

CONSILIUL CONSULTATIV AL PROCURORILOR EUROPENI AL CONSILIULUI EUROPEI:

CONCEPT, FUNCȚIONARE ȘI RESPONSABILITĂȚI



Antonio Vercher Noguera

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

**CONSILIUL CONSULTATIV
AL PROCURORILOR EUROPENI
AL CONSILIULUI EUROPEI:
CONCEPT, FUNCȚIONARE ȘI RESPONSABILITĂȚI**

Antonio Vercher Noguera

Această traducere a fost realizată cu suportul financiar al Norvegiei în cadrul Programului Consiliului Europei „Promovarea unui sistem de justiție penală bazat pe respectarea drepturilor omului în Republica Moldova”.

English Edition

The Council of Europe's Consultative Council of European Prosecutors: concept, functioning and tasks

© Council of Europe, January 2021

Opiniile exprimate în această lucrare sunt responsabilitatea autorului(ilor) și nu reflectă în mod necesar politica oficială a Consiliului Europei.

Text elaborat de și folosit cu permisiunea Consiliului Europei. Acest document este publicat cu permisiunea Consiliului Europei, sub responsabilitatea exclusivă a traducătorului (lor).

Reproducerea fragmentelor (până la 500 de cuvinte) este autorizată, cu excepția celei în scopuri comerciale, atâta timp cât este păstrată integritatea textului, extrasul nu este folosit în afara contextului, nu oferă informații complete sau nu induce în eroare cititorul cu privire la natura, domeniul de aplicare sau conținutul textului. Textul sursă trebuie să fie întotdeauna recunoscut după cum urmează “© Consiliul Europei, anul publicării”. Toate solicitările privind republicarea/traducerea integrală sau parțială a documentului, vor fi adresate Directoratului de Comunicare, Consiliul Europei (F-67075 Strasbourg Cedex sau publishing@coe.int).

Orice altă corespondență referitoare la această publicație se va adresa Direcției implementarea drepturilor omului la nivel național a Consiliului Europei, F-67075 Strasbourg Cedex, Franța

Conceptul, ilustrația și tiparul:

Foxtrot SRL

str. Florilor 1, Chișinău

Republica Moldova

www.tipografia.md

Imagini: ©Shutterstock

© Consiliul Europei, ianuarie 2021

CUPRINS

| | |
|--|-----------|
| I. CELE MAI IMPORTANTE DOUĂ INSTITUȚII EUROPENE | 4 |
| II. CONSILIUL CONSULTATIV AL PROCURORILOR EUROPENI | 6 |
| III. MEMBRII ȘI FUNCȚIILE CCPE | 8 |
| III (a) Avizele | 9 |
| III (b) Câteva concepte comune exprimate în avize | 9 |
| III (c) Comunicate și declarații de presă | 11 |
| IV. AVIZE ELABORATE DE CCPE, CU REFERINȚĂ SPECIALĂ LA CELE MAI REPREZENTATIVE ÎN CEEA CE PRIVEȘTE PROBLEMELE PE CARE LE REGLEMENTEAZĂ | 12 |
| IV (a) Etica și procuratura | 13 |
| IV (b) Relațiile dintre procuratură și alte instituții publice sau private | 14 |
| IV (c) Avizul nr. 3 (2008) privind rolul procuraturii în afara domeniului justiției penale | 17 |
| IV (d) Avizul nr. 7 (2012) privind managementul resurselor de care dispun procuraturile | 17 |
| IV (e) Avizul nr. 2 (2008) privind alternativele la urmărirea penală | 18 |
| IV (f) Avizul nr. 14 (2019). Rolul procurorilor în combaterea corupției și infracțiunile economice și financiare conexe | 19 |
| IV (g) Avizul nr. 15 (2020). Rolul procurorilor în situații de urgență, în special atunci când se confruntă cu o pandemie | 20 |
| V. OBSERVAȚII FINALE | 22 |

I. CELE MAI IMPORTANTE DOUĂ INSTITUȚII EUROPENE

Este bine cunoscut faptul că, în prezent, cele mai importante două instituții europene sunt Consiliul Europei și Uniunea Europeană. Deși reprezintă două organisme separate, ambele împărtășesc aceleași valori fundamentale în căutarea unei societăți democratice. Ele au fost înființate după cel de-al doilea război mondial și au avut ca scop încetarea războaielor frecvente care aveau loc între statele vecine în Europa. Integrarea europeană a fost considerată un antidot față de naționalismul extrem care a devastat continentul până atunci.

Conform Consiliului Europei, o democrație, cel puțin în teorie, reprezintă o formă de guvernare în numele poporului, conform „*voinței*” acestuia.¹ Consiliul Europei a afirmat în mod clar că legătura dintre drepturile omului și democrație este profundă și bidirecțională: ambele sunt interdependente și sunt incomplete una fără cealaltă.² Din acest motiv democrația și drepturile omului sunt cerințe esențiale pentru a face parte din Consiliul Europei³ și Uniunea Europeană.

Consiliul Europei reprezintă o organizație internațională cu sediul la Strasbourg (Franța), care cuprinde 47 de state europene și care este înființată pentru a promova democrația și pentru a proteja drepturile omului și statul de drept în Europa. De fapt, Consiliul Europei reprezintă cea mai importantă organizație pentru drepturile omului de pe continent. Astfel, toate statele membre ale Consiliului Europei au semnat Convenția europeană a drepturilor omului, un tratat conceput pentru protejarea drepturilor omului, a democrației și a statului de drept. Cel mai cunoscut organism al Consiliului Europei este Curtea Europeană a Drepturilor Omului, care pune în aplicare Convenția europeană a drepturilor omului (CEDO). De asemenea, Consiliul Europei urmărește să promoveze unitatea Europei, încurajând cooperarea pe probleme juridice, culturale și sociale. Consiliul Europei a fost înființat în anul 1949 și are o populație de aproximativ 820 de milioane de oameni.

Uniunea Europeană a fost înființată în anul 1957 ca un organism exclusiv economic, însă a devenit o organizație care acoperă numeroase domenii politice, de la climă, mediu și sănătate

1. Vide Compass. Manual for Human Rights. Education with young people. Council of Europe. In: Democracy – Council of Europe. www.coe.int › web › compass.

2. Vide note 1 *supra*.

3. Din acest motiv Belarus nu este încă membră a Consiliului Europei. Cu toate acestea, în timp, a semnat și a ratificat 12 tratate și protocoale ale Consiliului Europei și, de asemenea, a aderat la patru acorduri parțiale: Comisia de la Veneția, GRECO (Grupul de state împotriva corupției), Acordul Parțial Lărgit în Sport și Farmacopeea Europeană.

la relații externe și securitate, justiție, migrație etc. Denumirea sa a fost modificată în conformitate cu noile obiective din Piața Comună în Comunitatea Economică Europeană, Comunitatea Europeană și, în final, Uniunea Europeană, în anul 1993 prin Tratatul de la Maastricht, care și este denumirea sa actuală. Membrii inițiali au fost Belgia, Franța, Italia, Luxemburg, Olanda și Germania de Vest. În prezent, Uniunea Europeană reprezintă o uniune politică și economică care cuprinde 27 de state membre și care are o populație totală estimată la circa 447 de milioane de persoane și o monedă unică (Euro). De asemenea, cele 27 de state membre sunt membre ale Consiliului Europei. Uniunea Europeană a primit Premiul Nobel pentru Pace în anul 2012, ca recunoaștere a eforturilor acestei organizații de a promova pacea și democrația în Europa.

II. CONSILIUL CONSULTATIV AL PROCURORILOR EUROPENI

Așa cum sugerează numele său, Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni, cunoscut, de asemenea, sub acronimul CCPE,⁴ reprezintă un organism consultativ al Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei, care a fost înființat prin decizia vice-miniștrilor de justiție la data de 13 iulie 2005, în scopul instituționalizării unei conferințe anuale a procurorilor europeni, care a fost organizată până atunci. Obiectivul principal al Conferinței anuale a fost punerea în aplicare a Recomandării Rec(2000)19 privind rolul procuraturii în sistemul de justiție penală.⁵ Conferința anuală a avut loc în fiecare an de la adoptarea Recomandării Rec(2000)19 și până în anul 2006. Așa cum a subliniat însuși Consiliul Europei, în instituționalizarea⁶ acestui forum, Comitetul de Miniștri și Comitetul European pentru Probleme Penale, ambele organisme ale Consiliului, au recunoscut importanța acestuia și necesitatea implicării procuraturilor statelor membre în activitatea lor, vizând în special elaborarea de politici și instrumente juridice comune referitoare la funcționarea și activitatea profesională a ambelor Comitete.

În plus față de rolul său de organism consultativ al Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei, CCPE a fost înființat, de asemenea, pentru a fi responsabil pentru dezvoltarea procuraturilor pe continentul european în contextul schimbărilor sociale care au loc în Europa. Trebuie admis, după cum a subliniat Comisia de la Veneția, că *„Influența politică în urmărirea penală este probabil la fel de veche ca și societatea însăși. Într-adevăr, în societățile timpurii urmărirea penală a fost, de regulă, în totalitate, sub controlul regilor care o puteau folosi pentru a-și pedepsi dușmanii și recompensa prietenii. Istoria oferă multe exemple în care acuzarea a fostă folosită în scopuri improprii sau de ordin politic. Nu trebuie decât să privim în Anglia din timpul dinastiei Tudorilor sau în Franța, atât înainte, cât și ulterior Revoluției, și la sistemul sovietic din estul Europei.”*⁷ Din acest motiv, Comisia de la Veneția a recunoscut necesitatea introducerii modalităților și mijloacelor necesare pentru a evita influențele și abuzurile procuraturilor în Europa.⁸

4. Acronimul CCPE corespunde denumirii în limba franceză a entității sus-menționate, respectiv Conseil Consultatif de Procureurs Européens.

5. Recomandarea Rec(2000)19 cu privire la rolul procuraturii în sistemul de justiție penală a fost adoptată de Consiliul de Miniștri la 6 octombrie 2000.

6. WWW.COE.INT. Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni.

7. RAPORT PRIVIND STANDARDELE EUROPENE REFERITOARE LA INDEPENDENȚA SISTEMULUI JUDICIAR: PARTEA II – ORGANELE DE URMĂRIRE PENALĂ. Studiul nr. 494/2008. CDL-AD(2010)040. Strasbourg, 3 ianuarie 2011. Parag. 20.

8. „De aceea, Comisia se axează pe metode de limitare a riscului de influențare nepotrivită, care variază de la

De asemenea, CCPE urmărește să ofere o perspectivă unitară, în măsura posibilă, atât asupra acestui proces de dezvoltare, cât și a instituției în sine, luând în considerare diversele sisteme juridice care coexistă în Europa.⁹

Prima ședință a CCPE a avut loc la 6 iulie 2006 la Moscova și a constat din reprezentanți ai procuraturilor din cele 47 de state membre ale Consiliului Europei.

În paralel cu CCPE, Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE)¹⁰ a funcționat în cadrul Consiliului Europei în baza aceluiași plan de organizare ca și CCPE. CCJE a fost înființat în baza Rezoluției nr. 1 privind măsurile de consolidare a independenței și imparțialității judecătorilor în Europa, adoptată în cadrul celei de a 22-a Conferințe a miniștrilor europeni de justiție, organizată la Chișinău, Moldova, în perioada 17–18 iunie 1999. Această rezoluție a convenit asupra adoptării unui program de acțiune cuprinzător pentru consolidarea rolului judecătorilor (care trebuie elaborat în consultare cu judecătorii), precum și înființarea, la nivelul Consiliului Europei, a unui grup consultativ alcătuit din judecători, care a condus la formarea CCJE.

Relațiile dintre cele două consilii consultative – CCPE și CCJE – au fost deosebit de constructive, iar cele două instituții au desfășurat, de asemenea, activități comune, de la declarații privind problemele cu care se confruntă judecătorii și procurorii din Europa, până la elaborarea unui aviz, și în același timp,¹¹ pentru probleme de interes comun.¹²

În cele din urmă, Sfântul Scaun, SUA, Canada, Japonia și Mexic au deținut funcția de observatori în cadrul Consiliului Europei și, în mod corespunzător, pot participa la activitățile CCPE. În plus, există și alte state și organizații, care sunt observatori la CCPE și pot delega un reprezentant pentru participare la ședințele CCPE: Kazahstan, Maroc, Asociația Internațională a Procurorilor (IAP) și asociația „Magistrats européens pour la démocratie et les libertés” (MEDEL).

conferirea independenței pentru procurori – care pot fi însă supuși unor modalități de reanalizare, inspecție sau control a deciziilor într-un mod adecvat – până la interzicerea formulării unor ordine în anumite cauze individuale și chiar până la existența unor proceduri care să permită formularea de instrucțiuni în scris și în mod public. Sub acest aspect, prezintă o importanță deosebită existența unor mecanisme adecvate de a asigura consistența și transparența în procesul de luare a deciziilor.”, RAPORT PRIVIND STANDARDELE EUROPENE REFERITOARE LA INDEPENDENȚA SISTEMULUI JUDICIAR: PARTEA II – ORGANELE DE URMĂRIRE PENALĂ. Op. cit. Parag. 22.

9. Probabil una dintre problemele CCPE este lipsa conștientizării existenței sale atât la nivel public, cât și la nivel privat. Astfel, CCPE depune eforturi pentru popularizarea acestei instituții, precum și a activității sale, care acoperă mai multe subiecte care intră în competența procuraturilor sau care, într-un mod sau altul, afectează funcționarea acestora.
10. Acronimul CCPE corespunde denumirii în limba franceză a entității sus-menționate, respectiv Conseil Consultatif des Juges Européens.
11. De exemplu, Declarația Comună privind problemele de justiție din Turcia, în contextul evoluțiilor politice recente, elaborată la 27 iulie 2016.
12. Acesta este cazul Avizului 4(2009), cunoscut și sub numele de Declarația de la Bordeaux, sub titlul „Judecătorii și procurorii într-o societate democratică”.

III. MEMBRII ȘI FUNCȚIILE CCPE

Toate statele membre pot fi reprezentate în cadrul CCPE. Membrii trebuie selectați dintre procurorii în funcție, care dețin o cunoaștere detaliată a problemelor referitoare la funcționarea sistemului procuraturii și un nivel ridicat al integrității personale, prin consultare cu autoritățile naționale responsabile pentru procurori – atunci când aceste autorități există – și cu administrația națională responsabilă pentru administrarea procuraturii. Uniunea Europeană este, de asemenea, invitată să participe la activitățile CCJE.

Organismele constitutive ale CCPE sunt Adunarea generală, în care sunt reprezentate toate statele membre, Grupul de lucru, ales anual din rândul candidaților din partea statelor membre, Biroul, ales bianual și compus din Președinte, Vice-președinte și doi membri ai Grupului de lucru, care devin membri ai Biroului.

Printre funcțiile sale, trebuie de menționat că, urmând direcția instituită de Conferința anuală a procurorilor europeni, principala sarcină a CCPE este implementarea Recomandării Rec(2000)19 în scopul dezvoltării unor instrumente politice și judiciare comune privind funcționarea și activitățile profesionale ale procurorilor.¹³

În ceea ce privește conceptul „recomandărilor”, trebuie spus că Comitetul de Miniștri reprezintă principalul organism decizional al Consiliului Europei. Astfel, Comitetul de Miniștri elaborează recomandări pentru statele membre ale Consiliului Europei cu privire la chestiuni referitoare la drepturile omului, democrație și statul de drept. Este important de subliniat că Recomandările Consiliului Europei, așa cum sunt reglementate în Articolul 15b din Statutul Consiliului Europei, sunt adoptate cu unanimitatea voturilor exprimate,¹⁴ cu condiția prezenței majorității reprezentanților care pot fi prezenți la adunările Comitetului de Miniștri. De asemenea, trebuie de remarcat că, deși recomandările nu au caracter obligatoriu pentru statele membre, Comitetul de Miniștri poate solicita acestora informații privind acțiunile întreprinse pentru implementarea

13. Pentru o analiză detaliată a Recomandării Rec(2000)19 a se vedea MURA, Antonio: Introduction to Recommendation Rec(2000)19 „On the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System”. Roma, 4 iulie 2011. antonio.mura@giustizia.it.

14. În conformitate cu Articolul 15b din Statutul Consiliului Europei:
„Concluziile Comitetului Miniștrilor pot fi formulate, dacă este cazul, ca recomandări adresate guvernelor. Comitetul poate invita guvernele membrilor să-i facă cunoscute măsurile luate cu privire la o atare recomandare.”
A se vedea, Statutul Consiliului Europei (numărul 001), elaborat la Londra la data de 5 mai 1949 („BOE nr. 51/1978 din 1 martie 1978”) Documentul privind Aderarea Spaniei la Statutul Consiliului Europei (numărul 001), elaborat la Londra la data de 5 mai 1949.

recomandărilor.¹⁵ După cum a afirmat pe bună dreptate Antonio Mura, fost Președinte al CCPE, acestea reprezintă o formă de instrumente juridice neobligatorii, „...întrucât nu reprezintă un izvor de drept în adevăratul sens al cuvântului, dar, în orice caz, superior instrucțiunilor: de exemplu, recomandările reprezintă deseori bază pentru evaluările realizate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului privind existența limitelor legale și a principiilor general-recunoscute de statele membre ale Consiliului Europei.”¹⁶ Mura, de asemenea, menționează că „...recomandările nu includ sancțiuni în cazul în care guvernele nu le respectă sau nu răspund la solicitările de informații din partea Comitetului de Miniștri, însă acestea ar putea servi la pierderea statutului de membru al Consiliului Europei de către statele care nu se conformează”.¹⁷

III (a) Avizele

Pentru a facilita implementarea Recomandării Rec(2000)19 și, în conformitate cu lucrările consultative ale CCPE, care sunt aferente implementării recomandării, CCPE își dedică cea mai mare parte a activităților sale elaborării de avize pentru Comitetul de Miniștri.

Cu toate acestea, alte organisme ale Consiliului Europei, de asemenea, pot solicita CCPE să elaboreze avize privind aspecte specifice. În acest sens, un exemplu recent a fost solicitarea Asociației Procurorilor din Serbia de evaluare a compatibilității cu standardele europene a amendamentelor propuse la Constituția Serbiei privind componența și funcționarea Consiliului Procurorilor, solicitare depusă la 20 aprilie 2018. Chiar mai recent, la data de 20 februarie 2020, Biroul CCPE a adoptat un aviz ca urmare a unei solicitări din partea Consiliului Superior al Procurorilor din Republica Moldova privind independența procurorilor în contextul amendamentelor legislative cu privire la procuratură.

Trebuie de menționat că uneori, ca rezultat al traducerilor, „avizele” sunt denumite „rapoarte”. Cu toate acestea, se preferă utilizarea termenului „aviz” pentru a evita confuzia, așa cum s-a făcut pentru versiunile în limbile franceză și engleză, în formularea lor originală.

III (b) Câteva concepte comune exprimate în avize

Expunerea de motive din Recomandarea (2000)19 definește „Procurorii publici” ca reprezentând „...autoritățile publice care, în numele societății și al interesului public, asigură aplicarea legii, acolo unde încălcarea legii este sancționată penal, ținând cont atât de drepturile indivizilor, cât și de necesitatea unui sistem eficace de justiție penală.”¹⁸

Expunerea de motive indică, de asemenea, că există mai multe aspecte comune ale procurorilor publici din toate sistemele penale din Europa, care sunt următoarele:

- ▶ capacitatea de a decide inițierea sau continuarea urmăririi penale,
- ▶ capacitatea de a conduce urmărirea penală în fața unei instanțe și
- ▶ capacitatea de a înainta un apel sau de a instrumenta apelurile împotriva anumitor decizii judecătorești.¹⁹

15. Din acest punct de vedere, Preambulul Recomandării subliniază că, înainte de a face referire la capitolul privind funcțiile ministerului public, „...textul recomandării, întrucât nu are caracter obligatoriu, toate celelalte formulări ar fi putut fi interpretate ca având caracter obligatoriu pentru State, astfel încât el este destinat doar să indice faptul că Statul respectiv are obligația să asigure stabilirea principiului respectiv.”

16. MURA, A.: Op. cit. Pag 4.

17. MURA, A.: Op. cit. Pag 5.

18. Paragraful 1, pag. 14 din Expunerea de motive.

19. Paragraful 2, pag. 15 din Expunerea de motive.

Cu toate acestea, există și alte aspecte care nu au un caracter general, precum cele menționate mai sus, dar mai special, în conformitate cu particularitățile diverselor sisteme ale procuraturii din Europa:

- ▶ *implementarea unei politici penale naționale, adaptând-o, după caz, la realitățile regionale și locale;*
- ▶ *efectuarea, conducerea sau supravegherea investigațiilor;*
- ▶ *asigurarea unei asistențe eficiente pentru victime;*
- ▶ *deciderea în privința alternativelor la urmărirea penală;*
- ▶ *supravegherea executării hotărârilor judecătorești;*
- ▶ *etc.*²⁰

Cu toate acestea, Expunerea de motive recunoaște, de asemenea, că, de la o țară la alta, există diferențe mari privind poziția instituțională a procurorului, deoarece rădăcinile sale se află în două sisteme majore bazate pe un model dual, cel francez și anglo-saxon. Recomandarea Consiliului Europei nu urmărește o a treia opțiune, ci mai degrabă a adoptat o abordare dinamică pentru a identifica principalele principii directe – comune ambelor sisteme – care trebuie să guverneze procuratura publică în viitor. În același timp, ea a urmărit să recomande atingerea obiectivelor practice în scopul realizării echilibrului instituțional de care depinde într-o mare măsură democrația și statul de drept în Europa.²¹ În consecință, obiectivul CCPE este ca, indiferent de model, Declarația Europeană privind Drepturile Omului, bazată pe Convenția europeană a drepturilor omului,²² și liniile de jurisprudență inițiate și dezvoltate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în această privință, să prevaleze întotdeauna.²³ Cu toate acestea, într-o perspectivă îndelungată, nu poate fi ignorată înființarea unui sistem comun al procuraturilor în Europa.

Expunerea de motive reflectă, de asemenea, relațiile profesionale strânse care există de obicei între judecători și procurori, deoarece obiectivele lor profesionale merg în paralel destul de des. *„Procurorii și judecătorii au obligația să aplice legea sau să asigure aplicarea acesteia. Judecătorii realizează această obligație în mod reactiv, pentru a răspunde la cazurile aduse în fața lor, pe când procurorii «asigură» aplicarea pro-activă a legii. Judecătorii stau pe scaun și pronunță sentințe; procurorii întreprind acțiuni pentru aducerea cazurilor în justiție.»*²⁴

20. Paragraful 3, pag. 15 din Expunerea de motive.

21. Pag 13, Considerații generale din Expunerea de motive.

22. Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, cunoscută și sub numele de Convenția Europeană a Drepturilor Omului, a fost adoptată de Consiliul Europei la 4 noiembrie 1950 și a intrat în vigoare în anul 1953.

23. Acest aspect este evidențiat în mod special, inter alia, în punctul 6 din *Raportul privind independența și imparțialitatea procuraturilor din cadrul statelor membre ale Consiliului Europei 2017*, elaborat de Birou. Strasbourg, 20 octombrie 2017. CCPE (2017)3.

24. Paragraful 1, pag. 14 din Expunerea de motive.

III. (c) Comunicate și declarații de presă

În cele din urmă, CCPE, de asemenea, intervine și pregătește comunicate, în cazurile în care, de exemplu, din considerente politice, activitatea procuraturii poate fi afectată sau contestată, precum și comunicate de presă cu privire la evenimente²⁵ sau probleme de importanță specială, ca de exemplu, acte de terorism.²⁶

A nu se uita, desigur, activitatea CCPE în colectarea și procesarea informațiilor privind funcționarea procuraturilor europene, care sunt esențiale pentru dezvoltarea diverselor opțiuni și posibilități menționate mai sus.²⁷

25. Comunicare privind presupusele amenințări care afectează imparțialitatea și eficiența activității procuraturii generale din Turcia. Document din 9 septembrie 2015. CCPE-SA(2015)1.

26. Document din 20 noiembrie 2015.

27. Biroul CCPE a publicat Raportul său privind independența și imparțialitatea procuraturilor din cadrul statelor membre ale Consiliului Europei (ediția 2019). Acest Raport acoperă perioada din decembrie 2017 până în noiembrie 2019 și prezintă un sumar al informațiilor transmise de membrii și observatorii CCPE, precum și de procuratură și asociații, privind pretensele încălcări din statele membre ale standardelor care guvernează independența și imparțialitatea procuraturilor. Acest Raport a fost elaborat în baza unei propuneri din anul 2016 a Secretarului General al Consiliului Europei de la acel moment și în contextul implementării Planului de Acțiune al Consiliului Europei privind consolidarea independenței și imparțialității sistemului judiciar.

IV. AVIZE ELABORATE DE CCPE, CU REFERINȚĂ SPECIALĂ LA CELE MAI REPREZENTATIVE ÎN CEEA CE PRIVEȘTE PROBLEMELE PE CARE LE REGLEMENTEAZĂ

Până în prezent, CCPE a elaborat 15 avize. Ultimul subiect al avizului CCPE din 2020 (numărul 15) se referă la rolul procurorilor în situații de urgență, în special atunci când se confruntă cu o pandemie.²⁸

Lista avizelor elaborate până în prezent este următoarea:

- ▶ Avizul nr. 1 (2007) privind modalitățile de îmbunătățire a cooperării internaționale în domeniul justiției penale;
- ▶ Avizul nr. 2 (2008) privind alternativele la urmărirea penală;
- ▶ Avizul nr. 3 (2008) privind rolul procuraturii în afara domeniului justiției penale;
- ▶ Avizul nr. 4 (2009) privind relațiile dintre judecători și procurori într-o societate democratică;
- ▶ Avizul nr. 5 (2010) privind procuratura și justiția juvenilă;
- ▶ Avizul nr. 6 (2011) privind relația dintre procurori și administrația penitenciară;
- ▶ Avizul nr. 7 (2012) privind managementul resurselor de care dispun procuraturile;
- ▶ Avizul nr. 8 (2013) cu privire la relația dintre procurori și mass-media;
- ▶ Avizul nr. 9 (2014) privind normele și principiile europene referitoare la procurori;
- ▶ Avizul nr. 10 (2015) privind rolul procurorilor în urmărirea penală;
- ▶ Avizul nr. 11 (2016) privind calitatea și eficiența rețelei de procurori, inclusiv în lupta împotriva terorismului și a crimei organizate și grave;

28. Proiectul a fost aprobat de Plen și lansat în luna noiembrie 2020.

- ▶ Avizul nr. 12 (2017) asupra rolului procurorilor în privința drepturilor victimelor și martorilor în procedurile penale;
- ▶ Avizul nr. 13 (2018) privind independența, responsabilitatea și etica procurorilor;
- ▶ Avizul nr. 14 (2019) privind rolul procurorilor în combaterea corupției și infracțiunile economice și financiare conexe;
- ▶ Avizul nr. 15 (2015) privind rolul procurorilor în situații de urgență, în special atunci când se confruntă cu o pandemie.

Întrucât este practic imposibil de a efectua o analiză detaliată a fiecăruia dintre aceste avize, având în vedere numărul și conținutul dens al celor mai multe dintre ele fără excepție, se va realiza o scurtă analiză a celor care ar putea fi considerate mai reprezentative, în special în ceea ce privește subiectele pe care le acoperă.

Trebuie subliniat că nu toate avizele trebuie să fie aplicabile în aceeași măsură în fiecare dintre statele membre ale Consiliului European. De fapt, integrarea unora dintre acestea în anumite sisteme juridice se va dovedi dificilă. De exemplu, Avizul nr. 3 (2008) privind rolul procuraturii în afara domeniului justiției penale este dificil de implementat în state în care activitatea procurorului este limitată exclusiv la domeniul penal. Același lucru poate fi afirmat și despre Avizul nr. 5 (2010) privind procuratura și justiția juvenilă sau despre Avizul nr. 8 (2013) privind relația dintre procurori și mass-media, întrucât implicarea procuraturii în acest domeniu poate varia semnificativ de la un stat la altul.

IV (a) Etica și procuratura

Acesta a fost probabil unul dintre domeniile care au fost considerate principale de Consiliul European în dezvoltarea activităților sale,²⁹ în special atunci când a abordat activitatea procuraturilor. Alte organizații internaționale, ca de exemplu, Națiunile Unite, au adoptat o abordare similară în ceea ce privește procuraturile.³⁰

Trebuie remarcat faptul că, Expunerea de motive pentru Recomandarea Rec(2000)19 a prevăzut deja că „Pe măsură ce procurorii devin din ce în ce mai independenți sau autonomi, și astfel există necesitatea de asumare a unei mai mari responsabilități, reglementările statutare și procedurale pot deveni insuficient de detaliate ca ghid de etică și conduită profesională.”³¹

Înainte de înființarea CCPE și cu ocazia celei de-a 6-a sesiuni a Conferinței Procurorilor Generali din Europa, organizată la Budapesta,³² a fost aprobat Ghidul European privind etica și conduita procurorilor publici.³³ Întrucât nu se putea conveni altfel, o referință expresă la paragraful 36 (a) din Recomandarea Rec(2000)19 există în Ghidul European privind etica,³⁴ care prevede, printre altele, că „Pentru a favoriza echitatea, coerența și eficiența activității desfășurate de procuratură, statele trebuie să vegheze:

29. A se vedea, de exemplu, Codul european deontologic al jurnaliștilor. Rezoluție adoptată unanim la Strasbourg, la 1 iulie 1993. De asemenea, Recomandarea Rec(2001)10 a Comitetului de Miniștri al statelor membre privind Codul european de etică al poliției. Adoptat de Comitetul de Miniștri la 19 septembrie 2001, la cea de-a 765-a reuniune a Delegațiilor Miniștrilor.

30. Termenul „deontologie” este menționat frecvent în textul Liniilor directoare privind rolul procurorilor. Adoptată la cel de-al optulea Congres al Națiunilor Unite privind Combaterea Criminalității și Tratatamentul Infracțiilor, Havana, Cuba, 27 august – 7 septembrie 1990.

31. Paragraful 35 din Expunerea de motive.

32. 29–31 mai 2005.

33. CPGE (2005) 05.

34. Paragraful f.

- ▶ să dea întâietate unei organizări ierarhice, dar fără ca această organizare să ducă la formarea de structuri birocratice, ineficiente și paralizante;
- ▶ să definească linii directoare generale privitoare la punerea în aplicare a politicii penale;
- ▶ să definească modul în care principiile și criteriile generale pot servi la luarea deciziilor în cazuri particulare, cu scopul de a evita arbitriul în procesul de luare a deciziilor.”

A nu se uita obligația procurorului de a respecta o conduită ireproșabilă, care este, de asemenea, reflectată în Recomandarea Rec(2000)19, în contextul procedurilor penale sau non-penale în care procurorul ar putea avea competență, precum și în conduita privată a lui/ei, întrucât aceasta reprezintă cea mai bună metodă pentru a câștiga încrederea publicului și a instituțiilor.³⁵ Așa cum se indică, de asemenea, în Raportul privind independența și imparțialitatea procuraturilor din cadrul statelor membre ale Consiliului Europei, „...procurorul trebuie să respecte un comportament exemplar, în special cu scopul de a câștiga încrederea publicului”.³⁶ În plus, și conform aceluiași raport, „Împărtășirea principiilor juridice comune și a valorilor etice de către toți procurorii... este esențială pentru administrarea corespunzătoare a justiției.”³⁷

Prin urmare, aceasta este o problemă complexă, în niciun caz epuizată și care rămâne în continuare un motiv de îngrijorare. Tocmai din acest motiv CCPE a decis să elaboreze Avizul nr. 13 (2018) privind independența, responsabilitatea și etica procurorilor.

IV (b) Relațiile dintre procuratură și alte instituții publice sau private

Așa cum ar fi de așteptat, relațiile procuraturilor cu lumea juridică, uneori dificilă, nu sunt doar variate, ci și foarte complexe. Ele acoperă mai multe domenii și mai multe entități publice și private.

Recomandarea Rec(2000)19 dedică mai multe paragrafe acestui tip de relații, în particular celor referitoare la ramurile legislativă și executivă³⁸, precum și cu sistemul

35. Sub-paragraful IV (c).

36. Raport privind independența și imparțialitatea procuraturilor din cadrul statelor membre ale Consiliului Europei în anul 2017. Elaborat de Biroul EPC la propunerea Secretarului-General al Consiliului Europei. Strasbourg, 20 octombrie 2017. CCPE(2017)3. Paragraful 33.

37. Raport privind independența și imparțialitatea procuraturilor din cadrul statelor membre ale Consiliului Europei în anul 2017. Op. cit. Paragraful 34.

38. Relația dintre procurori și puterile executivă și legislativă:

„11. Statele trebuie să ia măsuri corespunzătoare astfel încât procurorii să-și poată îndeplini atribuțiile fără ingerințe nejustificate sau fără a fi expuși unei responsabilități nejustificate penale, civile sau de altă natură. În același timp, procurorul trebuie să dea socoteală în mod periodic și public asupra tuturor activităților sale și mai ales asupra celor prioritare.

12. Procurorul nu trebuie să intervină în atribuțiile puterilor executivă sau legislativă.

13. În țările în care procuratura face parte din guvern sau este subordonat acestuia, statul trebuie să ia toate măsurile necesare pentru a garanta că:

a. natura și întinderea prerogativelor guvernului asupra procurorului sunt prevăzute de lege;

b. guvernul își exercită prerogativele în mod transparent și în conformitate cu tratatele internaționale, cu dreptul intern și cu principiile generale de drept;

c. dacă guvernul dă instrucțiuni cu caracter general, acestea trebuie să îmbrace formă scrisă și să fie date publicității într-o modalitate adecvată;

d. atunci când guvernul este abilitat să solicite începerea urmăririi penale într-o anumită cauză, aceste instrucțiuni trebuie însoțite de garanții suficiente în ceea ce privește transparența și echitatea; în condițiile prevăzute de legea națională, guvernul ar putea fi obligat, de exemplu:

– să solicite în prealabil un aviz scris de la procurorul competent sau de la organele reprezentative ale acestuia;

– să fie obligat să-și motiveze instrucțiunile scrise, mai ales atunci când ele nu sunt în concordanță cu avizul și să le transmită pe calea ierarhică;

– înainte de începerea fazei de judecată, să se asigure că la dosar sunt depuse instrucțiunile și avizul pentru a fi supuse dezbaterilor contradictorii;

e. Procurorul este liber să aducă în fața jurisdicției orice argument juridic, indiferent ce instrucțiuni au fost primite în scris;

judiciar³⁹ și poliția.⁴⁰

În unele cazuri, au fost elaborate avize dedicate special acestor aspecte, adică relații. Este de la sine înțeles că ceea ce a fost inclus în avizele relevante reflectă și dezvoltă punctele principale incluse anterior în Recomandare.

Acesta este, de exemplu, cazul Avizului nr. 4 (2009) privind relațiile dintre judecători și procurori. Acest aviz conține evoluții interesante în acest sens. Acesta se bazează, desigur, pe diferențele esențiale dintre judecători și procurori și, pe relațiile dintre aceștia, în funcție de diversele sisteme juridice.⁴¹ În plus, și fără intenția de a fi exhaustiv, rolul diferit, dar complementar al judecătorilor și procurorilor în administrarea justiției este recunoscut, deși admite independența reciprocă.⁴² În mod similar, reglementările care guvernează procurorii trebuie să garanteze condițiile necesare

f. în principiu, instrucțiunile individuale de neurmărire trebuie să fie interzise; acolo unde sunt permise, astfel de instrucțiuni trebuie să fie excepționale, fiind supuse nu doar regulilor enunțate în paragrafele d. și e., dar în egală măsură unui control specific, al cărui scop este acela de a garanta transparența.

14. În țările în care procuratura este independentă de guvern, statul trebuie să ia toate măsurile astfel încât natura și întinderea independenței procurorului să fie prevăzute de lege.

15. Pentru a favoriza echitatea și eficiența politicii penale, procurorul trebuie să colaboreze cu instituțiile și serviciile statului, în măsură în care acest lucru este permis de lege.

16. Procurorul trebuie, în orice situație, să fie în măsură să desfășoare, fără niciun impediment, urmărirea penală a funcționarilor guvernamentali pentru infracțiunile comise de către aceștia, în special faptele de corupție, de abuz de putere, violări grave a drepturilor omului și a altor infracțiuni recunoscute de dreptul internațional."

39. Relația dintre procurori și judecători:

„17. Statele trebuie să ia toate măsurile pentru a se asigura că statutul legal, competența și rolul procedural al procurorilor sunt stabilite prin lege, în așa fel încât să nu existe nicio îndoială legitimă în ceea ce privește independența și imparțialitatea judecătorului. Statul trebuie să garanteze în mod deosebit ca nimeni să nu poată exercita în același timp funcțiile de procuror și de judecător.

18. Cu toate acestea, dacă regimul juridic permite, statele trebuie să ia măsuri concrete pentru ca aceeași persoană să poată ocupa în mod succesiv funcțiile de procuror și judecător sau invers. Aceste schimbări de funcții nu pot interveni decât la cererea expresă a persoanei interesate și în conformitate cu garanțiile existente.

19. Procurorii trebuie să respecte strict independența și imparțialitatea judecătorilor; în mod special ei nu trebuie să pună la îndoială deciziile jurisdicționale sau să împiedice punerea lor în executare, cu excepția exercitării căilor de atac sau a unor proceduri similare.

20. Procurorii trebuie să facă dovada obiectivității și echității lor în timpul procedurilor în fața instanței. Ei trebuie, mai ales, să vegheze ca instanțele să aibă la dispoziție toate elementele de fapt și de drept necesare unei bune administrări a justiției."

40. Relația dintre procurori și poliție:

„21. În general, procurorul trebuie să verifice legalitatea anchetelor efectuate de poliție, cu atât mai mult atunci când decide să înceapă sau să continue acțiunea penală. În acest sens, ei trebuie să controleze modul în care poliția respectă drepturile omului.

22. În țările în care poliția se afla sub autoritatea procurorului sau în cazurile în care anchetele poliției sunt dirijate sau supravegheate de acesta, statul trebuie să ia toate măsurile efective pentru ca procurorul să poată:

a. să dea instrucțiuni utile poliției pentru aplicarea efectivă a politicii penale, mai ales în ceea ce privește stabilirea categoriilor de cauze ce trebuie rezolvate cu prioritate, modul de strângere a probelor, personalul ce trebuie folosit, durata anchetei, informarea procurorului, etc;

b. dacă sunt competente mai multe organe de poliție, să sesizeze cu respectiva cauză organul pe care îl consideră potrivit;

c. să procedeze la evaluări și controale necesare în legătură cu respectarea instrucțiunilor sale și respectarea legii;

d. să sancționeze sau să propună sancționarea, dacă este cazul, a eventualelor abateri."

41. În conformitate cu paragraful 6 din Expunerea de motive, „În statele Consiliului Europei coexistă mai multe sisteme judiciare:

I. Sistemele „common law” în care există o separare clară între judecători și procurori și în care atribuțiile de investigație nu sunt combinate cu alte funcții;

II. Sistemele de drept continental în care există variații în care judecătorii și procurorii fac parte din „organismul judiciar” sau, din contra, doar judecătorii fac parte din acest organism.

În plus, în aceste sisteme diferite, autonomia procuraturii poate fi deplină sau limitată în funcție de ramura executivă."

42. În conformitate cu paragraful 3 din Aviz, „Rolul distinct, dar complementar al procurorilor și judecătorilor este o garanție necesară pentru o justiție echitabilă, imparțială și eficientă. În exercițiul funcțiilor lor, judecătorii și procurorii trebuie să se bucure de independență, și trebuie să fie și să apară independenți unii de ceilalți."

pentru desfășurarea în mod adecvat a activității lor, echivalând-o cu cea a judecătorilor.⁴³ În final, întrucât nu putea fi altfel, importanța cooperării internaționale în materie este subliniată în aviz atât pentru judecători, cât și pentru procurori.⁴⁴

În plus față de cele de mai sus și în ceea ce privește relațiile, CCPE a elaborat Avizul nr. 6 (2011) privind relația dintre procurori și administrația penitenciarelor, precum și Avizul nr. 8 (2013) privind relația dintre procuratură și mass-media.

În ceea ce privește relația cu administrația penitenciarelor și, în plus față de insistența privind respectarea drepturilor omului, care reprezintă un numitor comun în toate avizele, așa cum s-a menționat deja, este subliniată, de asemenea, necesitatea ca procurorul să fie un participant activ în toate aspectele legate de îmbunătățirea condițiilor persoanelor private de libertate, precum și de reintegrarea acestora în societate.⁴⁵ În ceea ce privește acest ultim punct, în anumite state, procurorul are un rol important în etapa post-condamnare. În aceste cazuri, procurorii trebuie să se asigure că interesele societății sunt protejate atunci când există o posibilitate reală de reintegrare în societate.⁴⁶

Avizul nr. 8 (2013) privind relațiile dintre procuratură și presă se concentrează în special asupra necesității de a furniza presei informații adecvate cu privire la cazul în care este implicată procuratura, fără a periclita în același timp procedura în sine.⁴⁷ Avizul nr. 8 vizează, de asemenea, crearea unui cadru adecvat de comunicare între procurori și mass-media, care să fie în concordanță cu legislația națională și obligațiile internaționale ale statelor membre,⁴⁸ menționând în același timp că, deși este un document dedicat procurorilor, dar nu jurnaliștilor, aceștia din urmă sunt îndemnați să îl citească.⁴⁹ Avizul recomandă numirea unor purtători de cuvânt pentru procurori și jurnaliști,⁵⁰ subliniind, în plus, necesitatea de a oferi instruiți⁵¹ procurorilor pentru a putea îndeplini în mod adecvat acest rol în comunicări, în special având în vedere că, în conformitate cu avizul, „*procuratura trebuie să elaboreze o politică de comunicare*”.⁵²

43. Paragraful 6 statuează că „*Aplicarea legii și, unde este cazul, puterile discreționare ale procurorilor din faza premergătoare a procesului impun ca statutul procurorilor să fie garantat prin lege, la cel mai înalt nivel posibil, într-o manieră similară cu cel al judecătorilor. Aceștia vor fi independenți și autonomi în luarea deciziilor și își vor exercita atribuțiile într-un mod echitabil, obiectiv și imparțial.*”

44. În conformitate cu paragraful 12, „*Atât judecătorii, cât și procurorii sunt actorii cheie în privința cooperării internaționale în materie judiciară. Îmbunătățirea încrederii reciproce între autoritățile competente din diverse țări este necesară. În acest context, este imperativ ca informațiile strânse de procurori prin intermediul cooperării internaționale și utilizate în cadrul procedurilor judiciare să fie transparente în ceea ce privește conținutul și originea lor, și puse la dispoziția judecătorilor și tuturor părților, având în vedere protejarea eficientă a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.*”

45. Paragraful 36 din Avizul nr. 6 (2011).

46. „*În funcție de sistemele juridice naționale, procurorii pot avea, de asemenea, un rol important în procesul de eliberare condiționată a infractorilor, precum și în procesul decizional privind grațierea.*” În The Status and Role of Prosecutors. A United Nations Office on Drugs and Crime and International Association of Prosecutors Guide. UNODC. Op. cit. Pag 49.

47. „*Procuraturile trebuie să respecte dreptul de informare a publicului cu privire la aspectele legate de o procedură penală, fără a periclita în același timp procedura respectivă prin diseminarea de informații a căror comunicare este interzisă sau prin comentarii care pot fi considerate instigatoare sau vătămătoare pentru acuzat. A se vedea articolul 14, alineatul 1 din Convenția internațională privind drepturile civile și politice. 72 care este în curs de judecare, 147 sau procesul de judecată în sine. Cerințele de confidențialitate protejează nu doar activitățile interne ale procuraturii, dar și cantitatea mare de informații la care procurorii au acces, inclusiv informații care se referă la suspectii, victime și martori.*” În The Status and Role of Prosecutors. A United Nations Office on Drugs and Crime and International Association of Prosecutors Guide. UNODC. Biroul Națiunilor Unite pentru Droguri și Criminalitate IAP. New York. 2014. Pag 71–72.

48. Paragraful 12 din Aviz.

49. Paragraful 13 din Aviz.

50. Secțiunea v din Recomandările incluse în Aviz.

51. Secțiunea vii din Recomandările incluse în Aviz.

52. Secțiunea i din Recomandările incluse în Aviz.

IV (c) Avizul nr. 3 (2008) privind rolul procuraturii în afara domeniului justiției penale

Acesta este unul dintre cazurile în care avizul CCPE a condus la elaborarea unei recomandări, respectiv Recomandarea CM/Rec(2012) 11, cu același titlu ca și avizul, așa cum se recunoaște în mod expres în aviz.⁵³

În acest caz, ceea ce a determinat Comitetul de Miniștri să propună acest document juridic a fost, în primul rând, absența unor standarde juridice internaționale cu privire la acest subiect, adică implicarea procurorului în afara domeniului penal.

Revenind la Avizul nr. 3 (2008), este evident că majoritatea procuraturilor din statele membre⁵⁴, inclusiv Moldova,⁵⁵ au competențe în afara justiției penale, foarte puține dintre ele neavând aceste prerogative.⁵⁶

În mod logic, avizul a fost elaborat pentru a fi în măsură să acopere varietatea sistemelor din Europa. De fapt, respectul pentru instituții reprezintă un interes major al Consiliului Europei, în măsura în care acestea respectă principiile de bază ale CEDO. Cu toate acestea, avizul menționează în mod expres că, în cazurile în care procurorii au competențe de a desfășura activități în afara dreptului penal, va fi esențial ca acestea să fie exercitate în deplină conformitate cu principiul separării puterilor,⁵⁷ cu respectarea principiului imparțialității⁵⁸, ca aceste funcții să fie executate în numele societății și al interesului public,⁵⁹ ca aceste intervenții non-penale ale procurorilor să fie prevăzute și reglementate, în măsura în care este posibil, prin lege⁶⁰ și așa mai departe.

IV (d) Avizul nr. 7 (2012) privind managementul resurselor de care dispun procuraturile

Acest aviz acoperă un interes vast în Europa și, desigur, și în Moldova, întrucât derularea activităților procuraturilor nu poate fi concepută fără o contribuție a resurselor materiale și umane necesare, un aspect care este indicat în mod clar în articolul 91 și următoarele din Legea cu privire la Procuratură a Republicii Moldova.⁶¹ În măsura în care acest lucru este valabil, Raportul privind independența și imparțialitatea procuraturilor din cadrul statelor membre ale Consiliului Europei din anul 2017 evidențiază că „...procurorii trebuie să dețină mijloacele adecvate pentru îndeplinirea activităților lor, un aspect fundamental într-un stat de drept”.⁶²

53. CM/Rec(2012)11, după ce insistă asupra necesității de luare în considerare a jurisprudenței CtEDO, în particular a dreptului la un proces echitabil, face referire expresă la Avizul nr. 3 (2008): „Reținând Avizul nr. 3 (2008) al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE) privind „Rolul procuraturii în afara justiției penale” și concluziile Conferinței de la Budapesta a Procurorilor Generali din Europa (29–31 mai 2005) și din St. Petersburg (2–3 iulie 2008).”

54. Paragraful 16 din Aviz.

55. În conformitate cu nota de subsol 62 din Aviz, aceste state sunt: Albania, Armenia, Austria, Azerbaidjan, Belgia, Bulgaria, Croația, Republica Cehă, Cipru, Danemarca, Franța, Republica Federală Macedonia, Germania, Grecia, Ungaria, Irlanda, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburg, Moldova, Monaco, Montenegro, Olanda, Polonia, Portugalia, România, Federația Rusă, San Marino, Republica Slovacă, Slovenia, Spania, Turcia, Ucraina.

56. În conformitate cu nota de subsol 62 din Aviz, aceste state sunt: Estonia, Finlanda, Georgia, Islanda, Malta, Norvegia, Suedia, Elveția și sistemele juridice integrate din Regatul Unit al Angliei și Irlandei de Nord.

57. Paragraful 34 (a) din Aviz.

58. Paragraful 34 (b) din Aviz.

59. Paragraful 34 (c) din Aviz.

60. Paragraful 34 (d) din Aviz.

61. Bugetul Procuraturii. Asigurarea organizatorică și tehnico-materială a Procuraturii. Capitolul XIII din Legea cu privire la Procuratură nr. 3/2016, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 69–77 din 25.03.2016.

62. Raport privind independența și imparțialitatea procuraturilor din cadrul statelor membre ale Consiliului Europei din anul 2017. Op. Cit. Parag. 39.

În aviz, după ce a fost clarificat că acordarea unui buget pentru procuratură se bazează în mod normal pe o decizie publică, se adaugă faptul că nici executivul, nici legislativul nu trebuie să influențeze activitatea profesională a procuraturii. În plus, se subliniază că acest buget trebuie elaborat cu respectarea strictă a principiului independenței procurorilor și că trebuie să permită asigurarea condițiilor prealabile necesare pentru îndeplinirea misiunii lor legale.⁶³ De asemenea, procuratura trebuie să aibă posibilitatea să participe la elaborarea acestui buget.⁶⁴ La rândul său, este, de asemenea, necesar ca costurile pentru calcularea bugetului să fie stabilite în prealabil și prin mijloace adecvate.⁶⁵

În plus, acest buget trebuie menținut, sau chiar majorat în perioade de crize economice grave, dintr-un motiv foarte simplu, așa cum se reflectă în mod clar în aviz, deoarece tocmai atunci când aceste tipuri de criză au loc, infracționalitatea în țară crește cel mai mult, precum și dezordinile sociale și criminalitatea, și doar un buget de succes și bine dotat le va putea face față.⁶⁶

Desigur, controlul și auditul reprezintă elemente esențiale pentru a asigura managementul diligent al fondurilor publice ale procuraturii. În plus, controlul poate fi un instrument foarte util pentru stabilirea celor mai bune practici în cadrul procuraturii, însă el nu poate fi utilizat ca un mijloc de conducere ca atare a procuraturii.⁶⁷

IV. (e) Avizul nr. 2 (2008) privind alternativele la urmărirea penală

Una dintre probleme inițiale ale CCPE a fost tratarea măsurilor alternative la urmărirea penală. De fapt, acesta a fost subiectul celui de-al doilea aviz elaborat de instituția sus-menționată. CCPE este conștient de faptul că „o justiție penală modernă, care se conformează necesităților societății noastre, ar trebui să folosească alternative la urmărirea penală, atunci când circumstanțele infracțiunii permit aceasta...”⁶⁸ În acest caz, autoritățile publice trebuie să asigure educația și informarea publică necesare privind natura și avantajele acestor alternative pentru interesul public.⁶⁹

În plus, avizul dedică o mare parte din conținutul său prezentării unor exemple de alternative la urmărirea penală, care sunt preluate din diferite state membre.⁷⁰ De exemplu, sunt menționate avertismentele judecătorilor, medierea, negocierea, trimitere la o facilitate medicală, socială sau profesională adecvată etc.⁷¹ Se înțelege că nerespectarea acestora poate duce la urmărirea penală din partea procuraturii.⁷² În mod similar, acceptarea unei măsuri alternative trebuie să excludă, după executare, urmărirea penală pentru aceleași fapte.⁷³ Acest lucru se datorează principiului constituțional cunoscut sub numele de „non bis in idem”, denumit, de asemenea, principiul „dublei condamnări” din sistemele juridice de drept comun, care interzice ca o persoană să fie acuzată de două ori pentru aceeași infracțiune.

63. Paragraful 13 din Aviz.

64. Paragraful 14 din Aviz.

65. Paragraful 15 din Aviz.

66. Paragraful 20 din Aviz.

67. Paragraful 49 din Aviz.

68. Paragraful 45 (a) din Aviz.

69. Paragraful 45 (a) din Aviz.

70. Paragraful 28–41 din Aviz.

71. Paragraful 28 și următoarele din Aviz.

72. Paragraful 41 din Aviz.

73. Paragraful 45 (n) din Aviz.

IV (f) Avizul nr. 14 (2019). Rolul procurorilor în combaterea corupției și infracțiunile economice și financiare conexe

Scopul principal al acestui aviz este de a specifica abordările personale și instituționale specifice, care trebuie urmate de procurorii implicați în combaterea unui set de infracțiuni complexe prin natura lor și care implică deseori forme secrete, precum corupție și infracțiuni economice și financiare conexe.⁷⁴ În prezent, acesta este un subiect important, având în vedere efectul extrem de dăunător pe care acest tip de comportament îl are asupra încrederii publice, stabilității sociale și bunăstării economice a statului dat, precum și asupra principiilor justiției și egalității tuturor persoanelor în fața legii.⁷⁵

În aceste cazuri, procurorii se confruntă cu o serie de provocări speciale în lupta cu corupția. De exemplu, în anumite state poate exista o lipsă de voință politică, în special în ceea ce privește corupția la nivel înalt din partea unor persoane influente. De fapt, cu cât corupția este mai gravă și la nivel mai înalt, cu atât este mai mare posibilitatea unei legături strânse cu crima organizată.⁷⁶ În aceste condiții, o procuratură poate să combată corupția în mod corespunzător și poate spori nivelul de încredere al populației în instituțiile publice și private, atunci când statul membru respectiv oferă un cadru normativ constituțional și de altă natură robust, care permite procuraturii să acționeze ca o instituție independentă/autonomă, cu resursele, bugetul și personalul necesare. În plus, ar trebui încurajată utilizarea eficientă de către procuratură a instrumentelor procedurale pentru înghețarea, sechestrarea și confiscarea bunurilor obținute din infracțiuni, deoarece recuperarea acestor bunuri de la infractori cu gulerele albe va avea nu doar un efect represiv, ci și un efect preventiv și descurajant.⁷⁷

În funcție de diversele sisteme de procuratură incluse în CCPE, opțiunile organizaționale pentru combaterea corupției sunt diverse. Mai multe state membre au înființat autorități anticorupție la nivel central. În alte state, există procuraturi descentralizate, dar specializate – sau cel puțin unități specializate din cadrul acestora – pentru combaterea corupției. În final, în cazul procuraturilor mici, procurori individuali se specializează în combaterea corupției în general, fapt care trebuie considerat ca un standard minim pentru a garanta profesionalismul sus-menționat, așteptat de la procurorii care se ocupă de aceste infracțiuni.⁷⁸

Este important ca, în acest context, să se facă referire la avertizorii de integritate.⁷⁹ Conform avizului, utilizarea lor se poate dovedi importantă în lupta împotriva corupției.⁸⁰ Din acest motiv, „Statele membre trebuie să se asigure că dispozițiile referitoare la protecția martorilor deosebit de

74. Paragraful 6 din Aviz.

75. Paragraful 8 din Aviz.

76. Paragraful 16 și 18 din Aviz.

77. Punctul III privind Cerințele și garanțiile instituționale. Pagina 5 din Aviz.

78. Paragraful 30 din Aviz.

79. „Avertizorul de integritate este o persoană care, fără a avea autorizare, divulgă informații private sau secretizate despre o organizație, în general în legătură cu o faptă ilicită sau o conduită necorespunzătoare. În general, avertizorii de integritate afirmă că aceste acțiuni sunt motivate de un angajament față de interesul public. Deși acest termen a fost utilizat inițial pentru a se referi la funcționarii publici care au făcut cunoscută o gestiune defectuoasă a guvernului, irosire sau corupție, în prezent, acesta acoperă activitatea oricărui angajat sau funcționar al unei organizații publice sau private care avertizează un grup mai larg cu privire la vătămarea intereselor lor ca rezultat al irosirii, corupției, fraudei sau urmării profitului.” În: www.britannica.com.

80. „Potențialii denunțatori care doresc să dezvăluie informații trebuie să știe pe cine să contacteze și pe ce canale și ce măsuri de protecție li se vor aplica. Prin urmare, este foarte util să se furnizeze puncte de contact specifice în cadrul sau în colaborare directă cu procuratura/serviciul de urmărire penală și să se pună la dispoziția publicului datele de contact. De asemenea, trebuie menționat că potențialii denunțatori ar putea fi complici în infracțiunea pe care o divulgă. În unele cazuri, li s-ar putea acorda imunitate sau alte forme speciale de clemență, deoarece se expun unor mari riscuri ca urmare a dezvăluirilor lor. Denunțatorii ar trebui să fie informați, cât mai curând posibil, cu privire la toate măsurile de protecție instituite pentru ei.” Paragraful 38 din Aviz.

*vulnerabili în cadrul procedurilor penale se aplică, după caz, și pentru denunțatori, în special în faza de anchetă. Acest lucru poate să includă, printre altele, mijloace confidențiale specifice pentru tratarea surselor de informații, supuse întotdeauna protejării dreptului unui inculpat/acuzat la un proces echitabil.*⁸¹

Avizul, de asemenea, încurajează procuraturile să stabilească cât mai multă cooperare internațională, datorită naturii internaționale a acestui tip de criminalitate,⁸² precum și să ofere o pregătire specifică pentru procurori și, pe deplin, să respecte și să protejeze drepturile inculpaților.⁸³

IV (g) Avizul nr. 15 (2020). Rolul procurorilor în situații de urgență, în special atunci când se confruntă cu o pandemie

CCPE a inițiat un aviz cu privire la un alt subiect, iar în anul 2020, după apariția Covid-19, identificat inițial în luna decembrie 2019 la Wuhan, China, Organizația Mondială a Sănătății a declarat epidemia o urgență de sănătate publică de importanță internațională în luna ianuarie 2020 și o pandemie în luna martie 2020. Această situație de urgență a determinat CCPE să modifice subiectul inițial și să pregătească documente și dezbateri cu privire la procurori și pandemie. Rezultatul a fost concretizat în Avizul nr. 15 (2020) privind rolul procurorilor în situații de urgență, în special atunci când se confruntă cu o pandemie.

Acest subiect este o adevărată provocare pentru procurori deoarece pandemia, conform răspunsurilor oferite de statele membre, poate afecta nu doar drepturile civile și politice protejate de CEDO, dar și drepturile economice, sociale și culturale. A nu se uita nici eventuala discriminare împotriva anumitor grupuri, cum ar fi lucrătorii din domeniul sănătății și minoritățile rasiale și etnice, rezultând discursuri de ură, rasism, xenofobie, atacuri și returnări forțate ale refugiaților și solicitanților de azil, maltratarea străinilor și emigranților și violență sexuală și bazată pe gen, violență domestică, inclusiv violență împotriva femeilor și copiilor.⁸⁴ Din acest motiv, avizele anterioare ale CCPE sunt menționate frecvent în text drept bază pentru Avizul nr. 15.⁸⁵

Poate cea mai importantă parte din Avizul nr. 15 este cea care se referă la prevederile internaționale și constituționale în caz de urgență, aplicată procurorilor, întrucât avizul urmărește „o abordare uniformă a situațiilor de urgență din statele europene, pe baza principiilor enunțate în text”,⁸⁶ în ciuda varietății de sisteme existente în Europa. Avizul insistă asupra necesității ca procurorii „... să fie conștienți de situații și scenarii în care drepturile și libertățile fundamentale sunt afectate în mod deosebit de măsurile restrictive. În scopul evitării abuzurilor legate de utilizarea acestor restricții, precum și pentru a evita restricționarea de orice fel, inclusiv de facto, a drepturilor nederogabile de orice fel, pot fi stabilite proceduri simple și eficiente de reclamare, inclusiv non-formale, acolo unde este cazul, mai ales că instanțele ar putea să nu fie pe deplin accesibile din cauza activității reduse din motive de sănătate.”⁸⁷

Plecând de la această perspectivă, Avizul nr. 15 analizează activitatea procurorilor în domeniul dreptului penal, asigurându-se că:

81. Paragraful 37 din Aviz.

82. Punctul E din Aviz. Pag. 8 și urm.

83. Acest din urmă punct este evident, întrucât combaterea corupției implică tehnici speciale de investigație datorită naturii acestui tip de infracțiune. Paragraful 61 din Aviz.

84. Paragraful 7 din Aviz.

85. Paragraful 13 din Aviz.

86. Paragraful 24 din Aviz.

87. Paragraful 25 din Aviz.

- ▶ integritatea sistemului de justiție și integritatea procuraturii sunt protejate;⁸⁸
- ▶ introducerea unor noi instrumente, ca de exemplu: videoconferința,⁸⁹ transmisiunea prin web a ședințelor de judecată,⁹⁰ mijloacele electronice de comunicare etc., se realizează întotdeauna cu respectarea principiilor generale ale CEDO.
- ▶ noile măsuri, ca de exemplu, înființarea echipelor de răspuns la situații de criză, mecanisme de cooperare și coordonare, ghiduri pentru facilitarea activității procurorilor, a măsurilor alternative la urmărirea penală, a măsurilor neprivative de libertate etc., sunt introduse pe baza condițiilor descrise mai sus.

În ceea ce privește activitatea procurorilor în afara domeniului dreptului penal, avizul prevede în mod clar că aceeași abordare urmată în domeniul dreptului penal ar trebui aplicată „*mutatis mutandis*” și acolo. În acest caz, precum și pentru a asigura integritatea și corectitudinea activității procurorilor, „...*procuratura poate consulta reprezentanții societății civile (organizații neguvernamentale, fundații, organizații de caritate, asociații profesionale, etc.) atunci când este cazul și, de preferință, înainte de introducerea unor noi măsuri restrictive*”.

Dată fiind natura specială a pandemiei, funcțiile existente ale procuraturilor și procurorilor pot fi extinse. În această privință, Avizul nr. 15 include câteva exemple raportate de statele membre, printre care inspecții în case de îngrijire rezidențială, controlul aprovizionării cu alimente, medicamente, produse de igienă etc.⁹¹ În orice caz, procuraturile și procurorii trebuie să depună eforturi pentru a asigura respectarea drepturilor și libertăților umane în cursul aplicării măsurilor de urgență atât în general, cât și în cazuri particulare.

88. Paragraful 26 din Aviz.

89. Paragraful 32 din Aviz.

90. Paragraful 33 din Aviz.

91. Paragraful 57 din Aviz.

V. OBSERVAȚII FINALE

Este evident că sistemele procuraturii, în prezent, sunt analizate de câteva dintre statele membre, așa cum s-a menționat în prezenta lucrare. Este posibil ca, pe continent, procuratura să fie supusă unor schimbări mai mari decât alte servicii juridice cu care suntem obișnuiți.

Spre deosebire de procuror, rolul judecătorului rămâne într-un cadru destul de stabil, fapt de înțeles, având în vedere că sarcina de a judeca nu oferă alternative excesive, la fel și evaluarea probelor în instanță, de exemplu, chiar dacă uneori implică utilizarea unor inovații tehnologice sofisticate. Pot exista excepții, dar, în circumstanțe normale, expertul va comunica în timp util despre aspectele esențiale, iar judecătorul va putea să evalueze dovezile fără complicații excesive. Tocmai din acest motiv, contribuțiile aduse de CCPE procuraturilor din Europa sunt de o importanță deosebită. Aceste avize reprezintă contribuții care trasează o cale de urmat și, prin urmare, este important ca ele să fie luate în considerare.

Acest Ghid descrie activitatea, funcțiile și responsabilitățile Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE) al Consiliului Europei și include o compelare a avizelor elaborate de CCPE cu referință specială la cele mai reprezentative probleme pe care le reglementează.

Ghidul este un instrument practic pentru profesioniștii din domeniul juridic în vederea îmbogățirii practicilor aferente implementării recomandărilor Comitetului de Miniștri emise pentru statele membre ale Consiliului Europei cu privire la chestiuni referitoare la drepturile omului, democrație și statul de drept.

RON

www.coe.int

Consiliul Europei este organizația lider în domeniul drepturilor omului pe continentul european. Aceasta include 47 de state membre, inclusiv toate statele membre ale Uniunii Europene. Toate statele membre ale Consiliului Europei au semnat Convenția Europeană a Drepturilor Omului, un tratat conceput să protejeze drepturile omului, democrația și preeminența dreptului. Curtea Europeană a Drepturilor Omului supraveghează punerea în aplicare a Convenției în statele membre.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE