



CCPE(2019)2

Paris, 22 noiembrie 2019

## CONSILIUL CONSULTATIV AL PROCURORILOR EUROPENI (CCPE)

### Avizul CCPE nr. 14 (2019):

### „Rolul procurorilor în combaterea corupției și infracțiunile economice și financiare conexe ”

#### I. Introducere: obiect, domeniu de aplicare, definiții

##### A. Obiect

1. Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE) a fost înființat de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei în 2005, care i-a fixat sarcina de a formula, între altele, avize cu privire la aspectele legate de aplicarea Recomandării (2000) 19 a Comitetului de Miniștri către statele membre referitoare la rolul serviciului de urmărire penală/ministerului public în sistemul de justiție penală<sup>1</sup>.
2. În conformitate cu mandatul încredințat de Comitetul de Miniștri, CCPE a pregătit prezentul aviz cu privire la rolul procurorilor în lupta împotriva corupției și a infracțiunilor economice și financiare<sup>2</sup> conexe.
3. După cum s-a subliniat deja în avizele anterioare ale CCPE, sarcinile atribuite procurorilor variază de la un stat membru la altul, în funcție de contextul constituțional și legislativ și respectiv de tradițiile juridice. Astfel, sistemele de justiție penală din unele state membre prevăd principiul „legalității” ca bază pentru urmărirea penală, cele ale altor state membre prevăd principiul „discreției” sau „promptitudinea urmăririi penale”, iar ale altora amestecă cele două sisteme. Anumite state membre acordă procurorilor un rol de supraveghere generală a polițiștilor și anchetatorilor, altele nu<sup>3</sup>. În țările în care se ocupă de supravegherea generală a anchetelor, procurorii pot efectua ei-înșiși anchete sau acestea sunt efectuate de poliție sub autoritatea parchetului, respectiv a serviciului corespunzător de urmărire penală.
4. Indiferent de diferitele sisteme de urmărire penală, se pot identifica cerințe și provocări comune cu privire la lupta eficientă împotriva criminalității, precum și la respectarea drepturilor omului ale inculpaților/acuzaților, la interesele statului în ceea ce privește politica penală și

<sup>1</sup> La redactarea avizelor sale, CCPE ia în calcul și alte Recomandări și instrumente relevante adoptate după crearea sa, în special Recomandarea Rec (2012) 11 a Comitetului Miniștrilor către statele membre privind rolul ministerelor publice/procurorilor în afara sistemului de justiție penală.

<sup>2</sup> În unele state membre, conceptul de criminalitate economică acoperă și criminalitatea financiară.

<sup>3</sup> A se vedea, de exemplu, avizul CCPE nr. 13 (2018) privind independența, răspunderea și etica procurorilor, punctul 9.

drepturile victimelor și ale altor participanți la procedurile penale. Presentul aviz urmărește să identifice orientări și standarde comune cu privire la modul în care procurorii ar trebui să acționeze în domeniul specific al corupției și al infracțiunilor economice și financiare conexe. În statele membre în care procurorii exercită funcții în afara domeniului dreptului penal, concluziile și recomandările prezentului aviz se aplică, *mutatis mutandis*, și acestor activități ale procurorilor. Unele dintre concluzii sunt probabil mai relevante pentru un anumit sistem de urmărire penală decât pentru altul. Cu toate acestea, prezentul aviz nu este în niciun fel menit să exprime o preferință pentru un sistem sau altul, ci mai degrabă încearcă să promoveze îmbunătățiri în fiecare dintre ele. Prin urmare, avizul poate fi o sursă de inspirație pentru toți actorii implicați în procedurile penale, mai cu seamă în vederea reunirii lor pentru o eficiență sporită.

## **B. Domeniul de aplicare**

5. Lupta împotriva corupției și a infracțiunii economice și financiare conexe este de interes și necesită implicarea a numeroși actori publici și privați, cum ar fi procurori, judecători, anchetatori de poliție, experți, organe de control, agenții guvernamentale, mass-media, ONG-uri și alte elemente relevante ale societății civile. CCPE își exprimă dorința ca principiile enunțate în prezentul aviz să inspire, pe lângă procurori, și acțiunile altor actori interesați și relevanți pentru a îmbunătăți rezultatele generale.
6. Obiectivul avizului este, prin urmare, acela de a preciza abordările personale și instituționale specifice pe care trebuie să le urmeze procurorii și serviciile de urmărire penală implicate în combaterea unei serii de infracțiuni care sunt prin natura lor complexe și adeseori ascunse, precum corupția și infracțiunile economice și financiare conexe (a se vedea definiția mai jos). Presentul aviz se referă în special la infracțiuni la nivel înalt în acest domeniu, adică atunci când serviciul de urmărire penală/ministerul public și procurorii se confruntă cu dificultăți deosebite, atât din punctul de vedere al dreptului material, cât și al procedurii. În acest context, se recomandă consultarea ministerelor publice/serviciilor de urmărire penală cu privire la orice nouă reglementare prevăzută de puterea executivă sau legislativă în acest domeniu.
7. CCPE subliniază de la bun început că o luptă eficientă și eficace a procurorilor, în același timp transparentă și care respectă drepturile omului, împotriva corupției și a infracțiunilor economice și financiare conexe depinde în mare măsură de voința politică de a aborda și controla cu adevărat un astfel de comportament criminal. Prin urmare, statele membre nu numai că trebuie să manifeste un angajament puternic, ci și să încurajeze un mediu de susținere a ministerelor publice/serviciilor lor de urmărire penală, precum și a procurorilor care se ocupă de combaterea acestui tip de infracțiuni și, totodată, să își consolideze și să-și aprofundeze participarea la cooperarea internațională în acest domeniu.
8. O luptă eficientă împotriva corupției și a infracțiunilor economice și financiare care rezultă din aceasta și luarea în considerare a efectului extrem de dăunător al acestui tip de comportament asupra încrederii publice, a stabilității sociale și a bunăstării economice unei anumite țări și asupra principiilor justiției și egalității tuturor persoanelor în fața legii, nu implică doar urmărirea penală a infractorilor. Este extrem de importantă utilizarea tuturor instrumentelor legale, legislative și a altor instrumente adecvate pentru prevenirea unor astfel de infracțiuni. Atât societatea, în general, cât și procurorii care se ocupă de corupție și infracțiunile conexe, în special, trebuie să fie pe deplin conștienți de natura extrem de dăunătoare a acestor infracțiuni. Toleranța față de corupție trebuie să fie combătută în permanență.
9. În pregătirea acestui aviz, CCPE s-a bazat în special pe Avizul nr. 1 (2007) privind modalitățile de îmbunătățire a cooperării internaționale în domeniul penal, Avizul nr. 3 (2008) privind rolul serviciilor de urmărire penală în afara domeniului de aplicare a justiției penale, Avizul nr. 7 (2012) privind gestionarea resurselor serviciilor de urmărire penală, Avizul nr. 8 (2013) privind relațiile dintre procurori și mass-media, Avizul nr. 10 (2015) privind rolul procurorilor în ancheta

penală, Avizul nr. 11 (2016) privind calitatea și eficacitatea activității procurorilor, inclusiv în combaterea terorismului și a criminalității grave și organizate, Avizul nr. 12 (2017) privind rolul procurorilor în privința drepturilor victimelor și martorilor în procedurile penale, și Avizul nr. 13 (2018) privind independența, răspunderea și etica procurorilor.

10. CCPE s-a bazat, totodată, pe principalele instrumente și pe cele mai importante constatări ale Consiliului Europei în domeniul combaterii și prevenirii corupției, în special Convenția penală privind corupția (1999)<sup>4</sup>, Convenția civilă privind corupția (1999)<sup>5</sup>, Recomandarea Rec (2000) 10 a Comitetului Miniștrilor către statele membre privind codurile de conduită pentru funcționarii publici (2000), concluziile Grupului de state împotriva corupției (GRECO) în cele cinci runde de evaluare ale sale<sup>6</sup> și documentele MONEYVAL, precum și jurisprudența relevantă a Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO) cu privire la corupție și problemele care decurg din aceasta<sup>7</sup>.
11. Au fost luate în considerare și instrumente anticorupție ale altor organizații și mecanisme internaționale, în special Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției din 2003<sup>8</sup> și Orientările Națiunilor Unite privind rolul procurorilor din 1990, Convenția Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică pentru combaterea mituirii funcționarilor publici străini în tranzacțiile comerciale internaționale din 1997<sup>9</sup>, Convenția UE privind combaterea corupției în care sunt implicați funcționari ai Comunităților Europene sau funcționari din statele membre ale Uniunii Europene din 1997<sup>10</sup>, legea-model privind lupta împotriva corupției, adoptată de Adunarea inter-parlamentară a țărilor participante la Comunitatea Statelor Independente în 1999, Decizia-cadru 2003/568/JAI a Consiliului din 22 iulie 2003 privind combaterea corupției în sectorul privat<sup>11</sup>, precum și 13 publicații ale Grupului de Acțiune Financiară (FATF) pe probleme de corupție<sup>12</sup>. De asemenea, CCPE a luat în considerare Standardele de răspundere profesională și Declarația drepturilor și obligațiilor esențiale ale procurorilor, adoptate de Asociația Internațională a Procurorilor în 1999.
12. CCPE s-a bazat pe un proiect de aviz elaborat de dr. Rainer HORNUNG-JOST, procuror adjunct la parchetul din Lörrach (Republica Federală Germania), fost director al Școlii germane de magistrați, și îi mulțumește pentru contribuția valoroasă la activitatea sa.

### C. Definiții

13. CCPE subliniază că nu există o definiție universal acceptată a corupției. Acestea fiind spuse, consideră că cea mai bună referință pentru definirea termenului de „corupție” în contextul prezentului aviz poate fi luată din Convenția penală a Consiliului Europei privind corupția (ETS173), așa cum a fost aplicată de GRECO<sup>13</sup>. Aceasta înseamnă că „corupția” este un concept care conține sau tratează o varietate de infracțiuni, cum ar fi luarea de mită activă și pasivă în sectoarele publice și private și traficul de influență. Fenomene precum corupția generată de acceptarea de cadouri, achiziții publice sau îmbogățirea ilicită sunt, de asemenea, în detrimentul încrederii publice în buna funcționare a statului de drept.

<sup>4</sup> Seria tratatelor europene - nr. 173.

<sup>5</sup> Seria tratatelor europene - nr. 174.

<sup>6</sup> Un interes deosebit pentru CCPE în elaborarea prezentului aviz au prezentat în special constatările din cea de-a patra rundă de evaluare, în mare măsură finalizată, cu privire la „Prevenirea corupției în ceea ce îi privește pe membrii Parlamentului, judecătorii și procurorii”.

<sup>7</sup> De exemplu, mai recent, Gutsanovi împotriva Bulgariei - 34529/10, Hotărârea CEDO din 15.10.2013 [Secțiunea IV]; Apostu împotriva României - 22765/12 Hotărârea din 03.02.2015 [Secțiunea III]; Tsalkitzis împotriva Greciei (nr. 2) - 72624/10, Hotărârea din 19.10.2017 [Secțiunea I]

<sup>8</sup> Rezoluția 58/4 a Adunării Generale a ONU din 31 octombrie 2003.

<sup>9</sup> La fel ca și Recomandarea OCDE din 2009 privind combaterea luării de mită a funcționarilor publici străini.

<sup>10</sup> Jurnalul Oficial C 195 din 25.06.1997, p. 0002 – 0011.

<sup>11</sup> Jurnalul Oficial L 192 din 31.07.2003, p. 54 – 56.

<sup>12</sup> În general publicate în cooperare cu Grupul de lucru anticorupție G20.

<sup>13</sup> În cea de-a treia rundă de evaluare.

14. Într-un număr semnificativ de cazuri, infracțiunile de corupție sunt strâns legate de alte fenomene - adeseori oculte - ale criminalității economice și financiare, precum fraudă, fraudă fiscală, spălarea de bani, deturnarea de fonduri/delapidarea etc. În consecință, serviciile de urmărire penală/ministerele publice și/sau procurorii specializați adeseori nu se ocupă doar de infracțiuni de corupție, ci și de alte infracțiuni economice și financiare conexe, ca, de exemplu, fraude informatice, furt de proprietate intelectuală, încălcări ale dreptului concurenței, încălcări ale reglementărilor pieței bursiere, faliment fraudulos și/sau infracțiuni de insolvență. Corupția poate fi legată și de infracțiuni precum traficul de persoane, contrabandă cu migranți, muncă ilegală, infracțiuni legate mediu, amenajarea teritoriului și urbanism etc.
15. Drept urmare, în sensul prezentului aviz, atunci când se utilizează termenul de „corupție”, acesta include și infracțiuni economice și financiare conexe.

## **II. Dificultăți deosebite cu care se confruntă ministerele publice/serviciile de urmărire penală și procurorii în contextul luptei împotriva corupției**

16. Procurorii se confruntă cu o serie de provocări deosebite în lupta împotriva corupției. De exemplu, în unele țări poate exista o lipsă de voință politică, în special în măsura în care în cauză este corupția la nivel înalt exercitată de persoane influente<sup>14</sup>. Se mai poate întâmpla ca unii lideri politici să încerce să exercite o influență ilegală asupra anchetelor, în special atunci când acestea din urmă îi vizează personal sau vizează familiile lor, pe alți membri ai guvernului sau parlamentului, partidele lor politice ori un prieten de afaceri și altele asemenea.
17. De multe ori, corupția implică mecanisme invizibile, dar complexe, care constituie o adevărată provocare pentru procurorii de a le evalua. În același timp, inculpații/acuzații tind să aibă la dispoziție resurse semnificative, ceea ce le permite să pună în aplicare o strategie sofisticată de apărare care se poate dovedi a fi dificil de depășit. În cele din urmă, serviciile de urmărire penală/ministerele publice și procurorii trebuie să se poată opune unor posibile tactici de întârziere, garantând în același timp principiul egalității armelor. De asemenea, acestea trebuie să dispună de resurse suficiente și adecvate pentru a începe urmărirea penală, iar instanțele trebuie să dispună de o serie de sancțiuni adecvate și proporționale în vederea condamnării.
18. Cu cât corupția este mai gravă și practică la nivel înalt, cu atât este mai mare posibilitatea să existe o legătură strânsă cu crima organizată<sup>15</sup>.
19. Dificultățile deosebite cu care se confruntă procurorii în lupta împotriva corupției, dată fiind natura sa secretă și complexă, sunt valabile și pentru combaterea infracțiunilor economice și financiare conexe. În plus, la complexitatea misiunii procurorilor contribuie [și] alte provocări. Combaterea infracțiunilor economice grave necesită cel mai adesea o analiză economică aprofundată și gestionarea de dosare voluminoase, adeseori legate de o serie de infracțiuni penale. În plus, astăzi infractorii cu gulere albe își folosesc adesea expertiza în tehnologia comunicațiilor pentru a-și ascunde identitatea, infracțiunile pe care le comit și dovezile relevante. Serviciile de urmărire penală/ministerele publice trebuie să dispună de informații complete și actualizate, inclusiv de date statistice cu privire la întinderea și caracteristicile corupției în țările respective.
20. Infracțiunile economice grave, prin natura lor, antrenează pierderi financiare semnificative suferite de una sau mai multe entități, inclusiv entități publice și private, sau persoane fizice. Prin urmare, atunci când se ocupă de acest tip de infracțiuni, procurorii trebuie să cunoască drepturile și așteptările victimelor și să asigure siguranța martorilor. De asemenea, aceștia trebuie să poată gestiona, în conformitate cu legile și normele aplicabile și cu celeritate,

<sup>14</sup> Adeseori este vorba despre sume financiare deosebit de mari.

<sup>15</sup> A se vedea și Avizul CCPE nr. 11 (2016) privind calitatea și eficacitatea activității procurorilor, inclusiv în combaterea terorismului și a criminalității grave și organizate.

procedurile complexe privind indisponibilizarea, sechestrarea forțată, confiscarea și recuperarea bunurilor infracționale, fie în interesul statului, al victimelor sau al ambelor.

### III. Cerințe și garanții instituționale

#### A. Cadru legislativ, resurse, buget, personal

21. Având în vedere numeroasele provocări menționate mai sus, ministerul public/serviciul de urmărire penală poate lupta doar în mod corespunzător și adecvat împotriva corupției și poate spori încrederea cetățenilor în instituțiile publice și sectorul comercial privat numai atunci când statul membru respectiv oferă un cadru legislativ și constituțional și care să permită ministerului public/serviciului de urmărire penală să acționeze ca instituție independentă/autonomă și într-un mod eficient, transparent și responsabil, fără vreo influență politică sau de altă natură externă.
22. În măsura în care lupta împotriva corupției și criminalității economice poate fi un subiect sensibil din punct de vedere politic, dar și în alte privințe, este esențial ca sistemele naționale de recrutare, promovare/avansare și transfer al procurorilor, precum și procedurile disciplinare să includă garanțiile necesare pentru un proces decizional independent, autonom și transparent și să fie guvernate de criterii transparente și obiective<sup>16</sup>.
23. Fiecare stat membru are obligația de a oferi cadrul instituțional, legal și operațional, precum și resursele umane, financiare și tehnice necesare pentru a se asigura că, chiar și în cele mai complexe cazuri de corupție și infracțiuni economice, se iau decizii finale pentru a evita orice întârziere nejustificată și, după caz, înainte de expirarea oricărui termen de prescripție legală. Trebuie evitată alocarea de resurse financiare și umane insuficiente, care poate fi unul dintre motivele principale pentru care ministerul public/serviciul de urmărire penală poate reacționa prea târziu sau poate fi perceput că reacționează cu indulgență în cazurile de corupție. Aceleași concluzii sunt valabile și pentru alte autorități implicate în proces, cum ar fi poliția, alte autorități de aplicare a legii și control și instanțele de judecată. În acest context, numărul procurorilor repartizați în lupta împotriva corupției trebuie să se bazeze pe o evaluare a importanței acestei infracțiuni pentru statul în cauză, precum și pe nevoile ministerului public/serviciului de urmărire penală.
24. Cercetarea și urmărirea penală a cazurilor complexe de corupție necesită, în special, dotarea ministerului public/serviciului de urmărire penală cu echipamente moderne și alte mijloace, cum ar fi hardware și software sofisticate<sup>17</sup>, precum și expertiză economică, bancară și informatică de înalt profesionalism.
25. Trebuie încurajată utilizarea eficientă de către ministerul public/serviciul de urmărire penală a instrumentelor procedurale pentru indisponibilizarea, sechestrarea și confiscarea bunurilor rezultate dintr-o infracțiune, întrucât această recuperare a proprietăților de la infractorii cu guler alb va avea nu numai un efect represiv, ci și unul preventiv și de descurajare. În plus, texte legislative și alte instrumente de reglementare care obligă un funcționar public condamnat definitiv pentru corupție să demisioneze sau să fie demis din funcție și să fie împiedicat să se prezinte la funcția publică, cel puțin pentru o anumită perioadă de timp, au, la rândul lor, un efect represiv și preventiv important.
26. Procesul de recuperare a activelor, deseori complex din punct de vedere legal și factual, necesită un număr suficient de colaboratori extrem de motivați și profesioniști. Fiecare stat membru ar trebui să furnizeze bugetul necesar pentru a se asigura că ministerului public/serviciului de urmărire penală i se repartizează periodic un număr suficient de procurori competenți și personal de sprijin eficient și corespunzător instruit (grefieri etc.) și experți.

<sup>16</sup> Pentru informații mai detaliate, a se vedea Avizul CCPE nr. 13 (2018) privind independența, răspunderea și etica procurorilor, Recomandările ii, iii și x.

<sup>17</sup> A se vedea Avizul CCPE nr. 13 (2018) privind independența, răspunderea și etica procurorilor, punctul 45.

CCPE observă că mai multe state membre refinanțează cheltuielile de urmărire penală a corupției și a infracțiunilor economice și financiare conexe prin recuperarea bunurilor și a proprietăților infractorilor cu gulere albe.

27. În unele state membre, legea permite urmărirea penală a persoanelor juridice. Alte state membre au introdus răspunderea administrativă sau civilă a persoanelor juridice pentru fapte penale săvârșite de înalții lor funcționari în beneficiul persoanelor juridice. Acest lucru se poate dovedi eficient și în combaterea corupției persoanelor fizice care acționează prin intermediul persoanelor juridice și în privarea unei persoane juridice implicate în mod sistematic în activități de corupție de câștigurile incriminate. Totodată, sunt necesare mecanisme administrative și/sau civile pentru confiscarea bunurilor în cazurile în care dovezile sugerează că acestea au fost obținute prin infracțiuni comise de gulere albe, în special în cazurile de venituri ascunse autorităților fiscale.
28. Procurorii, atunci când conduc sau supraveghează o anchetă, trebuie să beneficieze, sub rezerva unei autorizații judiciare adecvate, dacă este cazul, de acces efectiv la toate sursele de informații relevante, păstrate deseori în baze de date publice sau private. De asemenea, este esențial să se garanteze accesul ministerului public/serviciului de urmărire penală la registrele de proprietate și de interese sau la declarațiile de bunuri furnizate în mod regulat de către funcționarii publici și alte persoane, în conformitate cu legislația națională, pentru a descuraja potențiali infractori de a comite un act de corupție și de a-i urmări penal atunci când este săvârșită o astfel de faptă. Acesta este un instrument esențial pentru descoperirea unui sistem de corupție existent sau structuri criminale asociate. Accesul la registrele bancare sau la informațiile fiscale este, de asemenea, de cea mai mare importanță pentru urmărirea eficientă a cazurilor de corupție.

## **B. Mecanisme de organizare și specializare a procurorilor**

29. CCPE încurajează statele membre să ia toate măsurile necesare pentru a asigura imparțialitatea, profesionalismul și specializarea procurorilor și a altor părți interesate, după caz, în lupta împotriva corupției.
30. Multe state membre au înființat agenții centrale anticorupție. În funcție de cadrul național, aceste autorități au și, uneori exclusiv, competențe de urmărire penală în anchetarea acestui tip de infracțiuni. În alte țări, ministere publice/servicii de urmărire penală descentralizate, dar specializate - sau cel puțin unitățile specializate din cadrul ministerelor publice/serviciilor de urmărire penală – luptă împotriva corupției. În cele din urmă, în ministerele publice/serviciile de urmărire penală mici, procurorii sunt specializați în lupta împotriva corupției în general, ceea ce ar trebui considerat un criteriu minim pentru a garanta profesionalismul special menționat mai sus al procurorilor care se ocupă de aceste tipuri de infracțiuni.
31. Pentru a putea lucra la cazuri complexe de corupție, este esențială o bună gestionare a cazurilor de către procurori. În funcție de specificitatea sistemului, urmărirea penală și, după caz, anchetele efectuate de ministerul public/serviciul de urmărire penală pot fi centralizate. Acest lucru nu exclude formarea de echipe de procurori în cazuri deosebit de complexe și sensibile la nivel înalt, atât în faza de anchetă, cât și în faza de judecată. Având în vedere că cazurile citate sunt complexe și necesită mult timp, este important să se asigure cel mai rapid și eficient flux de informații în cadrul ministerului public/serviciului de urmărire penală.
32. Stabilirea celei mai bune cooperări posibile și asigurarea celui mai adecvat flux de informații nu este doar o cerință internă pentru ministerul public/serviciul de urmărire penală dintr-o anumită țară; este, totodată, un element foarte important pentru relațiile dintre ministerele publice/serviciile de urmărire penală și alte părți implicate în lupta împotriva corupției. CCPE subliniază importanța unei bune coordonări și cooperări între ministerul public/serviciul de urmărire penală, pe de o parte, și forțele de ordine, serviciile vamale, serviciile de informații

financiare și serviciile de anchetare a fraudei fiscale, instituțiile de control etc., pe de altă parte, ale căror profesionalism și specializare sunt, la rândul lor, indispensabile.

33. În special în ceea ce privește cazurile de corupție complexe și sensibile la nivel înalt, procurorii implicați trebuie să aibă acces la expertiza externă necesară. Aceasta se referă, de exemplu, la analizarea bilanțurilor sau a bazelor de date computerizate și a echipamentelor deținute de alte autorități. În anumite cazuri specifice, poate fi util a se solicita acestor experți non-juridici (contabili autorizați etc.) să facă parte dintr-o echipă interdisciplinară care lucrează la un aspect specific al unui anumit caz sub supravegherea procurorului.

### **C. Repartizarea cazurilor și volumul de muncă**

34. Ca regulă generală, alocarea cazurilor de corupție și reglementarea volumului de muncă trebuie să urmeze un sistem obiectiv de repartizare în funcție de complexitatea și dificultatea potențială a cazurilor, precum și de cunoștințele, abilitățile și competențele procurorilor. În plus, procurorii care răspund de aceste cazuri trebuie să primească sprijinul necesar și să le poată alocă timp suficient, corespunzător complexității lor.

### **D. Instrumente de anchetare și urmărire corespunzătoare și adaptate și denunțatori**

35. Corupția la nivel înalt este, prin natura ei, o infracțiune foarte gravă și poate acoperi o serie de infracțiuni. Prin urmare, este esențial să li se acorde procurorilor (și/sau, în funcție de sistem, poliției) o gamă completă de instrumente de anchetare legale, inclusiv tehnici speciale de anchetă. Aceasta include și utilizarea de tehnologii adecvate.
36. Cu toate acestea, CCPE dorește să reitereze că, pentru acceptarea rezultatelor unei anchete, într-o societate democratică este esențial ca principiile necesității și proporționalității să fie respectate cu scrupulozitate atunci când se aplică mijloace de reținere și, mai ales, când se aplică tehnici speciale de anchetare, oferind în același timp parchetului toate instrumentele pentru găsirea probelor relevante pentru ancheta penală sau ancheta administrativă referitoare la persoane juridice. Trebuie evitată orice restricționare disproporționată a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului prin stabilirea de limite și criterii clare pentru aplicarea unui anumit instrument de anchetare<sup>18</sup>. Cele mai intruzive măsuri trebuie să fie supuse unei autorizări judiciare independente. Odată ce măsura este dispusă de către o instanță, este de competența ministerului public/serviciului de urmărire penală, în cazul în care conduce ancheta, să examineze amănunțit și permanent, în orice etapă a procedurii, dacă încă este necesară continuarea măsurii.
37. Statele membre trebuie să aibă reguli stricte cu privire la modul de protejare a persoanelor din cadrul unei anumite autorități/organizații care dispune de cunoștințe „privilegiate” cu privire la anumite fapte și la schemele lor infracționale. Acești potențiali denunțatori joacă adesea un rol primordial în dezvăluirea de fapte de corupție. Identitatea lor trebuie protejată în cazul dezvăluirii de informații. Statele membre trebuie să se asigure că dispozițiile referitoare la protecția martorilor deosebit de 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 confidentiale specifice pentru tratarea surselor de informații, supuse întotdeauna protejării dreptului unui inculpat/acuzat la un proces echitabil.
38. Potențiali 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 ministerul public/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

<sup>18</sup> A se vedea Avizul CCPE nr. 11 (2016) privind calitatea și eficacitatea activității procurorilor, inclusiv în combaterea terorismului și a criminalității grave și organizate, punctul 65.

clemență, deoarece se expun unor mari riscuri ca urmare a dezvoltărilor lor. Denunțătorii ar trebui să fie informați, cât mai curând posibil, cu privire la toate măsurile de protecție instituite pentru ei.

## E. Cooperare internațională

39. Într-un număr semnificativ de cazuri, infracțiunile economice și financiare săvârșite sunt de natură transfrontalieră, necesitând astfel cooperarea ministerului public/serviciului de urmărire penală și a autorităților de aplicare a legii din mai multe țări sau internaționale, inclusiv a unor organisme supranaționale, și a sistemului bancar mondial. De asemenea, este posibil ca prejudiciul financiar să nu se limiteze la nivel național, ci să afecteze simultan interesele financiare ale mai multor state, internaționale, inclusiv organizații supranaționale (de exemplu, Uniunea Europeană (UE)) și persoane fizice sau entități străine.
40. De exemplu, este în interesul infractorilor să-și ascundă veniturile și dovezile relevante într-o altă țară sau în mai multe țări în același timp. Prin urmare, trebuie ca aceștia să nu poată profita de lipsa instrumentelor de cooperare între state sau de inadecvarea diferitelor lor sisteme penale și norme procedurale. Prin urmare, este extrem de important ca mecanisme eficiente de extrădare și de asistență judiciară reciprocă să permită contactul direct și cooperarea între ministerele publice/serviciile de urmărire penală din diferite state membre, toate folosind tehnici de comunicare moderne și suficient de securizate<sup>19</sup>.
41. Pentru a asigura o abordare armonizată pe scară largă a luptei împotriva corupției, CCPE invită statele membre să ratifice, dacă este necesar, principalele instrumente internaționale relevante din sfera de aplicare a prezentului aviz.
42. CCPE invită statele membre să adopte, după caz, la nivel bilateral sau multilateral, mecanisme și măsuri similare pentru a facilita cooperarea concretă între ministerele publice/ serviciile de urmărire penală și autoritățile de aplicare a legii din statele membre în lupta împotriva corupției transfrontaliere. CCPE ia act de eforturile continue ale Biroului Națiunilor Unite pentru combaterea traficului de droguri și prevenirea criminalității (UNODC), UE<sup>20</sup> și alte inițiative regionale (subregionale) în această direcție. În plus, CCPE recunoaște sprijinul practic pe care îl pot oferi acestei cooperări instituții precum EUROJUST și organizații informale, cum ar fi Asociația Internațională a Procurorilor.
43. În plus, în cazuri transfrontaliere, pentru a recupera definitiv câștigurile infractorului în interesul statului sau al victimelor identificate<sup>21</sup>, recunoașterea reciprocă sau executarea, prin asistență judiciară reciprocă, deciziile de indisponibilizare și de confiscare definitivă pronunțate de un stat membru cu privire la bunurile situate într-un alt stat membru ar putea facilita sechestrarea, confiscarea și recuperarea sau returnarea bunurilor infracționale<sup>22</sup>.
44. Pentru a combate eficient corupția, statele membre trebuie să se ajute reciproc în furnizarea informațiilor necesare pentru prevenirea, detectarea și anchetarea infracțiunilor de corupție,

<sup>19</sup> A se vedea Avizul CCPE nr. 1 (2007) privind modalitățile de îmbunătățire a cooperării internaționale în domeniul penal.

<sup>20</sup> De asemenea, trebuie menționat faptul că UE a dezvoltat instrumente și mecanisme specifice pentru a face lupta împotriva criminalității transfrontaliere cât mai eficientă, în special pentru a proteja cât mai bine interesele financiare ale UE. Ministerele publice/serviciile de urmărire penală din diferitele state membre beneficiază de asistență practică din partea Oficiului European de Luptă Antifraudă (OLAF), Eurojust și a Rețelei Judiciare Europene în materie penală. Într-un viitor nu prea îndepărtat, procurorul european și omologii săi relevanți din statele membre vor fi la rândul lor părți implicate. Tratatul multilateral, precum Convenția din 29 mai 2000 privind asistența judiciară reciprocă în materie penală între statele membre ale Uniunii Europene, au introdus instrumente inovatoare de anchetare și de urmărire penală, cum ar fi crearea de echipe comune de anchetă (ECA) în dosarele de crimă organizată transfrontalieră. A se vedea și Directiva UE 2014/41/UE din 3/4/2014 privind ordinul european de anchetă în materie penală.

<sup>21</sup> A se vedea Avizul CCPE nr. 12 (2017).

<sup>22</sup> A se vedea, de exemplu, Decizia-cadru 2003/577/JAI a Consiliului UE din 22 iulie 2003 privind executarea în Uniunea Europeană a ordinelor de înghețare a bunurilor sau a probelor și a Regulamentului UE 2018/1805 din 14/11/2018 privind recunoașterea reciprocă a ordinelor de indisponibilizare și a ordinelor de confiscare, în urma deciziilor-cadru ale Consiliului 2003/577/JAI și 2006/783/JAI.



inclusiv a celor care implică furnizarea de informații false și/sau insuficiente în declarațiile funcționarilor publici și ale altor persoane interesate cu privire la proprietatea, profiturile, cheltuielile și interesele lor, chiar și în absența unei cercetări penale.

## **F. Transparență și contacte ale procurorilor cu mass-media**

45. Transparența în exercitarea funcțiilor procurorilor este o componentă esențială a statului de drept, una dintre garanțiile importante ale unui proces echitabil și este necesară pentru a garanta încrederea publicului. Într-adevăr, o imagine pozitivă a ministerului public/serviciului de urmărire penală constituie un element important al încrederii publicului în buna funcționare a sistemului judiciar. Pentru a dezvolta o interacțiune deschisă cu publicul<sup>23</sup>, ministerul public/serviciul de urmărire penală trebuie să adopte o abordare proactivă. Cel mai larg acces juridic posibil al mass-media și al publicului la informațiile despre activitățile procurorilor contribuie totodată la consolidarea democrației și a transparenței.
46. Acest lucru este valabil mai ales când este vorba de o luptă cu adevărat durabilă și eficientă împotriva corupției. Abordarea corupției sub toate fațetele sale și din rădăcini este posibilă numai atunci când este însoțită de deschidere și transparență și fără vreo influență politică sau orice altă influență nejustificată ori ilegală.
47. În principiu, ministerele publice ar trebui să furnizeze mass-media și publicului informații adecvate în toate etapele activităților lor în ceea ce privește combaterea corupției, inclusiv prin intermediul site-urilor lor web. În același timp, acest lucru trebuie să se facă în conformitate cu dispozițiile legale privind protecția datelor cu caracter personal, confidențialitate, demnitate, prezumția de nevinovăție, normele etice referitoare la relațiile cu ceilalți participanți la procedură, precum și dispozițiile legale care interzic sau restricționează dezvăluirea anumitor informații, în special acolo unde este necesar pentru a asigura securitatea și coerența anchetei<sup>24</sup>.

## **IV. Cerințe și garanții personale**

### **A. Integritate personală, imparțialitate, independență și protecție**

48. Procurorii care se ocupă de cazuri de corupție se află într-o poziție profesională extrem de delicată și, prin urmare, este cu atât mai important ca ei să respecte standardele europene și internaționale de conduită profesională<sup>25</sup>. Trebuie amintit aici că principiile enunțate se referă și la comportamentul procurorilor în afara exercitării funcțiilor lor și în afara rolului lor profesional.
49. Procurorii trebuie, în special, să demonstreze integritate și neutralitate absolute, acționând independent de orice tip de prejudecăți, preferințe sau factori și ghidați numai de lege. Totodată, procurorii trebuie să evite orice risc de presiune nejustificată, externă sau internă<sup>26</sup>, și să beneficieze de garanții pentru luarea deciziilor independente, autonome și transparente. Aceștia ar trebui să fie și, de asemenea, să pară a fi imparțiali în deciziile lor, să fie transparentți, să evite conflictele de interese și să nu favorizeze nicio parte în procedurile penale sau în alte proceduri. Când există riscul ca procurorul să nu păstreze o distanță suficientă față de o anumită parte, acesta trebuie să se abțină de la soluționarea cauzei.

<sup>23</sup> A se vedea Avizul CCPE nr. 8 (2013) privind relațiile dintre procurori și mass-media, punctele 30-31.

<sup>24</sup> A se vedea Avizul CCPE nr. 8 (2013) privind relațiile dintre procurori și mass-media, punctul 38.

<sup>25</sup> După cum se indică în Avizul CCPE nr. 13 (2018) privind independența, răspunderea și etica procurorilor. Un instrument central în această privință îl constituie și „Ghidul de la Budapesta”, respectiv *Orientările europene privind etica și conduita procurorilor*, adoptate la 31 mai 2005 de Conferința Procurorilor Generali ai Europei în numele Consiliului Europei, CPGE (2005) 05.

<sup>26</sup> A se vedea Avizul CCPE nr. 13 (2018) privind independența, răspunderea și etica procurorilor, punctele 53-56.

50. În cazurile de corupție în rândul procurorilor, cei chemați să-i examineze nu trebuie, desigur, să ofere impresia sau imaginea falsă a tratamentului preferențial cu privire la inculpat, cu respectarea principiului egalității tuturor în fața legii.
51. Conform procedurii legale corespunzătoare, procurorul trebuie înlocuit, din cazurile de corupție ori de câte ori există un semn de posibilă părtinire, de preferință sau potențial conflict de interese. Totuși, nu trebuie să se abuzeze de acest drept, iar deciziile de înlocuire a unui procuror trebuie justificate și înregistrate. În cazul în care procurorul tratează în mod vădit incorect cazul, împotriva sa pot fi inițiate proceduri disciplinare sau, după caz, urmărirea penală. Dacă este necesar, ar trebui să existe mecanisme pentru definirea și soluționarea oricăror conflicte de interese, stabilite în cadrul ministerului public/serviciului de urmărire penală și al organismelor sale.
52. În caz de ingerință nejustificată, trebuie să se aplice o protecție corespunzătoare procurorilor și anchetatorilor implicați în procedură și familiilor acestora<sup>27</sup>.

## **B. Formare specifică**

53. Cerințele profesionale pentru procurorii responsabili de lupta împotriva corupției sunt deosebit de mari. Este cu atât mai important ca acești procurori să urmeze în mod regulat o formare continuă, cât mai bine adaptată, răspunzând astfel nevoilor lor specifice.
54. De asemenea, această instruire trebuie să acopere evoluțiile legislative și cele din jurisprudență, atât evoluțiile interne, cât și jurisprudența instanțelor internaționale, cum ar fi a Curții Europene a Drepturilor Omului și, după caz, a Curții de Conturi și Curții Europene de Justiție. Totodată, procurorii trebuie să fie conștienți de rolul și funcționarea organismelor internaționale relevante în acest domeniu, precum și de instrumentele și recomandările acestora.
55. Prevenirea, anchetarea și urmărirea penală a corupției sunt adeseori de natură multidisciplinară. Prin urmare, formarea continuă a procurorilor angrenați în combaterea corupției și a criminalității economice poate să includă și abilități precum citirea și înțelegerea bilanțurilor, înțelegerea TI, lucrul cu aplicații informatice complexe etc. În acest scop, pot fi implicați formatori și experți din afara ministerului public/serviciului de urmărire penală. În practică poate fi utilă organizarea schimbului de experiență în lupta împotriva corupției între procurorii din diferite state.
56. În sensul prezentului aviz, procurorii trebuie să fie deosebit de rezistenți la stres. Aceștia trebuie să poată face față dosarelor foarte voluminoase, în special inculpațiilor și avocaților apărării deosebit de calificați. Pentru a evita apariția epuizării profesionale, este important ca formarea să includă și așa-numitele „abilități *soft*”, cum ar fi managementul stresului, managementul cazurilor, gândirea critică, antrenarea memoriei și alte suporturi relevante. Șefii echipelor de procurori trebuie să beneficieze, de asemenea, de acest tip de sprijin, precum și de o pregătire adecvată de conducere/ leadership.
57. În sfârșit, formarea trebuie să fie completată de elemente mai informale și mai subtile la locul de muncă. Acestea pot include întâlniri și mese rotunde cu alte instituții, oficiali și experți care combat corupția. CCPE subliniază valoarea adăugată a rețelei în acest sens.

## **C. Respectarea drepturilor inculpaților**

58. Procurorii trebuie să promoveze și să respecte principiul egalității armelor între acuzare și apărare, prezumția de nevinovăție, dreptul la un proces echitabil, independența instanței,

---

<sup>27</sup> A se vedea *Standardele de responsabilitate profesională și Declarația obligațiilor și drepturilor esențiale ale procurorilor din 1999 și Declarația privind standardele minime pentru protecția și siguranța procurorilor și a familiilor acestora*, elaborată de Asociația Internațională a Procurorilor (IAP).

principiul separării puterilor și forța obligatorie a deciziilor judecătorești finale, precum și alte drepturi aplicabile consacrate de instrumentele internaționale relevante.

59. Pe parcursul etapei de anchetă și urmărire penală, procurorul trebuie să respecte pe deplin și să protejeze drepturile inculpatului, în special prin respectarea și aplicarea cu scrupulozitate a principiilor necesității și proporționalității. Această obligație este cu atât mai imperativă atunci când se ia în considerare utilizarea tehnicilor speciale de anchetare; acestea trebuie rezervate cazurilor penale de importanță și gravitate deosebite<sup>28</sup>.
60. În ciuda caracterului complex al infracțiunilor care intră în sfera de aplicare a prezentului aviz, procurorii trebuie să decidă într-un termen rezonabil asupra rechizitoriului sau respingerii unui caz. În consecință, dacă inculpatul se află în arest preventiv, atât cercetarea, cât și procesul trebuie să fie cât mai rapid posibil.
61. În cazurile de corupție și criminalitate legate de corupție, inculpatul are dreptul la respectarea dreptului său la viață privată și la principiul prezumției de nevinovăție ca orice alt inculpat. Procurorul responsabil de caz trebuie să respecte întotdeauna principiul egalității de tratament în condițiile legii. În același timp, el/ea trebuie să evite expunerea inculpatului la publicitate inutilă sau presupuneri ale publicului larg privind vinovăția acestuia.

## V. Recomandări

### Întrucât:

nu există o definiție universal acceptată a corupției, CCPE consideră că cea mai bună referință pentru definirea termenului „corupție” poate fi luată din Convenția privind dreptul penal în materie de corupție a Consiliului Europei (ETS173), așa cum a fost aplicată de GRECO. Aceasta înseamnă că termenul „corupție” este un concept care conține sau abordează o varietate de infracțiuni, cum ar fi luarea de mită activă și pasivă în sectoarele publice și private și traficul de influență;

într-un număr mare de cazuri, infracțiunile de corupție sunt strâns legate de alte fenomene - adeseori oculte - de criminalitate economică și financiară, precum fraudă, fraudă fiscală, spălarea de bani, deturnarea de fonduri/delapidarea etc. În consecință, lupta eficientă împotriva corupției trebuie să implice și abordarea altor infracțiuni economice și financiare care decurg din aceasta;

este de cea mai mare importanță utilizarea tuturor instrumentelor legale, a celor legislative și a celorlalte instrumente adecvate care vizează, în primul rând, prevenirea corupției și a infracțiunilor economice și financiare conexe;

de fapt, lupta eficientă împotriva corupției și a infracțiunilor economice și financiare conexe, precum și efectul extrem de dăunător al acest tip de comportament asupra încrederii publice, stabilității sociale și bunăstării economice a unei țări date și asupra principiilor justiției și egalității a tuturor persoanelor în fața legii, nu este doar o chestiune de urmărire penală a făptuitorilor infracțiunilor, ci, mai ales, de prevenire a unor astfel de infracțiuni;

este necesar ca, atât societatea în general, cât și procurorii responsabili de corupție și infracțiunile conexe în special, să fie pe deplin conștienți de caracterul extrem de dăunător al acestor infracțiuni. Toleranța față de corupție trebuie combătută continuu;

<sup>28</sup> În acest sens, CCPE se referă la concluziile sale din avizele anterioare, în special la Avizul nr. 10 (2015) privind rolul procurorilor în ancheta penală. În plus, așa cum s-a menționat deja la punctul 36 din prezentul aviz, trebuie evitată o restricționare disproporționată a drepturilor și libertăților fundamentale, prin stabilirea de limite și criterii clare de aplicare a unui anumit instrument de anchetare.

## **CCPE a convenit asupra următoarelor recomandări principale:**

1. Având în vedere că procurorii se confruntă cu o serie de dificultăți deosebite atunci când încearcă să combată corupția, statele membre trebuie să depună eforturi constante și sistematice pentru a crea un mediu propice activității acestora.
2. Voința politică trebuie demonstrată și afirmată în mod clar și sistematic la cel mai înalt nivel pentru combaterea corupției.
3. Statele membre trebuie să instituie un cadru constituțional și legislativ puternic care să permită ministerului public/serviciului de urmărire penală să acționeze ca o instituție independentă/autonomă și într-o manieră eficientă, transparentă, responsabilă și fără orice influență politică sau altă influență din afară.
4. Sistemele naționale de recrutare, promovare/avansare și transfer al procurorilor, precum și toate procedurile disciplinare, trebuie să includă garanțiile necesare unui proces decizional independent, autonom și transparent și să fie guvernat de criterii transparente și obiective.
5. Ministerele publice/serviciile de urmărire penală trebuie să dispună de cadrul instituțional, legal și operațional și de resursele umane, financiare și tehnice necesare astfel încât, chiar și în cele mai complexe cazuri de corupție, deciziile finale să fie luate fără întârzieri nejustificate și înainte de expirarea oricărui termen legal de prescripție relevant.
6. Statele membre trebuie să prevadă bugetul necesar pentru a asigura ministerului public/serviciului de urmărire penală un număr suficient de procurori competenți, personal de sprijin instruit corespunzător (grefieri etc.) și experți eficienți, precum și echipamente moderne și alte mijloace necesare.
7. Procurorii și ministerele publice/serviciile de urmărire penală trebuie să poată face față, în conformitate cu legile și normele aplicabile și în cel mai scurt timp, procedurii complexe referitoare la indisponibilizarea, sechestrarea, confiscarea, recuperarea și restituirea bunurilor infracționale.
8. Trebuie luate toate măsurile necesare pentru a asigura imparțialitatea, profesionalismul și specializarea procurorilor (și a altor părți interesate, după caz) care luptă împotriva corupției. Este cu atât mai important ca acești procurori să urmeze în mod regulat o formare continuă.
9. Procurorii, atunci când conduc sau supraveghează o anchetă, trebuie să beneficieze, sub rezerva autorizării judiciare corespunzătoare, dacă este cazul, de acces efectiv la toate sursele de informații relevante, deseori stocate în baze de date publice sau private, cum ar fi registre de proprietate și interese sau declarații de bunuri, înregistrări bancare și informații fiscale.
10. Pe parcursul etapei de anchetare și urmărire penală, procurorii trebuie să respecte și să protejeze pe deplin drepturile inculpatului, inclusiv prin respectarea și aplicarea scrupuloasă a principiilor necesității și proporționalității, în special atunci când se aplică mijloace de reținere și tehnici speciale de anchetare.
11. Pentru a putea lucra la cazuri complexe de corupție, este indispensabilă o bună gestionare a cazurilor de către procurori care poate lua diferite forme, de exemplu, prin înființarea de echipe specializate de procurori și asigurarea unui flux de informații cât mai rapid și eficient în cadrul ministerului public/serviciului de urmărire penală.
12. CCPE subliniază importanța unei bune coordonări și cooperări între ministerele publice/serviciul de urmărire penală, pe de o parte, și serviciile de aplicare a legii, cele vamale, de informații financiare și servicii de anchetare a fraudei fiscale, instituțiile de control etc., pe de altă parte.

13. Statele membre trebuie să aibă norme stricte cu privire la modul de protejare a persoanelor care dispun de cunoștințe „privilegiate” despre infractori în special și schemele lor infracționale. Acești potențiali denunțatori joacă adeseori un rol esențial în expunerea faptelor de corupție. Identitatea și integritatea lor personală trebuie protejate în cazul dezvăluirii informațiilor.
14. În caz de ingerințe nejustificate, procurorii și anchetatorii implicați în procedură și familiile acestora trebuie să beneficieze de o protecție corespunzătoare.
15. Întrucât corupția este adeseori de natură transfrontalieră, este extrem de important ca mecanismele de extrădare eficientă și asistență judiciară reciprocă să permită contactul direct și cooperarea dintre ministerele publice/serviciile de urmărire penală din diferite state membre, inclusiv schimbul de informații cu actori nepublici, societatea civilă și ONG-uri.
16. Pentru a asigura o abordare pe scară largă și armonizată a luptei împotriva corupției, statele membre trebuie să ratifice, după caz, principalele instrumente internaționale de luptă împotriva corupției.