

Strasbourg, 16 octombrie 2009

Consiliul Europei

CCPE (2008) 2

CONSILIUL CONSULTATIV AL PROCURORILOR EUROPENI (CCPE)

Avizul nr. 2 (2008)

a Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni

privind

„Alternativele la urmărirea penală”

**adoptată de către CCPE la cea de-a III-a Întâlnire Plenară
(Strasbourg, 15-17 octombrie 2008)**

INTRODUCERE

1. Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE) a fost înființat de către Comitetul de Miniștri la 13.07.2005 să pregătească opiniile privind soluțiile referitoare la serviciul de procuratură și să promoveze implementarea efectivă a Recomandării Rec(2000) 19 din 6 octombrie 2000 referitoare la rolul procurorilor în sistemul justiției penale.
2. Articolul 3 al acestei Recomandări afirmă că „în anumite sisteme de justiție penală, procurorii (...) hotărăsc asupra alternativelor la urmărirea penală”. Articolul 24-c al acestei Recomandări prevede de asemenea că procurorii ar trebui în special „să caute să asigure că sistemul justiției penale operează cât mai expeditiv posibil.”
3. Avizul a fost pregătit în conformitate cu Termenii de Referință oferii CCPE de către Comitetul de Miniștri¹, ținând cont de Planul de acțiuni al cadrului general pentru muncă al CCPE² și concluziile Conferinței Procurorilor Generali din Europa ținută la Celle (Germania), la 23-25 iunie 2004, cu tema „Puterile depline ale procurorului – principiul oportunității și principiu legalității – avantaje și dezavantaje”.
4. La această Conferință, Procurorii Generali din Europa au remarcat cu satisfacție tendința conform căreia scopurile urmărite în Europa trebuie să se armonizeze în jurul principiilor referitoare la interesul public, egalitatea tuturor persoanelor în fața legii și individualizarea justiției penale, în conformitate cu Recomandarea Rec (2000) 19. Conferința Procurorilor Generali din Europa a cerut aplicarea următoarelor principii:
 - a. trebuie să existe posibilitate de alegere între răspunsul justiției penale și alte tipuri de răspuns la actele penale, indiferent ce sistem de urmărire obligatorie sau discreționară operează în timp ce există mentalitatea că este necesar în interesul public să se pedepsească infracțiunile grave;

¹ Termenii de referință adoptați la 1019-a întâlnire a Adjuncților de Miniștri (27 februarie 2008)

² Aprobat de către Comitetele de Miniștri la cea de-a 981-a întâlnire a Adjuncților Miniștrilor pe 26 noiembrie 2006

- b. nevoia pentru o alternativă la urmărirea penală să fie serioasă, credibilă și capabilă să prevină recidiva, în timp ce se ia în calcul interesul victimelor;
 - c. nevoia pentru o alternativă la procedura penală să fie aplicată în conformitate cu prevederile legii, cântărind drepturile victimelor cu un tratament corect și imparțial al infractorului.
5. În redactarea acestei opinii, CCPE a considerat de asemenea următoarele Recomandări ale Comitetului de Miniștri Rec (87)18 privind simplificarea justiției penale, Rec(85)11 privind poziția victimei și Rec(99)19 privind medierea în materie penală precum și munca Consiliului Europei în domeniul justiției restaurative³. a fost luat în calcul de asemenea Cadrul Decizional al Consiliului Uniunii Europene din 15 martie 2001 privind poziția victimelor în procedurile penale.⁴
6. Pentru a-și îndrepta atenția asupra acestei probleme, CCPE a hotărât să efectueze un studiu privind alternativele la urmărirea penală pentru a identifica și promova cele mai bune practici urmate în Consiliul Statelor Membre ale Europei.

DEFINIȚII

7. Pentru scopurile acestui Aviz, prin „măsuri alternative la urmărirea penală”, se înțeleg măsuri care merg împreună cu întreruperea urmăririi penale complete, temporare sau condiționate, atunci când s-a săvârșit o infracțiune, care altfel ar face ca infractorul să fie pasibil de o sancțiune penală cum ar fi o sentință cu închisoarea, cu sau fără executare, sau amendă, împreună cu pedepsele auxiliare cum ar fi lipsirea de anumite drepturi.
8. În consecință, s-a convenit că procedura de „a pleda vinovat” în fața unei instanțe nu contravine scopului Avizului, întrucât aceasta nu exclude acțiunea penală și conduce la o condamnare.

³ Vezi în particular Rezoluția nr. 1 adoptată în timpul celei de-a 27-a Conferințe a Miniștrilor Europeni ai Justiției (Erevan, 12-13 octombrie 2006)

⁴ 2001/220 JHA

9. De asemenea, „disculparea” care există în unele State Membre nu este privită ca o alternativă la urmărirea penală, de vreme ce urmează o condamnare.

CONSIDERAȚII GENERALE

10. Recurgerea la măsuri alternative de urmărire penală nu este în contradicție cu sistemul european stabilit al urmăririi obligatorii, de obicei înțeles în acești termeni: pentru fiecare încălcare a legii există un răspuns, fără ca tipul de răspuns să fie limitat numai la a condamna, astfel de măsuri sunt cunoscute în toate sistemele.
11. Unele State Membre au sistemul urmăririi discreționare. Alte State Membre au sistemul urmăririi obligatorii, dar codurile lor de procedură penală au prevederi pentru excepții, cum ar fi:
- cazurile în care urmărirea este în mod clar neadecvată scopului, având în vedere obiectivele formulate, dintre care unul este prevenirea repetării infracțiunii
 - cazuri în care se fac compensații financiare sau de altă natură
 - cazuri implicând un infractor minor.
12. În unele țări, obligația de a urmări penal poate fi evitată numai pentru minori, în contextul „măsurilor de reeducare” și în cazuri foarte speciale privind infracțiunile minore săvârșite de infractori primari sau unde o infracțiune de gravitate medie este sincer regretată.
13. Autoritatea de urmărire din cea mai mare parte a țărilor este într-o situație foarte bună pentru a propune și vedea aplicarea de alternative constituind în mod îndreptățit un răspuns judiciar la infracțiunile săvârșite. Uneori, aceasta este o chestiune aflată doar la latitudinea procurorului, dar trebuie ca judecătorul să consimtă la această înțelegere pentru a întrerupe procedurile.
14. În alte țări totuși, rolul procurorului este mult mai puțin important decât cel al judecătorului, căruia singur îi revine să decidă întreruperea, procurorul fiind legat de respectarea strictă a principiului urmăririi penale obligatorii.

15. Măsurile alternative trebuie să fie consecvente cu scopurile de care acțiunea justiției penale trebuie să fie ghidată, și anume să prevină recidiva, să sprijine repararea pagubelor aduse societății, să țină seama de interesul victimelor, să susțină drepturile la apărare, să formeze un răspuns valid la actele ilegale și să evite repetarea infracțiunii.
16. Legislația din unele țări stipulează că măsurile alternative trebuie să fie folosite atunci când o sancțiune penală apare inutilă pentru evitarea repetării infracțiunii.
17. Conceptul de act care nu amenință în mod semnificativ societatea, este reflectat în legislația multor țări. Totuși, folosirea măsurilor alternative este uneori strict limitată în privința celor mai grave tipuri de infracțiuni precum traficul de ființe umane sau terorismul și infracțiunile grave în care interesul public este grav perturbat.
18. Măsurile alternative la urmărirea penală, a căror gamă de posibilități poate fi îmbunătățită progresiv, ilustrează o fază evolutivă în dezvoltarea societății și în modernizarea justiției (care este binevenită), față de sistemul tradițional constând numai din sentințe cu închisoare, cu sau fără executare, sau amenzi, în special în privința infractorilor minori care nu au mai fost condamnați anterior.
19. Aceste măsuri duc la acceptarea răspunsului judiciar de către infractori și eventual și de către victimă, dacă cea din urmă este corect asociată cu ei. Uneori legea prevede că victima poate obiecta la oprirea urmăririi penale. Aceasta se face printr-o revizuire a hotărârii luate de către procuror, fie de către superiorul ierarhic al procurorului sau de către instanța de judecată superioară. În unele state membre, nu există măsuri alternative fără acordul victimelor.
20. Măsurile alternative au de asemenea avantajul de a nu face din infractori proscriși sociali, în schimb încurajând reabilitarea lor: în unele țări procedura penală recomandă adoptarea unor astfel de măsuri atunci când infracțiunea pare să fie mai mult rezultatul lipsei de gândire decât al desconsiderării legilor și a interdicțiilor legale.

21. Măsurile alternative la închisoare fac adesea ca reparația să apară mai vizibil semnificativă pentru societate, decât simpla achitare de bani (prea superficială pentru liniștirea conștiinței) sau detenția.
22. Ca alternativă la închisoare, ele reduc populația din închisori într-o Europă în care multe închisori sunt supraaglomerate și bugetul închisorii reduce adesea într-o proporție severă bugetul justiției.
23. Măsurile alternative pot reduce volumul de muncă al instanțelor, dar reprezintă adesea o încărcătură mare de lucrări pentru departamentele de urmărire penală.
24. Totuși, ele nu trebuie privite ca măsuri prin care s-ar putea face economie; de fapt ele cer resurse materiale considerabile – locații speciale – și resurse umane, pregătire atentă, educație publică și informare atentă despre natura măsurilor alternative la urmărirea penală, indivizi bine instruiți, capabili să le implementeze și să le urmărească (de exemplu, mediatorii), alături de procurori; acești oameni trebuie să primească remunerație corespunzătoare și să fie profesioniști mai degrabă decât voluntari filantropici, după cum asociațiile îndeplinindu-și funcțiile de servicii publice, se califică pentru subvenții.
25. În unele state membre legislația enumără și restricționează cazurile în care măsurile alternative pot fi aplicate. În alte cazuri, acest lucru este făcut prin instrumente legale ratificate. În conformitate cu Recomandarea Rec (2000)19⁵ și în scopul de a promova o activitate corectă, consecventă și eficientă a procurorilor în acest domeniu, statele membre ar trebui să caute să:
- definească liniile călăuzitoare pentru implementarea acestei politici penale;
 - definească principiile generale și criteriile ce ar trebui să fie folosite ca referințe împotriva cărora ar trebui luate decizii în cazuri individuale, pentru a le feri de luarea unor decizii arbitrare.

⁵ Vezi paragraful 36 privind Memorandumul Explicativ

26. Publicul trebuie să fie informat despre sistemul, liniile călăuzitoare, principiile și criteriile menționate mai sus. Se recomandă ca anumite reglementări să fie elaborate în scopul raportării referitoare la implementarea concretă a linilor directoare mai sus menționate.
27. Mai înainte de adoptarea măsurilor alternative la urmărire, condițiile economice, administrative și structurale ar trebui să fie evaluate, pentru a verifica abilitatea de a implementa aceste măsuri într-un mod practic și concret.

EXEMPLE DE ALTERNATIVE LA URMĂRIREA PENALĂ DIN PRACTICA CONSILIULUI ȚĂRILOR EUROPEI

28. Diferite practici bune pentru implementarea măsurilor de protecție pot fi observate în statele membre ale Consiliului European. CCPE dorește să atragă atenția asupra unora dintre ele.
29. Avertismentul judecătorului („rappel a la loi” / „judges’ warning”) este foarte des folosit în anumite state membre, unde este denumit „avertizare” atunci când este emisă cu anumită formalitate de către un intermediar calificat, și în special pentru minori: procurorul sau oricare altă autoritate competentă poartă o discuție serioasă cu infractorul sau reprezentantul acestuia, timp în care celui din urmă trebuie să i se reamintească prevederile legale și riscurile pedepsei convenite pentru o nouă încălcare a legii. Obiectivul este să încurajeze realizarea de către infractori a consecințelor actului lor pentru societate, pentru victimă și pentru ei înșiși. Această avertizare este utilizată în cazul perturbărilor minore pentru societate sau pentru individ, comise de persoane fără condamnare anterioară. O altă formulă similară este aplicată în sistemele cu justiție restaurativă, care implică discuții privind gravitatea actelor etc.
30. Infractorii pot fi îndrumați spre facilități medicale, sociale sau profesionale; procurorul sau altă autoritate judiciară competentă impune autorului faptelor injuste de a contacta un anumit tip de organ, de exemplu o asociație, unde el va urma o pregătire sau o instruire cu o temă legată de infracțiune; de exemplu, în cazul infracțiunilor rutiere, un curs care include, pe lângă reglementările privind traficul, întâlniri cu

persoane cu handicap sever datorat accidentelor, și va ajuta infractorii să realizeze consecințele conducerii neatente. Un alt exemplu: acolo unde educația minorilor este profund deficitară, un curs de „educație a copilului” ar putea fi oferit părinților „incapabili de a se descurca”. Pentru un infractor alcoolic, serviciile de igienă alimentară ar putea organiza sesiuni, pentru tinerii infractori vinovați de tulburări sau de comportament rasist ori antisocial, s-ar putea propune o instruire referitoare la cetățenie, astfel încât minorii să realizeze gravitatea actelor lor și să își schimbe comportamentul.

31. Reglementarea unei situații care constituie o infracțiune tinde să risipească rapid și efectiv tulburarea apărută din încălcarea legii: de exemplu, șoferii incapabili de a prezenta un permis de conducere în cazul unor verificări în trafic, vor fi invitați să facă acest lucru data viitoare. În domeniul protecției mediului și a planificării orașenești, restaurarea în condiția originală este adesea un remediu deosebit de potrivit și descurajant, cu toată munca pe care o aduce după sine.
32. Suferința cauzată de fapte poate fi uneori reparată, fie prin restituirea proprietății transferate în mod fraudulos, fie prin compensare pecuniară, sau prin scuze adresate părții vătămate. Reparația este uneori negociată ca parte a procesului de mediere între vinovat și partea vătămată, care stabilește acordul părților cu privire la condițiile acesteia, când contactul între ei este probabil în viitor, ferește împotriva unei noi infracțiuni – activitate comunitară de exemplu.
33. Reparația penală pentru infractorii minori poate fi o acțiune educațională, de care minorul este legat, de exemplu muncă neplătită în casa unei persoane în vârstă, o scrisoare de scuze adresată părții vătămate etc.
34. Separarea de familie poate fi impusă autorului de violențe domestice.
35. Persoana poate fi plasată sub observație fără altă acțiune penală împotriva ei, dacă ea nu mai este suspectată de a fi comis sau de a intenționa să comită alte infracțiuni.

36. Poate fi propusă o înțelegere infractorului care acceptă o sancțiune ce va fi validată de către justiție: predarea permisului de conducere, muncă neplătită, interzicerea de a se prezenta în anumite locuri, plata unei sume de bani. Acest aranjament, validat de către un judecător, este foarte asemănător cu a pleda vinovat, dar privit drept o „alternativă la urmărirea penală”, nu constituie o condamnare ca atare și nu este menționată în cazierul judiciar. În unele țări amenda fiscală poate fi găsită ca un fel de măsură alternativă.
37. Dependenților de droguri li se poate da instrucțiunea de a face tratament (în unele țări acțiunea penală nu mai este inițiată pentru simplul consum de narcotice, de fapt se preferă tratamentul).
38. În unele țări se acordă de asemenea atenție motivelor pentru comportamentul autorului. Anumite motive cum ar fi rasismul, discriminarea sau sexul ar putea exclude orice recurgere la o alternativă.
39. „Căință activă” ar putea fi aplicată în următoarele condiții: săvârșirea faptei nefiind gravă și fiind pentru prima oară; predarea infractorului cu deplina sa recunoaștere a vinovăției; asistență în detectarea infracțiunii, infractorul devine un colaborator al sistemului justiției; reparația pentru dauna produsă ca rezultat al infracțiunii, sau infracțiunea nu mai prezintă pericol social datorită acestei căințe.
40. Medierea și concilierea în materie penală pot fi implementate cu folos, acolo unde este adecvat, împreună cu măsurile alternative la urmărirea penală.
41. Dacă persoanele implicate se supun măsurilor alternative, ele nu sunt acuzate. În unele țări referirea la măsurile alternative nu apare în cazierul judiciar. Altfel, dacă măsura nu este respectată, urmărirea penală și condamnarea pot fi avute în vedere de către procuror.

LOCUL PĂRȚII VĂTĂMATE

42. Este esențial ca drepturile părților vătămate să fie protejate și, în statele care recunosc urmărirea discreționară, părțile vătămate, indiferent dacă

sunt persoane fizice sau grupuri îndreptățite, să aibă dreptul de a formula recurs dacă procesul penal declanșat ca urmare a plângerii formulate de ele încetează ca urmare a măsurilor alternative la urmărirea penală. În unele țări, rămâne la latitudinea victimei, în anumite cazuri limitate ale unor infracțiuni care nu prejudiciază comunitatea, să decidă dacă se va proceda la urmărirea penală sau nu.

43. Mai mult, măsura alternativă ar trebui să reprezinte un răspuns proporțional la infracțiunea comisă și la tulburarea sau suferința pe care le-a cauzat.
44. Apare în mod particular de dorit și efectiv în prevenirea dezvoltării tendințelor arbitrare, a lipsei de înțelegere față de victime și a persistenței disputelor periculoase, să fie asociate părțile vătămate în alegerea procedurii și determinarea substanței măsurii (cazul medierii, reparației și compensării)

CONCLUZII

45. În lumina studiului efectuat în rândul statelor membre ale Consiliului Europei și în conformitate cu recomandarea Conferinței Procurorilor Generali care l-a precedat, CCPE este de părere că:
 - a. o justiție penală modernă care se conformează necesităților societății noastre, ar trebui să folosească alternative la urmărirea penală, atunci când circumstanțele infracțiunii permit aceasta și autoritățile relevante ale statului ar trebui să asigure furnizarea educației publice și a informațiilor despre natura și avantajele în interesul public al măsurilor alternative la urmărirea penală.
 - b. impunerea de sancțiuni financiare și sentințele de trimitere la închisoare, ele însele, nu constituie un răspuns suficient de efectiv și sensibil la încălcarea legii, al începutul secolului XXI, nici pentru protejarea împotriva comiterii de noi infracțiuni, nici pentru repararea pagubei, stingerea disputelor ori pentru a veni în întâmpinarea așteptărilor societății și a victimelor;

- c. statele membre ar trebui să ia în considerație instrumentele și noile posibilități care formează răspunsuri adecvate și variate la infracțiune;
- d. în vederea promovării unei activități corecte, consecvente și eficiente a procurorilor, ar trebui definite reguli clare, directive și criterii generale pentru implementarea politicii penale referitoare la alternativele la urmărirea penală; autoritățile relevante ale statului sunt, de aceea, sfătuite să adopte astfel de prevederi care vor fi făcute publice pentru a implementa efectiv astfel de măsuri alternative;
- e. măsurile alternative trebuie aplicate corect și consecvent în conformitate cu directivele naționale, acolo unde acestea există, conform principiului egalității în fața legii și în vederea protejării împotriva luării de decizii arbitrare în cazuri individuale;
- f. în vederea garantării transparenței și responsabilității, procurorii ar trebui să fie apți de a raporta cu privire la motivele utilizării măsurilor alternative la nivel local, regional sau național, prin mass-media sau prin rapoarte publice, care să nu interfereze în mod nejustificat cu independența sau autonomia procurorului;
- g. ar trebui alocate serviciilor de procuratură și altor autorități relevante ale statului resurse materiale și umane adecvate, astfel încât să poată fi dat un răspuns relevant și rapid prin măsuri alternative;
- h. introducerea măsurilor alternative nu ar trebui să fie ghidată de motive economice, ci având în vedere atingerea unei justiții de înaltă calitate, a celerității și a rezultatelor efective;
- i. procurorii ar trebui să inițieze și, acolo unde ei au puterea necesară, să aplice efectiv astfel de măsuri alternative; nu ar trebui să existe intervenții nejustificate în activitățile procurorilor când aceștia își folosesc puterile discreționare în legătură cu astfel de măsuri;
- j. statele membre și autoritățile publice relevante ar trebui să dezvolte structuri de pregătire și programe relevante și să sprijine asociațiile și organizațiile profesionale capabile să furnizeze asistență de calitate în implementarea alternativelor la urmărirea penală;
- k. măsurile alternative trebuie să protejeze interesele victimelor și, mai mult, să le permită să fie pe deplin luate în considerație prin

calitatea reparației, rapiditatea răspunsului și, dacă este adecvat, să fie astfel deschis dialogul dintre infractor și partea vătămată;

- l. măsurile alternative la urmărirea penală nu ar trebui niciodată să priveze victimele de drepturile lor de a solicita ca drepturile lor să fie protejate;⁶
- m. măsurile alternative nu ar trebui niciodată să ducă la eludarea regulilor pentru un proces corect impunând o măsură unei persoane care este inocentă sau care nu a putut fi condamnată datorită obstacolelor procedurale cum ar fi termene - limită ale urmării penale, sau dacă există un dubiu privind responsabilitatea infractorului identificat ori dimensiunea prejudiciului cauzat de către infractor;
- n. acceptarea unei măsuri alternative ar trebui să excludă, odată executată, orice urmărire pentru aceleași fapte (*ne bis in idem*);
- o. dacă suspectilor li se oferă măsuri alternative, ei ar trebui să fie informați, dacă un refuz sau o conformare nesatisfăcătoare din partea lor îi face pasibili de a fi urmăriți penal;
- p. statele membre și autoritățile publice relevante prevăzute special potrivit informațiilor strânse de CCPE ar putea lua în considerare bunele practici urmate în alte sisteme, în vederea amplificării calității răspunsurilor lor la criminalitate;
- q. statele membre ar putea avea în vedere încheierea unor acorduri bilaterale sau multilaterale pentru a aplica pe teritoriul altui stat anumite măsuri alternative, cum ar fi ordine de plasare sub tratament, instruirea șoferilor sau cursuri de educație parentală etc.;

46. CCPE recomandă considerarea, de către Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei, a chestiunii măsurilor alternative la urmărirea penală având în vedere aplicarea efectivă a acestora în statele membre ca și posibila elaborare a unor instrumente adecvate obligatorii sau neobligatorii ale alternativelor la urmărirea penală și punerea lor în vigoare la nivel transfrontalier;

47. CCPE dorește să invite la una din întâlnirile sale unul sau mai mulți procurori din diferite sisteme judiciare, identificate de a fi lucrat la

⁶ Vezi Recomandarea Nr. R(85)11 a Comitetului de Miniștri privind poziția victimei în cadrul legii și procedurii penale

implementarea efectivă a măsurilor alternative la urmărirea penală, în vederea obținerii experienței lui/ei/lor și pentru pregătirea unui document audio-vizual pentru a fi distribuit autorităților competente;

48. CCPE este dispus să coopereze cu CDPC, CCJE și CEPEJ în vederea aducerii punctului de vedere al procurorilor care îl reprezintă în dezbaterile acestor organe asupra problemei măsurilor alternative la urmărirea penală.