



Strasbourg, 21 Octombrie 2008

CCPE(2008)3

**CONSILIUL CONSULTATIV AL PROCURORILOR EUROPENI
(CCPE)**

**Avizul nr. 3(2008)
al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni**

privind

**“ROLUL SERVICIILOR DE PROCURATURĂ ÎN AFARA DOMENIULUI
JUSTIȚIEI PENALE”**

adoptat de CCPE la cea de-a 3-a întâlnire plenară
(Strasbourg, 15-17 octombrie 2008)

I. INTRODUCERE

1. Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE) a fost înființat de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei la data de 13 iulie 2005 pentru a pregăti avize privind chestiuni referitoare la serviciul de procuratură și pentru a promova implementarea eficientă a Recomandării Rec (2000)19 din 6 octombrie 2000, privind rolul procuraturii publice în sistemul de justiție penală (numită în continuare "Recomandarea")¹.
2. Acest Aviz a fost elaborat în conformitate cu Programul - Cadru de Acțiune Globală pentru lucrările CCPE, adoptat de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei din 29 noiembrie 2006², Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei solicitând în același timp CCPE să strângă informații cu privire la funcționarea serviciilor de procuratură în Europa³.
3. Recomandarea detaliază situația procurorilor publici și a serviciilor publice de procuratură din sistemul de justiție penală precum și principiile fundamentale ce susțin intervențiile acestora, dar nu menționează rolul procurorilor dincolo de sistemul de justiție penală. Cu toate acestea, în cea mai mare parte a Statelor Membre acest rol și aceste îndatoriri acoperă, de asemenea, într-o măsură variabilă, competențele, jurisdicționale sau nu, din afara sferei dreptului penal.
4. În Europa există o mare varietate de sisteme în ceea ce privește rolul serviciilor de procuratură, inclusiv în afara domeniului dreptului penal, ce

¹ Statul de drept și respectarea drepturilor omului constituie principiile de bază ce susțin activitatea serviciilor de procuratură în calitate de „... autoritate publică ce, în numele societății și interesului public, asigură punerea în aplicare a legii acolo unde încălcarea acesteia atrage o sancțiune penală, ținându-se seama atât de drepturile individului cât și de eficiența necesară sistemului de justiție penală. Recomandarea nu abordează în mod expres atribuțiile nepenale ale procurorilor, dar articolul 1, după cum se menționează în memorandumul explicativ, recunoaște implicit că „procurorii pot avea astfel de misiuni iar memorandumul explicativ stabilește în mod clar că „procurorilor din anumite țări li se pot, de asemenea, încredința alte misiuni importante în domeniul dreptului comercial sau civil, spre exemplu”.

² Programul Cadru de Acțiune Globală al CCPE nu a ignorat această situație și a ținut seama de faptul că „Funcțiile serviciilor de procuratură în Europa variază în mod considerabil din cauza diferențelor în statutul lor și rolului jucat în sistemele de justiție ale Statelor Membre în Consiliul Europei...funcțiile posibile ale procurorilor pot fi abordate, fie prin inițierea unui studiu sau a unei anchete cu privire la exercitarea lor (puteri și limite în drept și practică) în Statele Membre ale Consiliului Europei, sau prin elaborarea unei opinii (e.g. asupra necesității elaborării unor linii directoare sau standarde privind exercitarea acestora)”.

³ Vezi CCPE (2006)05 rev. finală. Termenii de Referință ai CCPE pentru 2007-2008, vezi CCPE (2006)04 rev. finală.

rezultă din diferite tradiții⁴ juridice și istorice. Este rolul Statelor Membre să-și definească structurile legale și funcționarea lor, cu condiția ca acestea să respecte pe deplin drepturile omului și libertățile fundamentale, principiul statului de drept și obligațiile lor internaționale, inclusiv cele conform Convenției pentru Apărarea Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale (numită în continuare "Convenția"). Rolul serviciilor de procuratură și dimensiunea competențelor acestora, inclusiv apărarea drepturilor omului și a interesului public, sunt definite de legislația internă a Statelor Membre. Prezența sau absența și dimensiunea funcțiilor procurorilor în afara sferei penale sunt profund înrădăcinate în moștenirea culturală, în tradiția juridică și în istoria constituțională a națiunilor⁵.

5. CCPE a utilizat ca punct principal de referință în pregătirea acestui Aviz jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (numită în continuare „Curtea”) și a acordat o atenție deosebită scopurilor Consiliului Europei, principiului statului de drept și dezvoltării identității și diversității culturale a Europei. Curtea a făcut referire la încălcările Convenției în ceea ce privește sarcinile non - penale ale procurorilor și a subliniat necesitatea unor proceduri adecvate⁶. Recomandarea 1604 (2003) a Adunării Parlamentare privind Rolul procuraturii într-o societate democratică guvernată de statul de drept⁷ și răspunsul Comitetului de Miniștri la aceasta au fost de asemenea luate în considerare⁸.

6. Chiar din primele lor aprecieri, Procurorii Generali din Europa au fost conștienți că *„intervenția serviciilor de procuratură dincolo de sfera penală ar putea fi justificată doar ținându-se seama de atribuția sa generală de a acționa, „în numele societății și în interesul public, [de] a garanta punerea în aplicare a legii,” așa cum se reflectă aceasta în Recomandarea nr. R (2000) 19, și că astfel de funcții nu pot pune în discuție principiul separării atribuțiilor puterilor în stat, legislativă, executivă și judecătorească, sau faptul că, în cele din urmă, instanțelor*

⁴ Ibid. Vezi și CPE (2008)3.

⁵ Conferința de la Budapesta: „Conferința a subliniat din nou varietatea sistemelor de procuratură în acest domeniu, ce rezultă din diferitele tradiții existente în Europa,” vezi CPGE (2005) Concl.

⁶ Vezi e.g. cazurile *Brumarescu c. România* (28342/95), *Nikitin c. Rusia* (50187/99), *Grozdanoski c. Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei* (21510/03), *Rosca c. Moldova* (6267/02), *LM c. Portugalia* (15764/89), *P. c. Republica Slovacă* (10699/05).

⁷ Text adoptat de Comisia Permanentă, în numele Adunării, în data de 27 mai 2003.

⁸ Vezi doc. CM/AS (2004) Rec 1604 final, 4 februarie 2004.

de judecată competente și doar lor le-a revenit soluționarea disputelor, după audierea ambelor părți".^{9 10}

7. După încheierea Conferinței de la Bratislava pentru revizuirea misiunilor non - penale ale procurorilor, punctul de plecare a fost recunoașterea de Conferința de la Celle a faptului că *"...în majoritatea sistemelor juridice, procurorii aveau și atribuții, câteodată unele substanțiale, în materie civilă, comercială, socială și administrativă și chiar responsabilitatea de a supraveghea legalitatea Hotărârilor de Guvern¹¹".* Cu toate acestea, Conferința amintită a recunoscut totodată lipsa oricăror principii internaționale călăuzitoare în acest domeniu și a solicitat Biroului său să propună un document de reflecție la următoarea sa sesiune plenară.

8. Drept urmare, documentul de reflecție prezentat la Conferința de la Budapesta din 2005¹², rezumând și evaluând răspunsurile la un chestionar pregătit de către Birou, a servit ca o primă examinare a activităților procurorilor publici în afara sferei dreptului penal, iar concluziile sesiunilor CPGE, bazate pe aceasta, au reprezentat primele considerații europene pe marginea acestei teme. Conferința *"a concluzionat că această chestiune importantă și complexă merită o dezbatere mai amplă în cadrul unei etape ulterioare¹³.*

9. Conferința de la Moscova (2006) a stabilit că *"... cele mai bune practici, discutate pe durata Conferinței, referitoare la protejarea eficientă a individului de serviciile de procuratură ... în afara sferei justiției penale, ce intră în competența lor, ar putea fi analizate în scopul unei posibile aplicări a acestei experiențe pozitive de Statele Membre în care serviciile de procuratură au o astfel de autoritate¹⁴.*

⁹ CCPE a luat, de asemenea, în considerare documentele de lucru și concluziile multiplelor sesiuni ale Conferinței Procurorilor Generali din Europa (CPGE): a 4-a sesiune (Bratislava, Republica Slovacă, 1-3 iunie 2003) în cadrul căreia chestiunea a fost pentru prima oară propusă dezbaterilor prevăzute pentru conferința următoare; a 5-a sesiune (Celle, Saxonia Inferioară, Germania, 23-24 mai 2004) unde s-a procedat pentru prima oară la examinarea chestiunii; a 6-a sesiune (Budapesta, Ungaria, 29-31 mai 2004) în cadrul căreia a fost organizată o dezbatere cu privire la primul raport referitor la subiectul supus, de altfel, unor investigații mai ample; a 7-a sesiune (Moscova, Federația Rusă, 5-6 iulie 2006) și Conferința Procurorilor Generali din Europa (CPE), reunită la Sankt-Petersburg (Federația Rusă, 2-3 iulie 2008), consacrată în întregime acestei teme.

¹⁰ Conferința de la Celle, vezi CPGE (2008) Concl.

¹¹ Vezi doc. CPGE (2004) Concl.

¹² Vezi CPGE (2005) 02.

¹³ Vezi CPGE (2005) Concl.

¹⁴ Vezi doc. CPGE (2006), 6 iulie 2006, paragraful 7.

10. Conferința Procurorilor Generali din Europa (Sankt Petersburg, 2008) a subliniat *"necesitatea crescândă în cadrul societăților noastre de a proteja în mod eficient drepturile grupurilor vulnerabile, în special ale copiilor și tinerilor, ale martorilor, victimelor, persoanelor handicapate, precum și drepturile sociale și economice ale populației în general. Aceasta a exprimat opinia că procurorii pot avea un rol crucial în această privință și, totodată, că implicarea tot mai mare a Statului în rezolvarea problemelor curente, precum protecția mediului, a drepturilor consumatorilor sau a sănătății publice, ar putea conduce la lărgirea zonei de influență a rolului serviciilor de procuratură¹⁵."*
11. Punctele de vedere ale Conferinței Procurorilor Generali din Europa au fost urmate de CCPE. Chestionarul anterior a fost amendat de Biroul CCPE în timpul celei de-a 3-a întâlniri de la Popowo (Polonia, 4-5 iunie 2007), pentru a obține un studiu detaliat. Bazat pe răspunsurile a 43 de State Membre¹⁶ la chestionar, așa cum a fost amendat la Popowo (Polonia, 4-5 iunie 2007), un nou raport detaliat a fost schițat și prezentat la Conferința de la Sankt Petersburg¹⁷. Această Conferință a formulat mai multe cerințe speciale privind competențele nepenale¹⁸ care sunt reflectate în acest Aviz.
12. În plus, pe durata pregătirii acestui Aviz, au fost avute în vedere anumite documente adoptate de alte organisme și organizații internaționale, inclusiv de Națiunile Unite¹⁹ și Comunitatea Statelor Independente²⁰.
13. Țelul acestui Aviz este să definească, pe baza lucrărilor realizate anterior de sesiunile CPGE, CPE și CCPE, statutul, puterile, practica și experiențele

¹⁵ Conferința de la Sankt Petersburg, vezi CPE (2008)3.

¹⁶ Chestionarul a avut în vedere tipurile de competențe nepenale, fundamentul lor, rolul procurorilor, utilizarea eficientă a celor mai importante dintre aceste competențe, reformele prevăzute, organizațiile speciale ale birourilor de procuratură, atribuțiile speciale și un posibil rol decizional al procurorilor, jurisprudența relevantă a Curții Europene și a Curților Constituționale ale Statelor Membre.

¹⁷ Vezi raportul Prof. Asociat Andras Zs. Varga în CCPE-Bu (2008) 4 rev.

¹⁸ Vezi doc. CPE (2008)3, paragraful 8.

¹⁹ Vezi Rezoluția 17/2 „Consolidarea statului de drept prin dezvoltarea integrității și a capacității serviciilor de procuratură,” adoptată de Comisia Națiunilor Unite pentru Prevenirea Criminalității și Justiție Penală (doc. NU E/2008/30) precum și Standardele privind responsabilitatea profesională și Declarația privind obligațiile și drepturile esențiale ale procurorilor aprobate de Asociația Internațională a Procurorilor în 1999 și anexate la Rezoluția respectivă.

²⁰ Vezi Modelul de lege privind Serviciul de Procuratură, adoptat de Adunarea Interparlamentară a Statelor Membre ale Comunității Statelor Independente din 16 noiembrie 2006.

fructuoase pe care serviciile de procuratură din majoritatea Statelor Membre ale Consiliului Europei le au în activitatea lor în afara sferei dreptului penal și să tragă anumite concluzii destinate dezvoltării și ameliorării acestor activități. Elaborarea Avizului a evidențiat, în același timp, necesitatea de a avea în vedere în activitatea viitoare, relevanța principiilor Recomandării pentru competențele serviciilor de procuratură în sfera nepenală.

II. SITUAȚIA ACTUALĂ

14. Având în vedere răspunsurile la chestionar și concluziile sesiunilor CPGE, CPE, CPGE a considerat că situația actuală a sistemelor europene de procuratură, din punctul de vedere al misiunilor nepenale, poate fi conturată după cum urmează.
15. Pot fi identificate două grupuri principale de State Membre: cele în care serviciile de procuratură nu au atribuții în afara sferei dreptului penal și cele în care serviciile de procuratură au anumite atribuții sau chiar atribuții extinse în afara domeniului dreptului penal.
16. Serviciile de procuratură din majoritatea Statelor Membre ale Consiliului Europei au cel puțin câteva misiuni și funcții în afara sferei dreptului penal²¹. Ariile de competență sunt variate și includ, *inter alia*, dreptul civil, familial, al muncii, administrativ, electoral, precum și protecția mediului, a drepturilor sociale și a drepturilor grupurilor vulnerabile cum ar minorii, persoanele cu dizabilități și persoanele cu venituri foarte mici. În anumite State Membre, misiunile și volumul de muncă ale procurorilor ce activează în acest domeniu pot chiar prevala asupra rolului serviciului de procuratură în sistemul de justiție penală. Pe de altă parte, serviciile de procuratură din anumite State declară că competențele lor în acest domeniu nu sunt foarte importante sau sunt exercitate foarte rar în practică²².

²¹ Albania, Armenia, Austria, Azerbaidjan, Belgia, Bulgaria, Croația, Republica Cehă, Cipru, Danemarca, Franța, Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei, Germania, Grecia, Ungaria, Irlanda, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburg, Moldova, Monaco, Muntenegru, Olanda, Polonia, Portugalia, România, Federația Rusă, San Marino, Republica Slovacă, Spania, Turcia, Ucraina.

²² Albania, Austria, Azerbaidjan, Danemarca, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Liechtenstein, Luxemburg, Moldova, San Marino, Slovenia.

17. În unele State Membre, serviciile de procuratură nu au competențe nepenale²³.
18. Atribuțiile procurorilor în dreptul civil se regăsesc în diferite ramuri ale acestuia, precum dreptul civil, dreptul familiei, dreptul muncii, dreptul comercial, dreptul mediului, dreptul social, având competențe, spre exemplu, în anularea căsătoriei, în declararea decesului, în nerecunoașterea paternității sau anularea adopției, în internarea persoanelor în instituții de sănătate, în limitarea capacității legale, în protecția drepturilor copiilor, în revocarea din funcție a directorilor sau radierea companiilor, în drepturile de proprietate și în diferite domenii de interes ale statului, în privatizări, în compensații pentru daune provocate de sistemul de justiție, în supravegherea comportamentului etic pentru anumite profesii (reglementat), în dizolvarea asociațiilor civile, în declararea încălcării unor reglementări din dreptul muncii sau dreptul social, în managementul mediului natural. Pe lângă acestea, în anumite state, procurorii pot acționa în calitate de reprezentanți legali ai statului în ceea ce privește inițierea acțiunilor, de exemplu, pentru a înregistra un proces împotriva persoanelor care au provocat prejudicii bunurilor publice.
19. În unele State Membre, serviciul de procuratură poate nu doar să protejeze interesele și drepturile legale ale unuia sau ale mai multor indivizi, ci și să reacționeze la încălcări care afectează drepturile a numeroase persoane în același timp. O astfel de competență, de supraveghere a aplicării legii și a legalității actelor juridice emise de organele statului și de autoritățile locale, face din serviciul de procuratură un instrument de reală protecție a drepturilor și libertăților unor mari grupuri de persoane sau ale publicului în ansamblu.
20. Două particularități comune se regăsesc în situațiile referitoare la misiunile de drept public. În toate țările în care procurorii au competență de control asupra activității autorităților administrative, aceștia sunt, de asemenea, împuterniciți să inițieze acțiuni în instanță împotriva hotărârilor unor astfel de autorități. Anumite servicii de procuratură au dreptul de a formula opinii privind proiecte legislative, de exemplu, referitoare la structura

²³ Estonia, Finlanda, Georgia, Islanda, Malta, Norvegia, Suedia, Elveția și sistemele judiciare ale Regatului Unit.

justiției, la regulile de procedură sau la dreptul material. Competențe speciale au fost acordate anumitor servicii de procuratură, de exemplu, în ceea ce privește deciziile administrative: formularea opiniilor juridice asupra proiectelor de lege, solicitarea medierii obligatorii sau soluționarea disputelor în afara instanței înainte de a întreprinde orice altă acțiune în instanță împotriva Statului, supravegherea respectării reglementărilor privind detenția, monitorizarea și respectarea aplicării legislației, avertismentul, protestul sau contestația, cu sau fără putere suspensivă a executării, împotriva unei decizii a unei anumite autorități administrative, moțiunea bazată pe excepția de neconstituționalitate, acțiune prin care se contestă validitatea alegerilor sau a referendumului, participarea la sesiunile Cabinetului și calitatea de membru în comisiile parlamentare de investigație. În anumite țări, procurorii au anumite sarcini consultative privind sfera dreptului civil, administrativ, de muncă sau social, singura misiune pe care ei o realizează fiind cea de furnizare a opiniilor consultative.

21. Din punctul de vedere al dreptului procedural, anumite competențe sunt limitate la inițierea de acțiuni în instanță (tipic pentru misiuni de drept civil, dar aplicabil totodată și anumitor competențe de drept public), în timp ce altele, de obicei cele referitoare la dreptul public, sunt exercitate prin acțiuni directe (extrajudiciare) (*inter alia*, proteste, cauțiuni, examinări) cu posibilitatea, pentru părțile interesate, de a merge la instanță. În anumite țări – în vederea evitării supraîncărcării tribunalelor - procurorilor le-au fost conferite atribuții de a decide asupra unora dintre cererile întocmite de persoane private, cu posibilitatea pentru partea interesată de a se adresa unei instanțe.

22. Acțiunile în instanță – indiferent de regulile procedurale care le guvernează (reguli de procedură civilă sau reguli speciale de drept administrativ) – sunt înscrise în cadrul normal al procedurii judiciare la care procurorii sunt parte. Serviciile de procuratură nu au raportat niciun fel de împuternicire sau atribuție specială atunci când procurorii iau parte la procedurile civile în fața instanței în calitate de reclamantți, aceștia având aceleași puteri ca și celelalte părți. Poziția lor nu este una exclusivă, procedura putând fi, de asemenea, inițiată de alte persoane interesate. În astfel de cazuri, procurorii nu au, în mod categoric, nicio putere de decizie în ceea ce privește fondul

cauzelor, intervențiile lor limitându-se doar la inițierea procedurii: înaintarea unei petiții instanței civile.

23. Aproape în toate țările în care procurorii au competențe în sfera nepenală, aceștia sunt împuterniciți să inițieze noi acțiuni în instanță, să facă uz de căile ordinare și extraordinare de atac (apeluri) ca părți în cauză. Cu toate acestea, au putut fi identificate anumite reglementări (interzicerea recursului extraordinar sau propunerea de redeschidere a cauzei; interzicerea înțelegerii în numele părții implicate).

24. În unele State Membre, procurorii au, de asemenea, anumite competențe specializate, cum ar fi rolul lor în administrarea și managementul sistemului de justiție, sau funcții consultative pe lângă puterile judiciară, executivă și legislativă.

25. Scopurile activităților nepenale ale procurorilor, indiferent de diferențele lor procedurale sau de substanță, sunt mult mai concordante: garantarea statului de drept (integritatea deciziilor democratice, legalitatea, respectarea legii, căi de atac împotriva încălcării legii), protecția drepturilor și libertăților persoanelor (în special a celor incapabile a-și apăra drepturile – minori, persoane fără domiciliu fix, cu dizabilități mintale), protecția bunurilor și intereselor Statului, protecția interesului public (sau a ordinii publice), armonizarea jurisdicției instanțelor (căi de atac speciale în interesul legii împotriva hotărârilor definitive ale curților, intervenții în calitate de părți în procedurile inițiate înaintea instanțelor judiciare de cel mai înalt nivel).

26. Serviciile de procuratură cu competențe extinse în afara domeniului penal au adesea unități speciale sau mixte în cadrul structurii lor organizatorice, ce se ocupă de sarcinile nepenale. Unele State Membre nu au departamente speciale, aceste sarcini fiind îndeplinite de procurori anume desemnați, potrivit necesităților respectivelor unități; în funcție de numărul de cazuri, acești procurori pot fi scutiți de la a lua parte la procedurile de drept penal.

27. Pe de altă parte, CCPE este conștient de practicile ocazionale improprie ale procurorilor publici care acționează în afara sferei justiției penale,

constatate de Curte sau de anumite Curți Constituționale²⁴, sau criticate de alte organe ale Consiliului European. Cele mai deconcertante evenimente au fost în legătură cu respingerea fără motiv a cererilor de inițiere a acțiunilor în fața instanțelor civile; intervențiile într-o procedură judiciară fără un motiv întemeiat (interesul Statului, binele public sau protecția drepturilor), prin încălcarea principiului egalității armelor; anularea hotărârilor definitive ale curților ce încalcă principiul autorității de "lucru judecat" (*res judicata*)²⁵; participarea procurorilor în completele curților supreme, confundând rolul decizional al judecătorilor cu sarcinile procurorilor, sau, în cele din urmă, existența unui drept nelimitat de a iniția acțiuni în justiție.

28. Contribuția procurorilor la consolidarea jurisprudenței curților în numeroase State Membre este un fapt incontestabil. Rolul procurorilor în acest sens nu ar trebui să le permită să exercite o influență nepermisă asupra procesului decizional final al judecătorilor.

III. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

29. În prezent, activitățile serviciilor de procuratură în afara spațiului dreptului penal sunt determinate, înainte de toate, de necesitățile societății de a garanta în mod efectiv drepturile omului și interesul public.

30. Pe lângă rolul curților și al altor instituții, precum avocatul poporului, rolul serviciilor publice de procuratură în apărarea drepturilor omului definit de legislația internă a anumitor State Membre este apreciat ca fiind foarte valoros²⁶.

31. Nu există norme legale comune internaționale și reguli privind sarcinile, funcțiile și organizarea serviciilor de procuratură în afara domeniului dreptului penal. În același timp, în toate sistemele juridice, serviciul de

²⁴ Vezi CCPE-BU (2008)4 rev.

²⁵ Principiul „autorității de lucru judecat” nu este unul absolut, după cum stau măturie anumite hotărâri ale Curții Europene a Drepturilor Omului, legea ar putea prevedea excepții de la acest principiu (vezi cauzele *Ryabykh c. Rusia*, Solicitarea nr. 52854/99, *Pravednaya c. Rusia*, Solicitarea nr. 69529/01, *Sergey Pettrov c. Rusia*, Solicitarea nr. 1861/05.)

²⁶ Conferința de la Sankt-Petersburg, vezi: CPE (2008) 3, vezi, de asemenea, discursurile Secretarului General Terry Davis și ale Comisarului pentru Drepturile Omului Thomas Hammarberg ținute în timpul acestei Conferințe (www.coe.int/ccpe).

procuratură joacă un rol important în protejarea drepturilor omului, în garantarea legalității și a statului de drept, în consolidarea societății civile. Varietatea funcțiilor serviciilor de procuratură în afara sferei dreptului penal, rezultă din tradițiile naționale juridice și istorice. Este dreptul suveran al fiecărui stat să își definească procedurile instituționale și juridice de îndeplinire a funcțiilor sale de protecție a drepturilor omului și a intereselor publice, cu respectarea principiului statului de drept și a obligațiilor internaționale asumate. Armonizarea varietății sistemelor în vigoare în „Marea Europă” se bazează pe prevederile Convenției pentru Apărarea Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale, ținând seama de jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

32. Există o misiune pentru toate statele Europei, aceea de a dezvolta și consolida potențialul drepturilor omului din punctul de vedere al tuturor autorităților sale, inclusiv al instanțelor și serviciilor de procuratură. Eficacitatea acestora în apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale va putea fi realizată nu prin slăbirea anumitor drepturi umane și proceduri în avantajul altora ci, dimpotrivă, prin dezvoltarea lor simultană; obiectivul lor comun vizează protecția drepturilor și libertăților individului, a intereselor societății și ale statului.
33. Într-un număr semnificativ de state europene, importanța rolului Avocatului poporului se află în continuă creștere (atât competența comună cât și cea specializată în protecția drepturilor indivizilor – spre exemplu, ale copiilor și femeilor). Este necesar ca un număr suficient de entități, organizații și de persoane responsabile să abordeze problema protecției drepturilor și libertăților omului. Oamenii trebuie să aibă dreptul de a alege procedura oficială sau neoficială pentru apărarea propriilor interese, inclusiv acele structuri pe care societatea civilă le pune la dispoziția sa.
34. Într-un stat democratic, procurorii pot avea sau nu competențe în afara sistemului de justiție penală. CCPE invită acele State Membre în care serviciului de procuratură îi sunt încredințate funcții în afara sferei justiției penale să garanteze că exercitarea acestor competențe rămâne subordonată următoarelor principii:

- a. principiul separării puterilor trebuie respectat în ceea ce privește sarcinile și activitățile procurorilor în afara sferei dreptului penal și rolul instanțelor de a proteja drepturile omului;
- b. respectarea imparțialității și a echității trebuie să caracterizeze acțiunea procurorilor care activează și în afara sferei dreptului penal;
- c. aceste funcții sunt îndeplinite "în numele societății și pentru apărarea interesului general,"²⁷ pentru a garanta aplicarea legii, cu respectarea drepturilor și libertăților fundamentale atât în cadrul competențelor conferite procurorilor prin lege, precum și a Convenției și a jurisdicției Curții;
- d. astfel de competențe ale procurorilor trebuie reglementate prin lege într-o manieră cât se poate de clară;
- e. nu va exista nicio intervenție nejustificată în activitățile serviciilor de procuratură;
- f. atunci când intervențiile lor se înscriu în afara domeniului justiției penale, procurorii vor beneficia de aceleași drepturi și obligații ca oricare dintre părțile implicate și nu vor beneficia de o poziție privilegiată în cadrul procedurii (egalitatea armelor);
- g. intervenția serviciilor de procuratură în afara cadrului justiției penale, în numele societății și în apărarea interesului general, nu trebuie să încalce principiul caracterului obligatoriu al hotărârilor finale ale curții (*res judicata*), cu unele excepții stabilite în conformitate cu obligațiile internaționale, inclusiv jurisprudența Curții;
- h. obligația procurorilor de a-și motiva acțiunile și de a face astfel încât concluziile lor să fie accesibile persoanelor sau instituțiilor implicate sau interesate în cauza respectivă trebuie prevăzută prin lege;
- i. dreptul pe care îl pot avea persoanele sau instituțiile implicate sau interesate în cauze de drept civil de a contesta măsurile sau absența dispozițiilor adoptate de procurori va trebui garantat;
- j. evoluțiile în jurisprudența Curții privind activitățile serviciilor de procuratură în afara domeniului penal vor trebui urmărite îndeaproape pentru a garanta că fundamentul juridic al acestor activități și practicile corespunzătoare sunt în perfectă conformitate cu hotărârile relevante ale Curții.

²⁷ Conferința de la Sankt Petersburg, vezi CPE (2008)3.

35. În funcție de numărul de cauze, serviciilor de procuratură cu competente în afara justiției penale li se recomandă să aibă unități specializate sau, dacă acest lucru nu este posibil, procurori specializați, în cadrul structurii lor organizatorice și suficiente resurse umane și financiare pentru a face față sarcinilor nepenale.
36. Serviciile de procuratură interesate sunt invitate să stabilească și să dezvolte, în activitățile lor din afara sferei justiției penale, atunci când acest lucru este posibil, cooperarea sau contactul cu avocatul poporului sau cu instituțiile similare avocatului poporului, precum și cu organizații ale societății civile, inclusiv mass-media.
37. Se recomandă elaborarea de circulare sau linii directoare care să rezume bunele practici și recomandările destinate să armonizeze, atunci când este cazul, în cadrul fiecărui sistem, abordarea activităților inițiate de serviciile de procuratură în afara justiției penale.
38. Statele Membre sau serviciile de procuratură interesate trebuie să dezvolte pregătirea procurorilor angajați în activități din afara sferei dreptului penal.
39. Statele Membre sau serviciile de procuratură interesate trebuie să facă schimb de experiență, inclusiv de cele mai bune practici, precum și de documente legislative și alte instrumente normative.
40. CCPE recomandă Comitetului de Miniștri să analizeze elaborarea unor principii europene comune, în special în ceea ce privește statutul, atribuțiile și practica procurorilor publici în afara sistemului de justiție penală. Problema trebuie privită din punctul de vedere al importanței protecției drepturilor omului, a libertăților fundamentale, a principiului democratic al separării puterilor și a egalității de arme.

**CONSILIUL CONSULTATIV AL PROCURORILOR EUROPENI
(CCPE)**

**Avizul nr. 3 (2008) privind
„Rolul serviciilor de procuratură în afara sistemului de justiție penală”
adoptat de CCPE în cadrul celei de-a 3-a întâlniri plenare
(Strasbourg, 15-17 octombrie 2008)**

REZUMATUL RECOMANDĂRILOR

CCPE consideră că statele ale căror servicii de procuratură au competențe în afara justiției penale, trebuie să garanteze că aceste atribuții sunt realizate în conformitate cu principiile ce stau la baza unui stat democratic conform statului de drept și în particular că:

- a. principiul separării puterilor va fi respectat în ceea ce privește sarcinile și activitățile procurorului în afara sferei dreptului penal și rolul instanțelor în a proteja drepturile omului;
- b. respectul imparțialității și al echității va caracteriza acțiunea procurorilor care activează și în afara sferei dreptului penal;
- c. aceste funcții vor fi îndeplinite "în numele societății și pentru apărarea interesului general," pentru a garanta aplicarea legii, cu respectarea drepturilor și libertăților fundamentale atât în cadrul competențelor conferite procurorilor prin lege, precum și a Convenției și a jurisdicției Curții;
- d. astfel de competențe ale procurorilor vor fi reglementate prin lege într-o manieră cât se poate de clară;
- e. nu va exista nicio intervenție nejustificată în activitățile serviciilor de procuratură;
- f. atunci când intervențiile lor se înscriu în afara domeniului justiției penale, procurorii vor beneficia de aceleași drepturi și obligații ca oricare dintre părțile implicate și nu vor beneficia de o poziție privilegiată în cadrul procedurilor (egalitatea de arme);
- g. intervenția serviciilor de procuratură în cauze nepenale, în numele societății și în apărarea interesului general, nu va încălca principiul caracterului obligatoriu al hotărârilor finale ale curții (*res judicata*), cu

- unele excepții stabilite în conformitate cu obligațiile internaționale, inclusiv jurisprudența Curții;
- h. obligația procurorilor de a-și motiva acțiunile și de a face astfel încât concluziile lor să fie accesibile persoanelor sau instituțiilor implicate sau interesate în cauza respectivă;
 - i. dreptul pe care îl pot avea persoanele sau instituțiile implicate sau interesate în cauze de drept civil de a contesta măsurile sau absența dispozițiilor procurorilor va fi garantat;
 - j. evoluțiile în jurisprudența Curții privind activitățile serviciilor de procuratură în afara domeniului penal vor fi urmărite îndeaproape pentru a garanta că fundamentul juridic al acestor activități și practicile corespunzătoare sunt în perfectă conformitate cu hotărârile relevante ale Curții;
 - k. serviciile de procuratură implicate sunt invitate să stabilească și să dezvolte, acolo unde este cazul, cooperarea sau contactele cu avocatul poporului sau cu instituții similare avocatului poporului, precum și cu organizațiile societății civile, inclusiv mass-media;
 - l. Statele Membre sau serviciile de procuratură interesate vor face schimb de experiență, inclusiv de cele mai bune practici, precum și de documente legislative și alte materiale normative;
 - m. Statele Membre sau serviciile de procuratură interesate vor dezvolta pregătirea procurorilor angajați în activități din afara sistemului de justiție penală;
 - n. vor fi elaborate circulare sau linii directoare care să rezume bunele practici și recomandările destinate să armonizeze, atunci când este cazul, în cadrul fiecărui sistem, abordarea activităților inițiate de serviciile de procuratură în afara sistemului de justiție penală.

CCPE recomandă Comitetului de Miniștri să analizeze elaborarea unor principii europene comune, în special în ceea ce privește statutul, atribuțiile și practica procurorilor publici în afara sistemului de justiție penală. Problema trebuie privită din punctul de vedere al importanței protecției drepturilor omului, a libertăților fundamentale, a principiului democratic al separării puterilor și a egalității armelor.