale a celor două direcții specializate – D.I.I.C.O.T. și D.N.A. – care își desfășoară la un nivel calitativ deosebit activitatea de relaționare cu mass-media.

Mesajul care trebuie transmis și dovedit societății românești este acela că procurorul nu este un adversar al societății, ci dimpotrivă că este un factor de echilibru, iar acțiunile sale, care de multe ori pot genera un disconfort individual pentru cei cercetați, sunt necesare și eficiente.

În mod obligatoriu, în toate cazurile, activitățile de mediatizare trebuie realizate cu **protejarea demnității umane a celor cercetați.**

Pentru realizarea unor astfel de obiective, conducerea Ministerului Public trebuie să solicite partenerilor instituționali și să realizeze toate demersurile legale posibile pentru recunoașterea următoarelor:

GARANȚII INSTITUȚIONALE

- **consolidarea statutului de magistrat**

Statutul de magistrat trebuie să reprezinte pentru conducerea Ministerului Public singurul reper instituțional care nu poate fi negociat și care nu poate fi supus niciunei alte abordări teoretice sau practice din partea factorului politic.

Din această perspectivă, decidenții politici trebuie să asigure Ministerului Public toate garanțiile legale, inclusiv constituționale, pentru consolidarea statutului magistratului procuror.

O nerecunoaștere publică sau lipsa unor măsuri concrete pentru protecția sau consolidarea acestui statut, ar reprezenta o formă de presiune de neacceptat pentru activitatea procurorilor.

- **coerență și stabilitate legislativă**

Activitatea de investigare penală presupune, pe lângă asigurarea stabilității logistice (capital uman și resurse bugetare suficiente) și asigurarea unor instrumente legislative coerente, stabile și adaptate tendințelor actuale ale criminalității.

Impredictibilitatea legii penale este poate, unul din cele mai de nedorit lucru în activitatea unui procuror, în principal, în cauzele de o complexitate deosebită, investigate într-o durată de timp relativ mare.

- **alocări bugetare realiste și efective**

Suținerea financiară de care trebuie să se bucure Ministerul Public trebuie analizată dintr-o dublă perspectivă:

- asigurarea de fonduri bănești pentru plata drepturilor salariale, în totalitatea lor, plata cheltuielilor curente, dar și pentru realizarea unor investiții menite a crește calitatea

muncii (construcția sau abilitarea de sedii, achiziții de tehnică I.T., dezvoltarea unor programe de pregătire profesională, etc.);

- asigurarea de fonduri bănești pentru realizarea unor acțiuni de anvergură, în principal de tip undercover, cu efect descurajant major în mediile infracționale dar și cu un impact mediatic deosebit; în acest context, se impune majorarea fondurilor speciale create prin lege, în favoarea structurilor specializate dar și alocarea unor fonduri similare la nivelul parchetelor de pe lângă curțile de apel, utile pentru soluționarea cauzelor de corupție – medie și mică -, pentru alte cauze grave care nu intră în sfera criminalității organizate.
- **alocarea directă către Ministerul Public de fonduri rezultate din instituirea măsurilor asiguratorii**

În această modalitate s-ar putea asigura responsabilizarea și implicarea mai accentuată a procurorilor în cauzele specifice, iar pe de altă parte, s-ar putea proceda la alocarea de fonduri bănești proporționale activității desfășurate.