

Studiu privind practica finanțării organelor procuraturii în ultimii ani și practicile internaționale în domeniu

Sumar:

- 1. Noțiuni generale.**
- 2. Metode de finanțare a organelor procuraturii în țările europene.**
- 3. Procesul bugetar pentru finanțarea Procuraturii în Republica Moldova.**
- 4. Propuneri de finanțare a organelor procuraturii. Viziuni noi.**

Prezentul studiu este realizat în vederea executării prevederilor pct.2.2.7. al Strategiei de reformare a sectorului justiției, al Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei de reformă în sectorul justiției pentru anii 2011-2016, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr.6 din 16.02.2012, precum și a lit. f) al Ordinului Procurorului General nr.48/09 din 17.07.2012 „Cu privire la crearea grupurilor de lucru și aprobarea componenței acestora”.

1. Noțiuni generale

Independența tribunalelor și procuraturii presupune ca acestea să controleze toate elementele lor de administrare, care au influență directă la exercitarea funcțiilor jurisdicționale.

Procuratura trebuie să dispună de un buget suficient pentru a putea exercita funcțiile lor adecvate.

Recomandarea unei autonomii financiare totale este totuși greu compatibilă cu fondurile publice implicate. Această autonomie este suficientă în măsura în care ea este necesară să-și îndeplinească funcțiile jurisdicționale.

Autonomia financiară a tribunalelor cât și a procuraturii este în unele țări asigurată prin diferite taxe percepute din activitatea acestora, dar de cele mai multe ori nu este așa. (De ex. în Franța Procuratura percepe taxe pentru examinarea petițiilor)

Consiliul Superior al Magistraturii sau toate organele echivalente trebuie să fie invitate să coordoneze sau să pregătească cererea financiară a tribunalelor sau procuraturii.

Important este că cu toate acestea, în materie de negocieri cu privire la salariile magistraților este că negocierile ce țin de buget nu se fac direct de executiv.

Se poate gândi la un proces care ar permite instanțelor să se ocupe de bugetul lor direct, este clar că suficiența bugetului trebuie să fie evaluată în raport cu bugetul de stat și propriile necesități ale fiecărei autorități.

2. Metode de finanțare a organelor procuraturii în țările europene.

În România conform Art. 132 Bugetele instanțelor și parchetelor

(1) Curțile de apel și parchetele de pe lângă curțile de apel elaborează proiectele de buget anual pentru instanțele sau, după caz, parchetele din circumscripțiile lor.

(2) Proiectele de buget elaborate potrivit alin. (1) se transmit Ministerului Justiției sau, după caz, Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

(3) Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și Parchetul Național Anticorupție își elaborează propriile proiecte de buget anual. În bugetul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție sunt cuprinse și bugetele parchetelor de pe lângă celelalte instanțe judecătorești.

(4) Proiectele de bugete elaborate potrivit alin. (1) și (3) se supun avizului conform al Consiliului Superior al Magistraturii.

(5) Bugetul înaltei Curți de Casație și Justiție se aprobă de adunarea generală a judecătorilor acestei curți, cu avizul consultativ al Ministerului Finanțelor Publice.

(6) Proiectele de buget anual ale instanțelor militare se elaborează de Direcția instanțelor militare din cadrul Ministerului Apărării, iar cele ale parchetelor militare - de secția sau serviciul din cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, după consultarea instanțelor, respectiv a parchetelor militare, și se transmit ordonatorului principal de credite.

(7) Anual, [Guvernul României](#) va include în bugetul Ministerului Apărării Naționale fondurile necesare potrivit art. 131 alin. (4).

În **Spania** Tribunalul Constituțional este dotat cu autonomie bugetară, bugetul constituie secțiunea 4 din cheltuielile de stat din Bugetul General al Statului.

Conform art.10.3 din Legea organică nr.2-1979 din 3 octombrie, cu privire la Tribunalul Constituțional (modificată prin legea organică nr.6-2007, din 24 mai) Tribunalul reunește în vederea împlinirii autonomiei sale ca organ constituțional, elaborează bugetul său care este integrat în titlul unei secțiuni independente din Bugetul General al Statului. În consecință Tribunalul reunește procedul de aprobare a proiectului bugetului pentru fiecare exercițiu financiar și trimite în Parlament (Cortes Generales) pentru aprobare prin intermediul Ministerului Trezoreriei și Administrației Publice și încadrarea sa în Bugetul General de Stat.

Executarea Bugetului Tribunalului Constituțional îi corespunde Secretarului asistat de personalul tehnic sub direcția Președintelui și conform directivelor stabilite de Tribunal.

Deasemenea și lichidarea bugetului îi corespunde Secretarului General.

În **Egipt** reforma nr. 142 din 2006 enunța principiul independenței financiare a puterii judecătorești și acordă Consiliului Suprem al Magistraturii competența de a determina și gestiona bugetul tribunalelor.

În **Liban** Consiliul Superior al Magistraturii nu este competent să determine bugetul justiției și administrarea tribunalelor. Bugetul puterii judiciare face parte din bugetul Ministerului de Justiție.

În **Germania** situația financiară a jucat un rol declanșator pentru reforma în justiție. Germanii au mers după deviza „fă mult dar cu bani puțini”. Din 2006

fiecare instanță primește bugetul propriu. Autonomia instanțelor și parchetelor permite lucrul cu mai puține complicații și foarte rapid.

Deciziile se i-au la nivelul local, ceea ce permite evitarea blocajului și lucrurilor inutile.

În urma analizei reformei implementate în acest sens s-au observat rezultate uimitoare.

Procuratura în **Georgia** este autonomă în executarea și gestionarea bugetului său propriu. Procuratura Georgiei propune Ministerului Justiției volumul și necesitățile de buget pentru anul următor. Ministerul justiției prezintă acest proiect Parlamentului pentru adoptare.

În **Norvegia**, bugetul Ministerului public este finanțat parțial prin bugetul poliției. Așadar, suma precizată ca fiind bugetul Ministerului public este subestimată. În **Turcia**, bugetul Ministerului public este inclus în bugetul Ministerului Justiției. În **Austria, Belgia, Germania, Grecia, Luxemburg și Spania**, instanțele și procuraturile sunt finanțate printr-un singur buget, după cum este cazul și în **Franța și Islanda**.

În majoritatea țărilor sau entităților, procuraturile sunt separate de instanțe și își au propriul buget.

În 11 țări, instanțele și procuraturile sunt administrate împreună și au un buget comun. **Franța și Islanda** au reușit să estimeze sumele din buget alocate instanțelor și pe cele alocate ministerului public.

Cu cât o țară este mai bogată, cu atât alocă în valori absolute o sumă mai importantă ministerului public. Așadar, este necesar să încrucisăm această primă analiză cu o alta, care echilibrează acest element, și anume prin raportarea acestei sume la PIB pe cap de locuitor. Astfel, în 6 țări sau entități (**Monaco, Țările de Jos, Marea Britanie-Scoția, Marea Britanie-Irlanda de Nord, Elveția, Italia**), suma alocată sistemului de urmărire penală este egală cu sau depășește 20 € pe cap de locuitor.

Trebuie să menționăm că în **Norvegia** bugetul alocat organelor de poliție care se ocupă de urmărirea penală face parte din bugetul poliției. Bugetul raportat în datele furnizate de **Norvegia** se limitează așadar la autoritatea superioară de urmărire penală, și constituie doar o mică parte din bugetul integral al ministerului public.

Pentru moment nu este posibilă extragerea bugetului pentru procurori din bugetul general al poliției. Pentru a ilustra relația dintre autoritățile de urmărire penală din cadrul poliției și autoritatea superioară de urmărire penală, specificăm că numărul procurorilor din cadrul poliției este de aproximativ 620, în vreme ce numărul procurorilor din cadrul autorității superioare de urmărire penală este de 81.

În ceea ce privește asistența juridică în **Croația, Cipru, Muntenegru, Serbia și Turcia**, nu a fost posibilă excluderea acestui buget din bugetul instanțelor. În **Croația** sunt disponibile diverse forme de asistență juridică, în funcție de tipul de procedură: dacă instanța este cea care aprobă asistența juridică, fondurile sunt asigurate din bugetul instanțelor; dacă este furnizată de Asociația

Barourilor din Croația, fondurile sunt asigurate de Barou; alte organe asigură și ele anumite forme de asistență juridică. În **Muntenegro** și **Cipru**, bugetul de asistență juridică este inclus în bugetul instanțelor, fără a fi delimitat cu precizie. În sistemul bugetar din **Turcia**, instanțele, ministerul public și asistența juridică sunt finanțate de la bugetul Ministerului Justiției. Sumele exacte ale acestor componente nu pot fi delimitate. În 3 țări (**Estonia**, **Lituania** și **Slovenia**) care au bugete separate pentru funcționarea instanțelor, Ministerul Justiției suportă totuși unele cheltuieli cum ar fi cele aferente dotării cu echipament IT, formării profesionale, programelor de investiții sau chiriilor pe imobile.

Autoritățile care răspund de bugetul (general) alocat instanțelor (Q18)

Autoritățile care răspund în mod formal de bugetele alocate instanțelor și ministerului public	Elaborare	Adoptare	Gestiune	Evaluare
Ministerul Justiției	27	5	22	20
Alt minister	21	5	4	12
Parlamentul	2	39	1	15
Curtea Supremă	14	2	11	10
Consiliul Magistraturii	15	1	6	6
Instanțele	20	2	13	9
Organele de inspecție	0	0	2	11
Altele	14	4	12	15

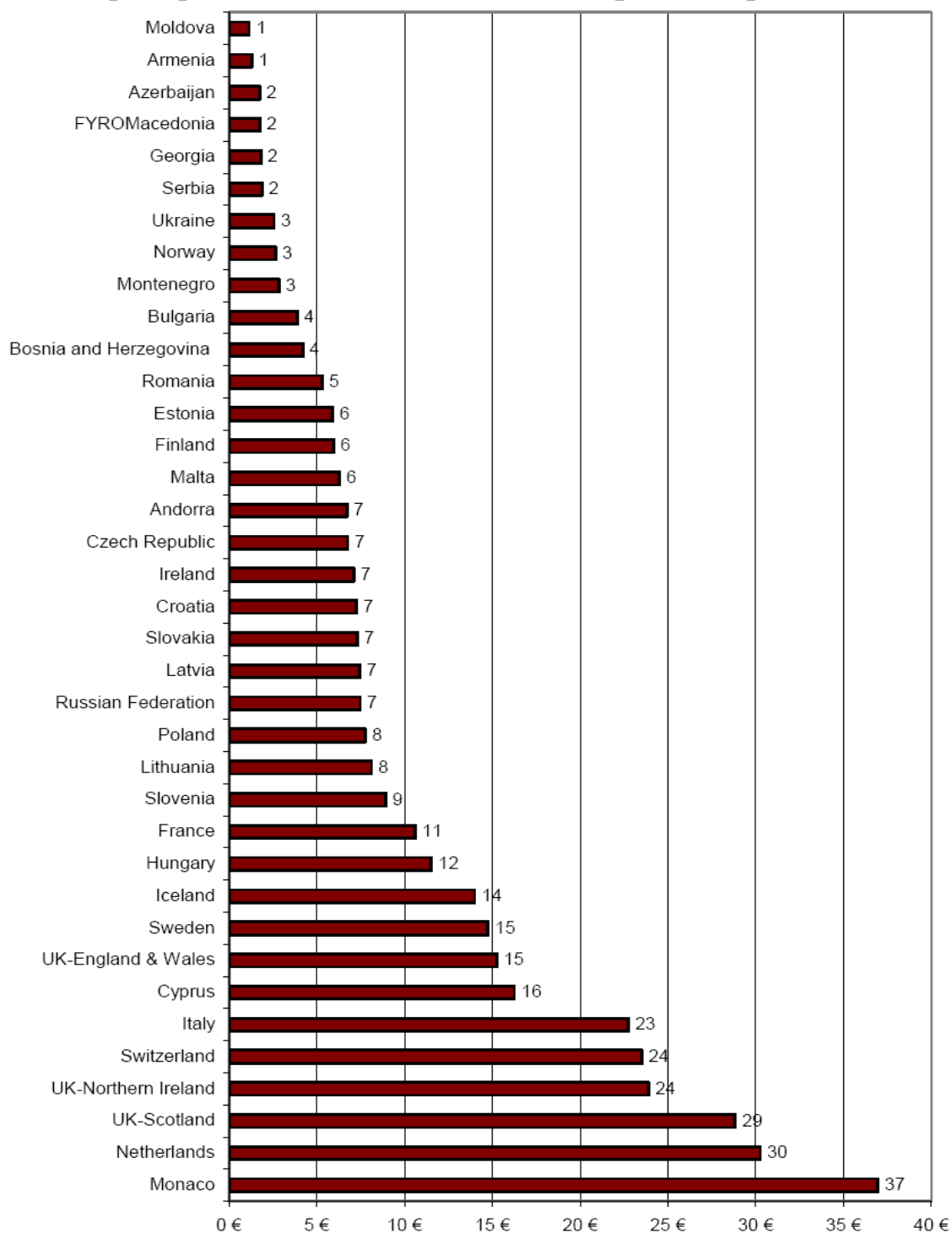
Analiza răspunsurilor evidențiază faptul că adoptarea proiectului de buget este de competența parlamentului (39 de țări din cele 46 de entități care au răspuns la întrebare).

În ceea ce privește gestiunea bugetelor instanțelor la nivel general, Ministerul Justiției este implicat în majoritatea țărilor (22). Într-o mai mică măsură, instanțele (13 țări) sau Curtea Supremă (11 țări) sunt implicate în gestiunea bugetului general al instanțelor.

Evaluarea se efectuează pe mai multe niveluri: Ministerul Justiției efectuează evaluarea în majoritatea cazurilor (20 de țări), urmat de Parlament (15 țări), un organ de inspecție (11 țări), Curțile Supreme (10 țări) sau o altă autoritate (15 țări). În majoritatea țărilor, evaluarea procesului bugetar se efectuează de către un organ de audit. Țările care menționează acest aspect în mod explicit sunt: **Danemarca** (Biroul de Audit General), **Finlanda** (Biroul Național de Audit),

Franța (Curtea de Conturi), **Germania** (Curtea de Auditori), **Ungaria** (Autoritatea Națională de Audit), **Islanda** (Oficiul Auditorului Național), **Irlanda** (Biroul Controlorului și Auditorului General), **Letonia** (Biroul de Stat pentru Audit), **Luxemburg** (Direcția de Control Financiar, Inspectoratul General de Finanțe, Curtea de Conturi, Comisia parlamentară pentru execuția bugetară), **Suedia** (Oficiul Național de Audit), **Turcia** (Curtea de Conturi) și **Ucraina** (Camera de Conturi).

Bugetul anual pe cap de locuitor alocat ministerului public, exprimat în €



5. Procesul bugetar pentru finanțarea Procuraturii în Republica Moldova.

Procesul bugetar (de la elaborare, adoptare și gestiune la evaluarea cheltuielilor bugetare) este organizat în mod similar în majoritatea statelor membre. În general, Ministerul Justiției răspunde de elaborarea bugetului (propuneri) acolo unde procuratura este parte din executiv. Rolul Ministerului Finanțelor (27 de țări) este deseori menționat în comentariile la această întrebare, ca fiind implicat în (o parte din) procesul bugetar al procuraturii.

În mai mică măsură, procuraturile însele (20 de țări), Consiliul Magistraturii (15 țări) sau Curtea Supremă (14 țări) joacă un rol central în faza de elaborare.

Fundamentarea financiară a activității autorităților judecătorești constituie unul dintre factorii definiții pentru asigurarea reformării și independenței efective a justiției. În acest context, este necesară perfecționarea continuă a mecanismului de finanțare a organelor procuraturii.

Analiza situației actuale privind finanțarea organelor procuraturii din Republica Moldova denotă existența unor probleme generate al mecanismului de determinare a finanțării procuraturii, inclusiv a celor condiționate de lacunele cadrului juridic ce îl reglementează, în special:

- 1) finanțarea insuficientă a organelor procuraturii;
- 2) existența ambiguităților referitoare la procedura de elaborare și prezentare spre aprobare a bugetului organelor procuraturii;
- 3) lipsa criteriilor obiective și transparente la elaborarea bugetului organelor procuraturii, fundamentate pe evaluarea necesităților de ordin organizatoric, administrativ, tehnico-material și informațional, precum și pe performanță; lipsa indicatorilor cantitativi și calitativi ai volumului de lucru;
- 4) gestionarea financiară neadecvată a organelor procuraturii.

Bugetul de ansamblu al Procuraturii trebuie să acopere necesitățile acestuia.

Constituția Republicii Moldova, art. 124 și art. 125, nu prevede careva reglementări privind aprobarea bugetului organelor Procuraturii.

Legea fundamentală a statului care conține norme-principii nu stabilește expres organul competent de elaborarea și prezentarea în Parlament a proiectului bugetului organelor procuraturii. Astfel, în art. 124 din Constituție, care stabilește atribuțiile și structura, nu este indicată competența acesteia cu specific financiar.

În același timp, în art. 131 alin. (2) din Constituție se precizează că Guvernul elaborează anual proiectul bugetului de stat pe care îl supune aprobării Parlamentului. Suplimentar, art. 131 alin. (4) din Constituție prevede că „orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea

veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare, pot fi adoptate numai după ce sînt acceptate de Guvern”. În alin. (6) al aceluiași articol se precizează că „nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare”.

Conform art. 138 al Legii 294/25.12.2008 cu privire la Procuratură, bugetul Procuraturii se aprobă de Parlament, la aprobarea bugetului de stat pentru anul respectiv, în conformitate cu legislația privind procesul bugetar.

În prezent nu există proceduri care să coreleze bugetele operaționale a organelor procuraturii cu volumul de lucru pe care îl execută acestea. Bugetul procuraturii se bazează pe modele de cheltuieli din trecut, nefiind adaptate la schimbările din sistem și nici raportate la sarcina de dosare avute.

Starea clădirilor multor procuraturi denotă faptul că investițiile capitale sînt insuficiente pentru a asigura corespunderea clădirilor normelor de bază privind securitatea și eficacitatea funcțională a lor. Multe sedii sînt închiriate în baza unor contracte de locațiune.

În același timp, nu au fost elaborate proceduri standard și obiective de alocare a mijloacelor bugetare care să permită achitarea lucrărilor de reparații capitale și curente, luînd în calcul starea clădirilor sediilor procuraturii.

Conform art. 5 al legii 294 din 25.12.2008 cu privire la Procuratură.

Procuratura:

- a) în numele societății și în interes public, asigură aplicarea legii, apără ordinea de drept, drepturile și libertățile cetățeanului atunci cînd încălcarea acestora atrage sancțiune penală;
- b) conduce și exercită urmărirea penală;
- c) reprezintă învinuirea în instanță de judecată;
- d) participă, în condițiile legii, la judecarea cauzelor civile, inclusiv de contencios administrativ, și contravenționale în care procedura a fost intentată de ea;
- e) asigură asistența juridică și colaborarea internațională în domeniul său de activitate;
- f) implementează politica penală a statului;
- g) asigură protecție eficientă martorilor, victimelor infracțiunii și altor participanți la proces;
- h) intentează acțiune civilă în cazurile prevăzute de lege;
- i) exercită controlul respectării legilor în locurile de detenție preventivă și în penitenciare;
- j) exercită controlul legalității în Forțele Armate;
- k) exercită controlul asupra executării hotărîrilor judecătorești în cauzele penale.

Examinând toate aceste competențe ale Procuraturii putem decide că pe toate domeniile menționate pot fi alocate mijloace financiare din buget și pentru fiecare competență în parte. O atenție mai mare unui domeniu poate exclude sau diminua altul. De exemplu finanțarea suficientă în domeniul apărării ordinii de drept, drepturilor și libertăților cetățeanului va duce la micșorarea numărului acțiunilor civile pornite de procuror.