



Strasbourg, 19 noiembrie 2020

CONSILIUL CONSULTATIV AL PROCURORILOR EUROPENI (CCPE)

AVIZUL CCPE nr. 15 (2020):

Rolul procurorilor în situații de urgență, în special atunci când se confruntă cu o pandemie

I. Introducere: Obiectul și domeniul de aplicare al avizului

1. În conformitate cu mandatul ce i-a fost acordat de Comitetul de Miniștri, Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE) a elaborat prezentul aviz privind rolul procurorilor în situații de urgență, în special atunci când se confruntă cu o pandemie.
2. Un minister public /serviciu de urmărire penală eficient și autonom, angajat să susțină statul de drept și drepturile omului în administrarea justiției, este unul dintre pilonii unui stat democratic. Responsabilitatea procurorilor de a promova și consolida statul de drept are multe aspecte inerente care implică provocări considerabile pentru procurori. Aceste provocări sunt deosebit de solicitante în contextul situațiilor de urgență.
3. Comisia de la Veneția definește starea de urgență ca fiind o situație temporară în care se conferă executivului puteri excepționale, cu norme excepționale, pentru a face față și a depăși o situație extraordinară care reprezintă o amenințare fundamentală pentru o țară. Printre acestea se numără situații de dezastre naturale, tulburări civile, epidemii, atacuri teroriste la scară largă, criză economică, război și amenințări militare.¹
4. Ținând cont de acest lucru și având în vedere că mizele pentru activitatea procurorilor și responsabilitățile acestora sunt deosebit de solicitante în contextul tuturor exemplurilor de situații de urgență menționate mai sus, CCPE dorește să se concentreze în acest Aviz, din motivele explicate mai jos, asupra rolului procurorilor în contextul pandemiei de COVID-19

¹ A se vedea Reflecțiile Comisiei de la Veneția privind respectarea democrației, a drepturilor omului și a statului de drept în timpul stărilor de urgență, Strasbourg, 26 mai 2020 [CDL-PI (2020) 005rev], pct. 5.

declarată în 2020. Cu toate acestea, având în vedere dispozițiile internaționale și constituționale relevante, avizul acoperă și rolul procurorilor în situații de urgență în general², iar conținutul său poate fi extins la situații similare în viitor.

5. Această pandemie a provocat o criză sanitară globală - o urgență de sănătate publică - care nu a mai fost traversată de mai bine de un secol. Această situație fără precedent din lume rezultată din lupta împotriva pandemiei a prezentat provocări la fel de fără precedent pentru ministerele publice/serviciile de urmărire penală. Pandemia a afectat grav societățile, guvernele, comunitățile, precum și viața, mijloacele de trai și standardele de viață ale familiilor și indivizilor. În plus, impactul măsurilor restrictive a fost cel mai dur resimțit de către grupurile cele mai vulnerabile. Necesitatea menținerii măsurilor de distanțare fizică și a punerii în aplicare a măsurilor de izolare a perturbat, în multe cazuri, activitatea instanțelor judecătorești și a ministerelor publice/serviciilor de urmărire penală, a provocat întâzieri procedurale, a afectat termenele procedurale (cum ar fi cele legate de arestarea preventivă) și a condus la suspendarea sau reducerea asistenței judiciare, precum și a serviciilor publice și comunitare. Măsurile au afectat semnificativ cooperarea internațională. De asemenea, pandemia a dus adeseori la necesitatea înlocuirii procurorilor sau a personalului de urmărire penală infectat ori care, eventual, au murit ca urmare a contaminării.
6. Principala lecție pe care procurorii au învățat-o în timpul pandemiei și care va fi aplicabilă și în alte situații de urgență viitoare este că abilitatea lor de a-și realiza sarcinile în mod eficient și de a-și îndeplini obligațiile, inclusiv prin aplicarea, după caz, a Convenției europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (denumită în continuare „CEDO”) în statele membre a fost pusă la încercare - destul de profund - în timpul pandemiei și va continua și după aceasta (sau în perioada de revenire/recuperare).
7. Restricțiile adoptate ca urmare a situațiilor de urgență, cum ar fi pandemia, ar putea afecta nu numai drepturile civile și politice protejate de CEDO, ci și drepturile economice, sociale și culturale, ceea ce ar conduce la posibile discriminări a anumitor grupuri, cum ar fi lucrătorii din domeniul sănătății sau minoritățile rasiale și etnice, care au ca rezultat discursuri de incitare la ură, forme de rasism, xenofobie sau agresiune, returnare forțată a refugiaților și a solicitanților de azil, maltratare a străinilor și migranților, violență sexuală sau de gen, violență domestică, inclusiv cea împotriva femeilor și a copiilor³.
8. Procurorii se pot confrunta cu dileme în punerea în aplicare a normelor și principiilor fundamentale care le ghidează misiunea – cum ar fi legalitatea, proporționalitatea, egalitatea și nediscriminarea, precum și evaluarea caracterului adecvat, a necesității și a duratei anumitor măsuri - concepte care sunt necesare nu doar în perioade normale, ci tot atât de esențiale în cazul suspendării sau restrângerii drepturilor omului, de exemplu, din motive ce țin de sănătatea publică.
9. Prin urmare, procurorii s-au confruntat cu dificultatea de a se asigura că, în cadrul activităților lor, măsurile luate în cadrul urgenței de sănătate publică sunt utilizate pentru a proteja oamenii și nu ca pretext pentru a justifica încălcări ale drepturilor omului și că noile măsuri juridice sunt aplicate cu respectarea strictă a obligațiilor în domeniul drepturilor omului.

² A se vedea capitolul II din prezentul Aviz.

³ În această privință, CCPE se bazează pe răspunsurile statelor membre la chestionarul difuzat în pregătirea prezentei comunicări, a se vedea răspunsurile, precum și centralizarea acestora (documentul CCPE (2020)1 din 7 octombrie 2020) la <https://www.coe.int/en/web/ccpe/the-role-of-prosecutors-in-emergency-situations-in-particular-when-facing-a-pandemic>

10. Așadar, obiectivul prezentului aviz este de a stabili modul în care ministerele publice/serviciile de urmărire penală își pot îndeplini, fără a le împiedica autonomia funcțională, misiunea la cea mai înaltă calitate și eficiență, respectând statul de drept și drepturile omului, în contextul situațiilor de urgență, inclusiv al pandemiei COVID-19 și al consecințelor lor.
11. După cum a subliniat CCPE în avizele sale anterioare, statele membre ale Consiliului Europei au sisteme juridice diferite, inclusiv ministere publice/servicii de urmărire penală diferite. CCPE respectă aceste sisteme diferite în toată diversitatea lor. Prin urmare, nu toate aspectele discutate în prezentul aviz privesc în mod necesar toate statele membre. Cu toate acestea, acest aviz abordează, în esență, preocuparea procurorilor de a lucra cât mai eficient posibil, inclusiv în cele mai dificile împrejurări, evitând interferențele ilegale sau nejustificate în activitatea lor, și asigurând menținerea unei calități ridicate în toate activitățile lor și respectarea strictă a legii și a drepturilor omului.
12. Prezentul aviz a fost elaborat pe baza CEDO⁴ și a jurisprudenței relevante a Curții Europene a Drepturilor Omului (denumită în continuare CEDO), precum și a altor instrumente ale Consiliului Europei, inclusiv Recomandarea Comitetului de Miniștri Rec(2000)19 privind rolul parchetului/serviciului de urmărire penală în sistemul de justiție penală și Recomandarea Comitetului de Miniștri Rec(2012)11 privind rolul parchetului/serviciului de urmărire penală în afara sistemului de justiție penală.
13. Prezentul aviz se bazează și pe comunicările anterioare ale CCPE, în special avizul nr. 2 (2008) privind alternativele la urmărirea penală, nr. 3 (2008) privind rolul serviciilor de urmărire penală în afara domeniului de aplicare a dreptului penal, nr. 5 (2010) privind rolul ministerului public/serviciului de urmărire penală și justiția pentru minori, nr. 6 (2011) privind relația dintre procurori și autoritățile penitenciare, nr. 7 (2012) privind gestionarea mijloacelor ministerului public/serviciilor de urmărire penală, nr. 8 (2013) privind relațiile dintre procurori și mass-media, nr. 9 (2014) privind normele și principiile europene aplicabile procurorilor, inclusiv „Carta de la Roma”, nr. 10 (2015) privind rolul procurorilor în ancheta penală, nr. 11 (2016) privind calitatea și eficacitatea activității procurorilor, inclusiv în combaterea terorismului și a criminalității grave și organizate, nr. 13 (2018) privind independența, răspunderea și etica procurorilor, precum și declarația președintelui CCJE din 24 iunie 2020 privind rolul judecătorilor în timpul pandemiei de COVID-19 și după: lecții și provocări, Avizul Comisiei de la Veneția privind protecția drepturilor omului în situații de urgență (2006), Reflecțiile Comisiei de la Veneția privind respectarea democrației, a drepturilor omului și a statului de drept în perioadele de stare de urgență (2020) și Rezoluția 1659 (2009) a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei privind protecția drepturilor omului în situații de urgență.
14. Totodată, au fost luate în considerare Îndrumările privind rolul procurorilor adoptate de cel de-al optulea Congres al Organizației Națiunilor Unite pentru prevenirea criminalității și

⁴ În acest sens, fișa tematică - „Derogare în perioada stării de urgență” (https://www.echr.coe.int/documents/fs_derogation_eng.pdf), întocmită de serviciul de presă al Curții Europene a Drepturilor Omului în septembrie 2020, conține o listă a cazurilor relevante aduse în fața Curții Europene a Drepturilor Omului. Această fișă tematică mai prezintă, la pagina 2, la rubrica „Fapte și cifre”, numărul statelor membre ale Consiliului Europei care au recurs, până în prezent, la articolul 15 al Convenției europene a drepturilor omului ca urmare a pandemiei, derogând de la obligațiile care le revin în temeiul CEDO.

tratamentul infractorilor (Havana, Cuba, 27 august - 7 septembrie 1990), precum și standardele de responsabilitate profesională și declarația drepturilor și îndatoririlor esențiale ale procurorilor, adoptate de Asociația Internațională a Procurorilor (en.: IAP) în 1999.⁵

II. Dispozițiile internaționale și constituționale în caz de urgență și influența acestora asupra activității procurorilor

15. Dispozițiile internaționale ale tratatelor ratificate în mod corespunzător de statele membre se aplică pe teritoriile lor în caz de urgență. De exemplu, articolul 15 al CEDO prevede că, în cazul unui pericol public care amenință viața națiunii, statele membre pot lua măsuri de derogare de la obligațiile care le revin în temeiul CEDO, strict atât timp cât situația o impune și cu condiția ca astfel de măsuri să nu fie în contradicție cu alte obligații prevăzute de dreptul internațional. Același lucru este valabil și pentru Pactul Internațional al Organizației Națiunilor Unite privind drepturile civile și politice (en.: ICCPR; fr.: PIDCP) (articolul 4)⁶.
16. În conformitate cu aceste instrumente internaționale și cu dispozițiile prevăzute în constituții sau în legile relevante ale statelor membre, deși nu există un model definit în mod uniform pentru declararea stării de urgență și situația de fapt este cea care va determina amploarea și justificarea acesteia, starea de urgență trebuie declarată numai dacă posibilitățile oferite de legislația obișnuită se dovedesc a fi insuficiente pentru a depăși situația. Prin urmare, obiectivul final al oricărei stări de urgență trebuie să fie acela ca statul să depășească urgența și să revină cât mai curând posibil la normal⁷.
17. CCPE observă că există cadre juridice diferite în statele membre cu privire la urgențe, care sunt declarate fie în temeiul constituției sau al legilor constituționale, fie pe baza unei legi ordinare care se ocupă de posibile situații de urgență ori chiar prin adoptarea unor măsuri excepționale fără a declara oficial starea de urgență⁸. În toate cazurile trebuie să se prevadă o proclamație oficială înainte de derogarea de la drepturile enunțate în CEDO.
18. În plus, CCPE notează că, potrivit CEDO, măsurile de urgență nu trebuie să fie în contradicție cu celelalte obligații ale statelor membre care decurg din dreptul internațional și, în această privință, ICCPR/PIDCP, la care toate statele membre ale Consiliului Europei sunt părți, se referă la o urgență publică a cărei existență trebuie proclamată oficial⁹. Sensul unei astfel de proclamații oficiale poate avea implicații diferite în statele membre.
19. În plus, măsurile de urgență trebuie să respecte obligațiile în domeniul drepturilor omului și să garanteze că urgența de sănătate publică nu este folosită ca pretext pentru a justifica încălcări ale drepturilor omului. Trebuie stabilit un echilibru între, pe de o parte, securitatea

⁵ A se vedea, de asemenea, INTERPOL. Pandemia de COVID-19. Îndrumări pentru autoritățile de aplicare a legii, 26 martie 2020; Prevenirea criminalității și protecția poliției: evaluarea de către INTERPOL a amenințărilor globale ale COVID-19, 6 aprilie 2020; Riscuri de corupție și referințe juridice utile în contextul COVID-19: doc. Greco (2020)4, 15 aprilie 2020.

⁶ A se vedea documentul CCPR/C/128/2, „Declarația privind derogările de la Pact în contextul pandemiei de Covid-19”, adoptată de Comitetul pentru drepturile omului la 24 aprilie 2020

(<https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/COVIDstatementEN.pdf>), respectiv

(<https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/COVIDstatementFR.pdf>).

⁷ A se vedea Reflecțiile Comisiei de la Veneția privind Respectarea democrației, a drepturilor omului și a statului de drept într-o stare de urgență Strasbourg, 26 mai 2020 [CDL-PI(2020)005rev], pct. 5.

⁸ A se vedea Reflecțiile Comisiei de la Veneția privind Respectarea democrației, a drepturilor omului și a statului de drept într-o stare de urgență, Strasbourg, 26 mai 2020 [CDL-PI(2020)005rev], pct. 22.

⁹ A se vedea articolul 4 alin. (1) din Pactul Internațional privind Drepturile Civile și Politice (en.: ICCPR / fr.: PIDCP).

națională sau siguranța publică (ori ambele) și, de cealaltă parte, exercitarea drepturilor și libertăților fundamentale¹⁰.

20. Legislația care reglementează adoptarea măsurilor în situații de urgență trebuie să respecte în primul rând drepturile inalienabile, și anume acelea care nu pot fi afectate în niciun caz^{11, 12}.
21. Legislația care afectează alte drepturi și libertăți trebuie să se bazeze, în primul rând, pe principiul fundamental al statului de drept și pe principiile necesității, caracterului adecvat, egalității și nediscriminării, proporționalității, caracterului temporar, controlului (parlamentar și judiciar) eficient, previzibilității legislației de urgență și cooperării loiale între instituțiile statului¹³.
22. Acest lucru este necesar pentru a stabili un echilibru între drepturile și libertățile fundamentale și măsurile restrictive necesare și, astfel, pentru a aborda orice drepturi contradictorii și situații conflictuale, confruntându-ne în același timp consecințele urgenței și pregătindu-ne pentru situații de urgență viitoare, inclusiv creând condițiile pentru o muncă productivă pentru procurori și personalul din ministerele publice/serviciile de urmărire penală și imaginând noi modalități de a răspunde provocărilor urgente.
23. Măsurile de urgență trebuie să precizeze în mod clar care parte a teritoriului statului membru aplică, pentru cât timp și - ceea ce este esențial - când și cum încetează starea de urgență (de exemplu, prin introducerea unei clauze privind apusul de soare¹⁴).
24. Luând în considerare varietatea sistemelor și cadrelor existente în statele membre, CCPE este de părere că ar fi deosebit de util să existe o abordare uniformă a situațiilor de urgență în țările

¹⁰ A se vedea Avizul privind protecția drepturilor omului în situații de urgență adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 66-a sesiuni plenary (Veneția, 17-18 martie 2006).

¹¹ A se vedea fișa tematică - „Derogare în perioada stării de urgență” (https://www.echr.coe.int/documents/fs_derogation_eng.pdf), elaborată de serviciul de presă al Curții Europene a Drepturilor Omului în septembrie 2020. Articolul 15 § 2 din CEDO interzice orice derogare în ceea ce privește dreptul la viață, cu excepția actelor de război legitime, a interzicerii torturii și a tratamentelor sau pedepselor inumane ori degradante, a interzicerii sclaviei și a servituții și a regulii „nici o pedeapsă fără lege”; similar, nu poate exista nicio derogare de la articolul 1 din Protocolul nr. 6 (abolirea pedepsei cu moartea în timp de pace) la Convenție, articolul 1 din Protocolul nr. 13 (abolirea pedepsei cu moartea în toate circumstanțele) la Convenție și articolul 4 (dreptul de a nu fi judecat sau pedepsit de două ori) din Protocolul nr. 7 la Convenție. În contextul unei pandemii, este importantă libertatea de a evita „orice experiment medical sau științific fără consimțământ”.

¹² A se vedea documentul CCPR/C/128/2, „Declarația privind derogările de la pact în contextul pandemiei de Covid-19” adoptată de Comitetul pentru drepturile omului la 24 aprilie 2020: „Statele părți nu pot recurge la atribuții de urgență sau nu pot pune în aplicare măsuri de derogare într-un mod discriminatoriu ori care încalcă alte obligații pe care și le-au asumat conform dreptului internațional, inclusiv alte tratate internaționale privind drepturile omului de la care nu este permisă nicio derogare. De asemenea, statele părți nu se pot abate de la dispozițiile care nu fac obiectul derogării de la Convenție - articolul 6 (dreptul la viață), articolul 7 (interzicerea torturii sau a tratamentelor ori pedepselor crude, inumane sau degradante ori a experimentelor medicale sau științifice fără consimțământ), articolul 8 alin. 1 și 2 (interzicerea sclaviei, a traficului de sclavi și a servituții), articolul 11 (interzicerea încarcerării ca urmare a incapacității de a îndeplini o obligație contractuală), articolul 15 (principiul legalității în domeniul dreptului penal), articolul 16 (recunoașterea oricărui individ ca persoană în fața legii) și articolul 18 (libertatea de gândire, de conștiință și de religie) - sau alte drepturi esențiale pentru susținerea drepturilor inalienabile prevăzute în dispozițiile menționate mai sus și pentru a asigura respectarea statului de drept și a principiului legalității chiar și în caz de urgență publică, inclusiv dreptul de acces la instanță, garanțiile privind respectarea condițiilor de judecată și dreptul victimelor de a obține o cale de atac eficientă.”

¹³ A se vedea Reflecțiile Comisiei de la Veneția privind respectarea democrației, a drepturilor omului și a statului de drept într-o situație de stare de urgență, Strasbourg, 26 mai 2020 [CDL-PI(2020)005rev], punctele 6-16.

¹⁴ O clauză de apus de soare/temporizare este o dispoziție a unei legi care va fi reziliată automat după o perioadă determinată, cu excepția cazului în care aceasta este prelungită prin lege.

europene, pe baza principiilor enunțate mai sus.

25. Acesta este cadrul juridic, integrat de instrumentele internaționale și de legislația națională, în care ministerele publice/serviciile de urmărire penală vor trebui să funcționeze în situații de urgență. Prin urmare, procurorii trebuie să fie conștienți de situațiile și scenariile în care libertățile și drepturile fundamentale sunt în mod special afectate de măsuri restrictive. Pentru a evita abuzurile privind utilizarea unor astfel de restricții și pentru a evita orice tip de restricționare, inclusiv de facto, a drepturilor inalienabile de orice fel, pot fi create proceduri simple și eficiente de soluționare a plângerilor, inclusiv cele informale, acolo unde este necesar, cu atât mai mult cu cât instanțele nu pot fi pe deplin accesibile ca urmare a reducerii activității lor din motive de sănătate.

III. Exercițarea funcțiilor obișnuite ale ministerelor publice/serviciilor de urmărire penală și ale procurorilor în situații de urgență

A. Exercițarea funcțiilor ministerelor publice/serviciilor de urmărire penală și ale procurorilor în domeniul dreptului penal

26. Așa cum trebuie să fie garantată integritatea sistemului judiciar, inclusiv atribuțiile, independența și imparțialitatea acestuia, în special în ceea ce privește accesul la o instanță și recurgerea la o cale de atac eficientă pentru protecția drepturilor omului în situații de urgență, în aceeași logică trebuie să fie protejată și integritatea parchetului/serviciului de urmărire penală și a organizării acestuia, deoarece constituie singura modalitate de a asigura funcționarea sistemului de justiție într-o situație de urgență¹⁵.
27. CCPE a subliniat anterior că este în interesul societății ca statul de drept să fie garantat printr-o justiție echitabilă, imparțială și eficientă. Procurorii și judecătorii trebuie să se asigure că drepturile și libertățile individuale sunt garantate în toate etapele procedurii. Acest lucru implică respectarea drepturilor fundamentale ale inculpaților și victimelor¹⁶.
28. În ceea ce privește modalitățile specifice de funcționare și acțiunile ministerelor publice/serviciilor de urmărire penală într-o situație de urgență¹⁷, acestea, la fel ca și instanțele, trebuie să continue să funcționeze¹⁸ pentru a se ocupa de problemele urgente, asigurându-li-se în același timp o protecție corespunzătoare, ca în cazul pandemiei, chiar și într-un moment în care unele cazuri care nu sunt urgente pot fi amânate.
29. Este clar că funcționarea ministerelor publice/serviciilor de urmărire penală, ca și cea a instanțelor, trebuie să se adapteze la împrejurările impuse de o situație de urgență. Dezvoltarea de noi tehnologii și îmbunătățirea treptată a sistemelor de videoconferință în sistemele judiciare ale tuturor statelor membre ale Consiliului Europei au creat noi oportunități pentru a sigura audierea de martori, experți și inculpați fără ca aceștia să fie

¹⁵ După cum se precizează în Rezoluția 1659 (2009) a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei privind protecția drepturilor omului în situații de urgență.

¹⁶ A se vedea Avizul nr. 4 (2009) al CCPE și Avizul nr. 12 (2009) al CCJE (Comitetul consultativ al judecătorilor europeni) privind relațiile dintre judecători și procurori într-o societate democratică, inclusiv declarația de Bordeaux, secțiunea 1 a acesteia.

¹⁷ În cazul Portugaliei, Parchetul general se află în sesiune permanentă pe durata stării de urgență, pentru a apăra principiul legalității și drepturile cetățenilor, așa cum este și cazul Ombudsmanului (articolele 18, 2 din Legea 44/86).

¹⁸ Acesta este cazul, de exemplu, în Portugalia (a se vedea articolul 22 din Legea portugheză 44/86).

obligați să călătorească în diferite locuri din statul membru¹⁹ în care se derulează ancheta sau procesul²⁰.

30. În mod evident, după arată unele exemple din Europa²¹, această abordare ar putea prezenta un interes sporit pentru situațiile de urgență, evitând sau limitând restricțiile privind funcționarea ministerelor publice/serviciilor de urmărire penală și a instanțelor. În timp ce oferă protecție împotriva contaminării și permite audieri la care părțile pot să participe plenar, obiectivul trebuie să fie acela de a aduce procedura la distanță și audierea cât mai aproape de practicile obișnuite din cadrul parchetului/serviciului de urmărire penală și al instanței de judecată.
31. În jurisprudența sa, CEDO a mai stabilit că absența fizică nu constituie în mod necesar o încălcare a dreptului la un proces echitabil. Curtea a indicat mai multe instrumente de drept internațional care prevăd participarea la proces prin intermediul videoconferinței ca modalitate de respectare a articolului 6 din CEDO²² și a adoptat mai multe hotărâri privind utilizarea sistemelor de videoconferință²³.
32. CCPE dorește să sublinieze că, atunci când se instituie sisteme de videoconferință în instanțe, trebuie acordată atenția cuvenită intereselor tuturor participanților, în special protecției dreptului la apărare.
33. În ceea ce privește difuzarea audierilor pe internet, în condiții obișnuite, această difuzare este utilizată pentru a ajunge la un public mai larg și pentru a genera un interes mai mare în aspectele vieții publice cu care se confruntă instanțele. În consecință, difuzarea audierilor pe internet este și mai justificată în caz de urgență, nu doar pentru a promova implicarea civică, ci și pentru a demonstra că justiția se face în mod deschis și public.
34. Orice suspendare sau prelungire a termenelor procedurale datorate unei situații de urgență trebuie să fie clar menționată în lege, să fie proporțională cu durata urgenței și să nu aducă atingere cerințelor legate de durata rezonabilă a proceselor (cu excepția cazurilor urgente sau a celor care ridică probleme importante legate de drepturile omului, în special în ceea ce privește drepturile inalienabile²⁴). În plus, trebuie evitate eventuale reduceri ale termenelor în

¹⁹ De exemplu, în Irlanda a fost introdus un sistem de notificare a instanțelor prin e-mail pentru a asigura acceptarea acordurilor încheiate în cadrul procedurii.

²⁰ Cu excepția, desigur, a unor cazuri în care poate fi necesară prezența fizică, ca în cazul *habeas corpus*.

²¹ A se vedea Îndrumările Comitetului de miniștri al Consiliului Europei privind probele electronice în cadrul procedurilor civile și administrative [adoptate la 30 ianuarie 2019, CM(2018)169-add1final]; a se vedea, de asemenea, seminariile pe internet (webinarii) susținute în comun de CEELI/ODIHR privind accesul la justiție în timpul și după pandemie, inclusiv utilizarea sistemelor de videoconferință în sprijinul accesului de la distanță la instanțe la <https://ceeliinstitute.org/webinars/>. A se vedea, de asemenea, exemplul Italiei, unde securitatea proceselor persoanelor suspectate de activități mafioate a constituit un motiv de a introduce videoconferința în procedurile penale în 1992. Această regulă a fost extinsă în mod semnificativ în 1998. Germania aplică o regulă privind audierea prin videoconferință a martorilor a căror stare de bine ar putea fi amenințată în cazul prezenței fizice etc.

²² A se vedea CEDO, *Marcello Viola împotriva Italiei* - 5 octombrie 2006 (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-77246>).

²³ A se vedea CEDO, *Marcello Viola împotriva Italiei*, 5 octombrie 2006 (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-77246>); *Sakhnovskiy împotriva Rusiei*, Marea Cameră din 2 noiembrie 2010 (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-101568>); *Repashkin împotriva Rusiei* (nr. 2), 16 decembrie 2010 (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-102282>); *Vladimir Vasiliev împotriva Rusiei*, 10 ianuarie 2012 (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-108478>); *Yevdokimov și alții împotriva Rusiei*, 16 februarie 2016 (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-160620>); *Gorbunov și Gorbaciov împotriva Rusiei*, 1 martie 2016 (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-160993>); *Sakhnovskiy împotriva Rusiei*, 27 noiembrie 2018 (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-187831>).

²⁴ De exemplu, în Portugalia, decretul-lege 10-A/2020 din 13 martie 2020, legea 1-A/2020 din 19 martie 2020, legea 4-A/2020

măsura în care acest lucru ar putea interfera cu dreptul la un proces echitabil.

35. Poate fi avută în vedere crearea unor echipe de răspuns la crize în cadrul ministerului public/serviciului de urmărire penală la nivel central, regional și local, precum și alte măsuri organizatorice care să permită procurorilor să se adapteze la situațiile specifice dintr-un stat membru. Ministerele publice/serviciile de urmărire penală trebuie să transmită tuturor procurorilor un mesaj cu privire la necesitatea adaptării și să îi conștientizeze cu privire la noile împrejurări și noile măsuri.
36. În conformitate cu sistemul de urmărire penală al fiecărui stat membru, ministerul public/serviciul de urmărire penală trebuie să emită orientări/îndrumări la nivel central, subliniind mecanismele de cooperare atât în interiorul, cât și în afara sa, în special în situații de urgență. În cazul în care nu este posibilă adoptarea de orientări la nivel central din cauza structurii organizatorice a ministerului public/serviciului de urmărire penală, acesta trebuie cel puțin să depună eforturi pentru a asigura o coerență între diferitele parchete. Se așteaptă o aplicare uniformă a legilor și reglementărilor de către procurori și parchete/serviciile de urmărire penală în toate statele în cauză.
37. În situații de urgență pot fi stabilite mecanisme și proceduri specifice de cooperare și coordonare cu alte instituții, cum ar fi autorități de aplicare a legii, organe de anchetă și de control, instanțe judecătorești, instituții de sănătate, mass-media, asociații profesionale ale procurorilor și organizații ale societății civile. Mecanismele de cooperare și coordonare pot include personalul și alte instituții relevante care, într-o situație normală, nu sunt neapărat în contact cu ministerele publice/organele de urmărire penală.
38. În desfășurarea anchetelor sau controlul celor derulate de către poliție și alte autorități de anchetă trebuie păstrată o vigilență deosebită pentru a asigura protecția drepturilor și libertăților omului în contextul unei situații de urgență. Nu este vorba aici despre o extindere a atribuțiilor ministerelor publice/serviciilor de urmărire penală, ci mai degrabă despre utilizarea celor deja conferite cu o mai mare eficiență în astfel de situații.
39. În acest context, victimele, martorii și alte grupuri vulnerabile trebuie să fie asistați și/sau protejați în mod eficient, iar drepturile la apărare ale inculpaților trebuie respectate pe tot parcursul procedurilor penale. Ministerul public/serviciul de urmărire penală și procurorii trebuie să monitorizeze mai cu seamă dacă măsurile de urgență interferează cu drepturile și libertățile fundamentale ale omului într-o măsură mai mare decât este strict necesar.
40. În astfel de împrejurări excepționale, procurorii și ministerele publice/serviciile de urmărire penală trebuie mai ales să încerce să exploreze posibilitatea unor alternative la urmărirea penală în general și la arestarea preventivă în special. Și medierea poate fi o alternativă în abordarea efectelor care pot apărea ca urmare a unei situații de urgență²⁵.
41. O situație de urgență poate avea un impact considerabil asupra criminalității. Aceasta poate contribui la reducerea anumitor tipuri de infracțiuni, de exemplu prin măsuri de carantină sau

din 6 aprilie 2020.

²⁵ A se vedea Recomandarea nr. R (99) 19 a Comitetului de Miniștri adresată statelor membre cu privire la medierea în materie penală (15 septembrie 1999) și Orientările pentru procurorii privind medierea victimă-infractor, adoptate de Asociația Internațională a Procurorilor la 27 noiembrie 2018. A se vedea și Recomandarea CM/Rec(2002)10 privind medierea în materie civilă, precum și Manualul european privind legislația în domeniul medierii din 14 iunie 2019 [CEPEJ (2019)9], adoptat de Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției (CEPEJ).

de izolare. Totodată, ea poate să sporească acest lucru, prin crearea de noi tendințe în materie de criminalitate sau a condițiilor necesare pentru comiterea unor infracțiuni specifice (cum ar fi violența domestică, criminalitatea economică și financiară legată de fondurile utilizate pentru a face față situației de urgență), prin crearea de noi tipuri de infracțiuni sau prin facilitarea comiterii lor (cum ar fi încălcarea măsurilor de izolare sau de stare de alertă). Acest lucru ridică probleme și impune serviciilor de urmărire penală și procurorilor să acorde o atenție deosebită și să ia măsurile corespunzătoare, dacă este necesar, pentru inițierea urmăririi penale în cazurile urgente sau legate de starea de urgență, de exemplu, nesupunerea față de ordinele legitime ale organelor de aplicare a legii sau ale lucrătorilor din domeniul sănătății cu privire la eliminarea ilegală sau necorespunzătoare a deșeurilor sanitare, intervenția în cazuri de violență domestică și alte infracțiuni potențiale specifice unui astfel de context. În plus, aceste servicii trebuie să acorde atenție necesității de a asigura o înțelegere adecvată a evoluției cunoștințelor legate de situația de urgență, de exemplu, în cazul unui posibil malpraxis comis de profesioniștii din domeniul sănătății în timpul unei pandemii, pentru a lua în considerare, la evaluarea răspunderii lor civile, administrative sau penale, cunoștințele științifice disponibile la momentul efectuării actului medical²⁶.

42. Ministerele publice/serviciile de urmărire penală și procurorii trebuie să exploreze oportunitățile de abordare și de încheiere a unui dialog constructiv cu instanțele în perioade cu capacitate și activitate limitată, pentru a discuta despre maniera de tratare a cazurilor prioritare. De asemenea, serviciile Ministerului Public/de urmărire penală au nevoie de flexibilitate pentru a soluționa cazurile restante, ceea ce reduce în mod semnificativ consecințele situațiilor de urgență, cum ar fi pandemia, atunci când instanțele își reiau activitatea normală, iar aceste eforturi trebuie depuse într-un stadiu incipient pentru a soluționa aceste restante cât mai curând posibil.
43. Dacă este cazul, procedura de recurs împotriva hotărârilor judecătorești poate fi, la rândul ei, raționalizată și simplificată în continuare prin utilizarea mijloacelor electronice de comunicare și de gestionare a procedurilor.
44. Dacă este cazul pentru ministerele publice/serviciile de urmărire penală, executarea sau participarea la monitorizarea executării hotărârilor judecătorești ar trebui să ia în considerare, ori de câte ori este posibil, în caz de pandemie, posibilitatea de a utiliza alternative la pedepsele privative de libertate sau reducerea pedepselor cu închisoarea, pentru a se evita supraaglomerarea instituțiilor penitenciare și pentru a preveni răspândirea sau propagarea bolii în închisori.
45. Asigurarea respectării legii în cadrul politicii naționale în domeniul penal și adaptarea aplicării acesteia, după caz, la prioritățile regionale și locale - de exemplu, în cazurile în care nesupunerea la somațiile legale ale autorităților de aplicare a legii și ale personalului medical cu privire la izolare ar putea contribui la răspândirea bolii - trebuie să constituie o prioritate

²⁶ A se vedea UN CTED. Impactul pandemiei COVID-19 asupra terorismului, a luptei împotriva terorismului și a combaterii extremismului violent, iunie 2020 (<https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2020/06/CTED-Paper%E2%80%9393-The-Impact-of-the-COVID-19-pandemic-on-counter-terrorism-and-counterterrorism-extremism.pdf>), INTERPOL. Peisajul global privind amenințarea ciber-teroristă COVID-19; Grupul de acțiune financiară (en.: FATF, fr.: GAFI). Riscurile spălării banilor legate de COVID-19 și riscurile finanțării terorismului și reacțiile politice, Paris, mai 2020 (<http://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/covid-19-ml-tf.html>); INTERPOL. COVID-19: Amenințarea globală a medicamentelor false, mai 2020; Raportul MONEYVAL: Tendințe în ceea ce privește spălarea banilor și finanțarea terorismului în jurisdicțiile MONEYVAL în timpul crizei COVID-19, 2 septembrie 2020.

pe agenda ministerelor publice/serviciilor de urmărire penală.

46. În situații de urgență, cum ar fi pandemia, măsurile de izolare și de adăpostire pot fi însoțite de riscuri sporite pentru grupurile vulnerabile, inclusiv pentru copii, victime ale violenței de gen și ale traficului de persoane și altele, făcând mai probabile situații în care aceștia să fie martori la violențe și abuzuri sau victime ale violenței și abuzului. Aplicarea restricțiilor de circulație și a măsurilor de distanțare fizică pot servi la acoperirea discriminării și violenței împotriva grupurilor vulnerabile. În acest context, ministerele publice/organele de urmărire penală și procurorii trebuie să adopte măsuri pentru a preveni și remedia astfel de situații cât mai eficient posibil. De exemplu, pentru a asigura victimelor violenței domestice și altor persoane vulnerabile accesul permanent la căi de atac, plângerile lor trebuie să fie primite și tratate în continuu în timpul și după situațiile de urgență, cum ar fi pandemia, după caz, prin crearea de modalități inovatoare care să permită victimelor să își prezinte plângerile.
47. În statele membre în care procurorii îndeplinesc funcții în afara domeniului de aplicare a dreptului penal, constatările și recomandările prezentei secțiuni A se aplică, *mutatis mutandis*, și activităților de urmărire penală menționate mai jos în secțiunea B.

B. Exercițarea funcțiilor ministerelor publice/organelor de urmărire penală și procurorilor în afara domeniului dreptului penal

48. CCPE observă că există diferențe substanțiale între statele membre în ceea ce privește faptul că, în unele dintre ele procurorii au atribuții largi în afara domeniului de aplicare a dreptului penal, în timp ce în altele nu au astfel de atribuții. Prin urmare, trebuie avut în vedere faptul că punctele de mai jos pot fi relevante numai pentru primul grup de state.
49. În acest context și în conformitate cu cadrul juridic național, ministerele publice/serviciile de urmărire penală pot monitoriza, ca și în domeniul dreptului penal, necesitatea, proporționalitatea și caracterul adecvat al măsurilor de urgență adoptate în afara domeniului dreptului penal (de exemplu, în domeniul dreptului civil și administrativ). Aceasta este o activitate importantă a ministerelor publice/serviciilor de urmărire penală în afara domeniului penal, care trebuie să se concentreze, de asemenea, în principal pe protecția drepturilor și libertăților omului, inclusiv sănătatea populației generale.
50. Dacă este cazul și în cadrul juridic național, este, prin urmare, esențial să se asigure că toate măsurile restrictive sunt adoptate în conformitate cu standardele și obligațiile internaționale în domeniul drepturilor omului, că orice încălcare a acestor drepturi este proporțională și limitată, atât în timp, cât și în domeniul de aplicare, la situațiile în care astfel de măsuri sunt cu adevărat necesare într-o societate democratică. Punerea în aplicare a acestor măsuri nu trebuie să fie discriminatorie²⁷. Pentru a atinge aceste obiective, ministerele publice/serviciile de urmărire penală pot consulta reprezentanți ai societății civile (organizații neguvernamentale, fundații, organizații caritabile, asociații profesionale etc.), după caz, și, de preferință, înainte de introducerea unor noi măsuri restrictive.
51. Ministerele publice/serviciile de urmărire penală trebuie, în special în situații de urgență, să adopte măsuri corespunzătoare pentru a preveni influența nejustificată în activitatea lor de

²⁷ Oficiul Înaltului Comisar al Națiunilor Unite pentru Drepturile Omului (en.: OHCHR), COVID-19: Statele nu trebuie să abuzeze de măsurile de urgență pentru a suprima drepturile omului - Experți ONU, online: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25722>.

urmărire penală. De asemenea, acestea trebuie să se abțină de la orice fel de discriminare, în special discriminarea împotriva apărătorilor drepturilor omului și a jurnaliștilor, asigurându-se că nu sunt supuși unui tratament sau unei sancțiuni/pedepse disproporționate ca urmare a muncii lor.

52. Tehnologiile moderne sunt utilizate în prezent pentru a monitoriza contactele persoanelor infectate cu COVID-19, simptomele sau respectarea măsurilor de carantină impuse. Pentru a atinge aceste obiective, sunt utilizate aplicații de telefonie mobilă și date de trafic și de localizare de la furnizorii de servicii de telecomunicații. Ministerele publice/serviciile de urmărire penală și procurorii, acolo unde este cazul și în funcție de atribuții, trebuie să monitorizeze acest proces în conformitate cu principiile CEDO și cu legislația națională relevantă, pentru a se asigura că orice ingerință în dreptul la viață privată se limitează la ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului propus și că aplicabilitatea acestuia este limitată în timp.
53. Datele cu caracter personal trebuie prelucrate conform legislației aplicabile și sub controlul autorităților competente în domeniul protecției datelor. Orice utilizare a acestor date trebuie, ca regulă generală, să fie supusă consimțământului persoanei în cauză sau cel puțin persoana trebuie să fie informată ulterior cu privire la o astfel de utilizare. Datele cu caracter personal colectate trebuie să fie securizate astfel încât să nu poată fi utilizate în mod abuziv de hackeri sau de alte persoane care nu ar trebui să aibă acces la acestea. Persoanele trebuie să fie informate cu privire la motivele care stau la baza măsurilor luate și la durata lor și trebuie să fie în măsură să se apere împotriva posibilei lor utilizări abuzive. Datele cu caracter personal astfel colectate trebuie utilizate în primul rând pentru a preveni răspândirea COVID-19 și nu pentru a evalua răspunderea administrativă sau penală a celor implicați. Autoritățile competente sau experții din ministerele publice/serviciile de urmărire penală pot, dacă este necesar, să controleze acest proces în conformitate cu principiile CEDO, precum și cu alte dispoziții internaționale și naționale relevante.
54. Respectarea măsurilor de carantină impuse trebuie să fie o prioritate față de aplicarea altor măsuri restrictive mai stricte. Sancțiunile pentru posibile infracțiuni trebuie să fie proporționale cu actele comise. Pentru a evita incriminarea excesivă a unor astfel de acte și pentru a evita subminarea încrederii publicului în statul de drept, cazurile trebuie soluționate, acolo unde este posibil, în afara instanței (prin acord), în special în situația în care autorii cooperează cu autoritățile. Măsurile restrictive nu trebuie aplicate în mod discriminatoriu împotriva minorităților, a grupurilor marginalizate sau a apărătorilor drepturilor omului și a jurnaliștilor. Ministerele publice/serviciile de urmărire penală trebuie ca, acolo unde este cazul și dacă au atribuții în acest domeniu, să monitorizeze acest proces potrivit principiilor CEDO și a altor dispoziții internaționale și naționale relevante.
55. Consecințele situațiilor de urgență se resimt, de obicei, mult timp după ridicarea măsurilor restrictive. Chiar și după ridicarea acestor măsuri, unele persoane pot rămâne izolate, așa cum se și întâmplă, în cazul unei pandemii, fiind nevoite să rămână în carantină sau într-o altă formă de izolare socială. Acest lucru se aplică și mai mult grupurilor vulnerabile care au fost afectate în mod disproporționat de pandemie, în special minorităților, persoanelor expuse riscului de sărăcie, persoanelor în vârstă, persoanelor cu dizabilități, celor din cămine de îngrijire medicală sau altor persoane care suferă cel mai mult de pe urma pandemiei, migranților, refugiaților, femeilor și copiilor expuși riscului de violență domestică sau sexuală, victimelor discursului urii, ale traficului de persoane. Aceste grupuri vulnerabile trebuie

protejate, nu izolate, iar protecția lor trebuie asigurată în totalitate, după caz, de către ministerele publice/serviciile de urmărire penală și procurori, care trebuie să le trateze în conformitate cu principiul egalității în fața legii și al nediscriminării, pentru a le asigura respectarea demnității și a drepturilor lor umane.

IV. Funcțiile existente, noi sau extinse ale ministerelor publice și ale procurorilor ca răspuns la situații de urgență

56. În timpul unei pandemii, funcțiile existente ale ministerelor publice/serviciilor de urmărire penală și ale procurorilor pot fi extinse, dacă și când este necesar. De asemenea, în acest context, le pot fi încredințate noi funcții. Diferitele sisteme juridice ale statelor membre reglementează în mod diferit [posibila încredințare a unor] astfel de funcții noi sau extinse. Prin urmare, intervențiile organelor de urmărire penală în unele state membre pot depăși limitele stabilite anterior. Mai multe exemple au arătat modul în care extinderea rolului ministerelor publice/serviciilor de urmărire penală și al procurorilor poate proteja mai bine persoanele în astfel de împrejurări.
57. Următoarele paragrafe conțin exemple furnizate de statele membre în răspunsurile lor la chestionarul difuzat în vederea elaborării prezentului aviz. Printre aceste exemple se numără:
- investigații privind valorificarea de produse alimentare, produse de igienă, medicamente și produse de bază, precum și răspunderea penală legată de transmiterea infecției sau de tratamentul medical al acesteia²⁸;
 - parchetul/serviciul de urmărire penală organizează inspecții în căminele de bătrâni unde au fost identificate cazuri de COVID-19, pentru a verifica măsurile de prevenire a răspândirii pe scară mai largă a virusului²⁹;
 - nerespectarea stării de alertă ca măsură de sănătate este considerată o infracțiune în mai multe țări, iar parchetului/serviciului de urmărire penală i s-au încredințat atribuții extinse pentru a urmări penal astfel de cazuri; în general, parchetele/serviciile de urmărire penală³⁰ răspund de monitorizarea respectării măsurilor de urgență;
 - având în vedere atribuțiile acordate parchetului/serviciului de urmărire penală, măsurile preventive și gestionarea promptă și eficientă a faptelor raportate sunt instrumente importante în combaterea violenței domestice, iar acestui aspect i se acordă o atenție deosebită în contextul pandemiei;³¹
 - ministerul public/serviciul de urmărire penală a luat măsurile corespunzătoare pentru a evita supraaglomerarea în locurile de detenție, în sălile de judecată și în birourile procurorilor și judecătorilor, fără a încălca drepturile inculpaților și grupurilor vulnerabile. Acesta aplică măsurile necesare pentru protecția indivizilor în general și a grupurilor vulnerabile în special, în principal împotriva posibilelor acte discriminatorii violente. Emite instrucțiuni privind continuarea anumitor cazuri în ordinea priorității, cum ar fi atunci când există riscul unui termen de prescripție sau în cazul în care inculpații sunt arestați preventiv. Cazurile importante nu pot fi „închise” în nici un fel din cauza

²⁸ Italia.

²⁹ Bulgaria și Spania. La începutul lunii iunie 2020, procuratura spaniolă a decis să ancheteze aproape 200 de cămine-spital de bătrâni, în legătură cu problemele legate de COVID-19.

³⁰ Macedonia de Nord.

³¹ Slovacia.

acumulării unui număr mare de dosare. Rezolvarea problemelor ridicate de coronavirus necesită eforturi semnificative din partea tuturor actorilor din domeniul justiției (procurori, judecători, grefieri, avocați)³².

58. În multe state membre, parchetul/serviciul de urmărire penală și procurorii trebuie să interacționeze mai strâns cu mass-media și să explice activitatea lor în contextul pandemiei. În unele cazuri, aceștia trebuie să informeze publicul cu privire la sancțiunile mai severe prevăzute în situații de urgență și la sancțiunile³³ aplicate. În această privință, este importantă asigurarea că eventuale restricții privind libertatea mass-media și libertatea de exprimare nu sunt formulate vag, deoarece acțiunile de combatere a presupuselor „dezinformări” ar putea fi aplicate în mod nejustificat oricărui tip de critică. În același timp și în ciuda pandemiei, procurorii trebuie să se asigure că informațiile furnizate mass-media nu compromit integritatea anchetei și a urmăririi penale sau scopul acesteia. Ancheta nu trebuie nici să încalce drepturile terților, nici să îi influențeze pe cei implicați în ea sau în urmărirea penală. De asemenea, nu trebuie să influențeze rezultatul procedurilor judiciare³⁴.
59. Parchetul/serviciul de urmărire penală și procurorii trebuie să depună eforturi pentru a asigura respectarea drepturilor și libertăților omului în decursul punerii în aplicare a măsurilor de urgență, cum ar fi izolarea, închiderea spațiilor publice sau alte măsuri restrictive relevante.
60. Prin urmare, măsurile de urgență trebuie aplicate în mod echitabil și uman, iar orice sancțiune aplicată trebuie să fie proporțională cu infracțiunea săvârșită și prevăzută de lege.
61. Parchetul/serviciul de urmărire penală poate fi solicitat să monitorizeze procesul de stabilire a zonelor de carantină sau de izolare. Dacă este cazul, parchetul/serviciul de urmărire penală trebuie să se asigure că persoanele plasate în carantină sau în detenție sunt tratate ca persoane libere, sub rezerva restricțiilor care le sunt impuse în mod necesar, în conformitate cu legea și pe baza dovezilor științifice în scopul carantinei. Aceste persoane nu trebuie să fie privite și tratate ca deținuți.
62. În plus, persoanele plasate în carantină sau detenție trebuie să poată beneficia în continuare de garanțiile fundamentale împotriva relelor tratamente, inclusiv să fie informate asupra motivelor pentru care sunt în carantină sau în izolare, să aibă acces la servicii medicale independente, dreptul la asistență juridică și de a informa terții cu privire la carantina sau izolarea lor, într-o manieră compatibilă cu statutul și situația lor. Ei trebuie să poată comunica cu familiile și prietenii prin mijloace adecvate și nu trebuie să fie supuși nici unei forme de marginalizare sau discriminare, chiar și după întoarcerea în comunitate.

V. Depășirea provocărilor cu care se confruntă ministerele publice/serviciile de urmărire penală și procurorii în situații de urgență

63. În situații de urgență, și mai ales în timpul unei pandemii, parchetul/serviciul de urmărire penală și procurorii trebuie să aplice legea fără a se încadra sub normele preconizate, respectând cu strictețe drepturile omului și libertățile fundamentale. În astfel de situații, procurorii își asumă cele mai mari responsabilități și îndatoriri, pentru că acestea sunt

³² Grecia.

³³ Belgia.

³⁴ A se vedea Avizul nr. 8 (2013) al CCPE privind „Relațiile dintre procurori și mass-media”, pct. 23.

momentele în care este cea mai mare nevoie de ele.

64. O pandemie aduce șomaj și pierderea veniturilor ca urmare a reducerii activităților economice și poate avea efecte psihologice negative de durată. Poate să crească numărul cazurilor de violență domestică, rasism și intoleranță, în special cele de violență împotriva personalului medical și de îngrijire. În consecință, ministerele publice/serviciile de urmărire penală se pot confrunța cu dificultăți temporare ca urmare a unei posibile creșteri a infracțiunilor împotriva persoanelor vulnerabile, precum și a infracțiunilor legate de proprietate.
65. Alte provocări potențiale decurg dintr-o posibilă reducere a bugetului alocat parchetelor/serviciilor de urmărire penală, din cauza consecințelor economice grave ale pandemiei și a necesității de a proteja în mod adecvat procurorii, personalul parchetelor, familiile acestora și părțile implicate în procedură de riscurile generate de o pandemie.
66. În plus, există riscul răspândirii bolii în închisori și centre de detenție. Acest lucru subliniază necesitatea de a proteja de pandemie personalul închisorii, arestații și deținuții și familiile acestora. Dacă este necesar, parchetele/serviciile de urmărire penală trebuie să ia toate măsurile esențiale pentru a proteja drepturile arestaților și deținuților.
67. Pentru a reduce la minim efectele pandemiei, procurorii trebuie să se ocupe urgent și eficient de infracțiunile împotriva persoanelor vulnerabile. În timp ce se ocupă de toate celelalte infracțiuni, procurorii trebuie să își continue activitățile în timp util. Dacă este necesar, anchetele care nu sunt urgente pot fi amânate cu condiția ca termenele și condițiile acestor amânări să fie stabilite în prealabil prin lege.
68. În privința anchetării infracțiunilor cauzate de aplicarea măsurilor de sănătate publică, trebuie să fie luat în considerare în permanență echilibrul dintre protecția drepturilor omului și sănătatea publicului larg și a persoanelor, luate individual.
69. Cooperarea dintre ministerele publice/organele de urmărire penală, organele administrației judiciare și părțile în procesul penal este absolut necesară pentru a depăși provocările grave și complexe cu care se confruntă procurorii în situații de urgență.
70. În situații de urgență, spre deosebire de situațiile obișnuite, poate exista un risc crescut de interferență ilegală care ar putea afecta independența procurorilor. În acest sens, pentru a păstra independența sau autonomia internă și externă a procurorilor și a ministerelor publice/serviciilor de urmărire penală, guvernele și a alte puteri ale statului, mass-media, părțile în procesul penal și societatea civilă trebuie să își asume responsabilitatea corespunzătoare de a nu interfera în mod nejustificat cu activitățile procurorilor.
71. În ceea ce privește evaluarea activității procurorilor, trebuie să se ia în considerare în mod corespunzător orice deteriorare a condițiilor lor de muncă și creșterea volumului lor de muncă drept consecință a unei situații de urgență.
72. Pentru a-i proteja de o pandemie pe procurori, personalul parchetului/serviciului de urmărire penală, părțile în procesul penal, arestații și deținuții, trebuie luate toate măsurile fizice în incinta parchetului/serviciului de urmărire penală pentru a le asigura siguranța, de exemplu prin organizarea de echipe de procurori și personal care să lucreze în schimburi, precum și în închisori și centre de detenție, și, în același timp, trebuie furnizate toate echipamentele de curățenie și sanitare/igienă necesare.

73. În plus, în locul contactelor față-în față, trebuie propuse sisteme eficiente de telemuncă, teleconferință și videoconferință prin dezvoltarea infrastructurii tehnologice.
74. În situații de urgență, alocarea unui buget adecvat este esențială pentru a se garanta că parchetul/serviciul de urmărire penală dispune de toate mijloacele necesare și la standardele preconizate, astfel încât activitatea sa să nu fie afectată în mod semnificativ.
75. Procurorii nu trebuie să facă compromisuri prin reducerea sau limitarea standardelor de etică profesională, chiar și în situații de urgență, și trebuie să fie conștienți de faptul că provocările trebuie să fie întâmpinate, păstrând în același timp aceste standarde.
76. Pentru ca procurorii și procurorii să se adapteze nu numai la noile modalități și condiții de muncă, ci să se și protejeze în mod adecvat într-o situație de urgență, cum ar fi o pandemie, activitățile de formare ar trebui desfășurate în mod eficient și trebuie să se acorde toate tipurile de sprijin de specialitate în această privință.
77. Ministerele publice/serviciile de urmărire penală trebuie să rămână în contact cu autoritățile naționale din domeniul sănătății și să evalueze periodic măsurile generale și cele de precauție care trebuie adoptate.
78. Dacă este necesar, trebuie pus personal medical la dispoziția ministerelor publice/serviciilor de urmărire penală, a instanțelor judecătorești, a forțelor de ordine, precum și a închisorilor și centrelor de detenție. Măsurile de limitare la minim a riscurilor în aceste locuri trebuie reevaluate periodic, în conformitate cu recomandările experților.
79. În cazul în care riscurile asociate unei situații de urgență cresc în mod semnificativ, pot fi adoptate reglementări juridice și administrative pentru ale gestiona și, eventual, pentru a amâna unele activități, cu respectarea strictă a drepturilor omului și în limitele prestabilite.

VI. Cooperarea internațională și dificultăți [întâmpinate] în timpul pandemiei

80. O situație de urgență cum ar fi pandemia ridică probleme deosebit de serioase în ceea ce privește cooperarea internațională. Atunci când măsurile de izolare și de blocare afectează chiar și cele mai simple operațiuni ale ministerelor publice/serviciilor de urmărire penală din țările lor, închiderea frontierelor și măsurile de carantină afectează și mai puternic orice tip de cooperare internațională, inclusiv cea transfrontalieră.
81. Unele elemente ale unei astfel de cooperări pot dispărea complet sau pot fi întârziate în mod semnificativ în timpul situațiilor de urgență, cum ar fi o pandemie, ca, de exemplu, în cazurile care implică asistență judiciară reciprocă, executarea mandatelor europene de arestare, a măsurilor de extrădare, echipele comune de anchetă și alte măsuri ce presupun transferul fizic de persoane.
82. Impactul pandemiei de COVID-19 a subliniat în special necesitatea ca toate părțile interesate să își intensifice eforturile de combatere a criminalității.
83. Întrucât măsurile speciale legate de pandemia de COVID-19 diferă de la un stat membru la altul, parchetele/serviciile de urmărire penală din diferite state trebuie să își intensifice consultările pentru a dezvolta forme de cooperare mai eficiente și mai inovatoare și pentru a optimiza eficiența operațională. Pentru a consolida cooperarea și coordonarea internațională, ministerele publice/serviciile de urmărire penală ale statelor membre trebuie să își anunțe în

prealabil contactele de urgență pentru astfel de situații.

84. Trebuie identificate bune practici și utilizate în elaborarea de noi protocoale și proceduri care să permită funcționarea eficientă a ministerelor publice/serviciilor de urmărire penală în timpul pandemiei de COVID-19. Acestea trebuie să includă o utilizare mai largă a tehnologiilor, cum ar fi procedurile online de comunicare a cazurilor, videoconferințele, recunoașterea juridică a probelor electronice sau a probelor prezentate prin mijloace electronice, crearea de dosare electronice și sisteme de prelucrare a probelor electronice, precum și utilizarea de reglementări privind situațiile de urgență. Bunele practici pot include, de asemenea, facilitarea participării la distanță a victimelor și a martorilor la procedurile preliminare. Controlul și răspunderea procurorilor în contextul reglementărilor privind situațiile de urgență trebuie să fie asigurate în continuare pe întreaga perioadă a situației de urgență.
85. Având în vedere dificultățile legate de transmiterea, afectată de pandemie, a documentelor pe suport de hârtie, parchetele/serviciile de urmărire penală trebuie să ia în considerare posibilitatea acceptării și procesării cererilor de asistență judiciară reciprocă și de extradare în cazul în care comunicarea se face prin e-mail. Statele care sunt obligate să ofere asistență judiciară numai atunci când primesc cereri pe suport de hârtie trebuie să reconsidere temporar aceste cerințe și să încerce să înceapă procesarea cererilor electronice până la primirea respectivelor cereri pe suport de hârtie.
86. Având în vedere restricțiile actuale privind libera circulație a persoanelor între state, parchetele/serviciile de urmărire penală trebuie să ia în considerare acceptarea și prelucrarea cererilor, venite prin e-mail, de permisiune a tranzitului persoanelor extradate, ceea ce va ajuta la reducerea timpului și resurselor de prelucrare în timpul pandemiei și la un răspuns mai prompt la solicitări.
87. Întrucât persoanele care fac obiectul extradării sunt reținute, iar transferul lor ridică multe semne de întrebare (tehnice, organizatorice și financiare), statele solicitate și cele de tranzit trebuie să ia în considerare acordarea unei posibile asistențe în aplicarea unor proceduri de carantină mai simplificate pentru funcționarii statelor solicitante care călătoresc pe teritoriul lor cu misiunea de a organiza transferul acestor persoane.

VII. Recomandări

Introducere

1. În conformitate cu instrumentele internaționale ratificate de statele membre ale Consiliului Europei, trebuie făcută o declarație oficială privind starea de urgență înainte de punerea în aplicare a măsurilor de urgență.
2. Deși nu există un model definit uniform pentru declararea stării de urgență și situația de fapt este cea care determină amploarea și justificarea reală a acesteia, o condiție prealabilă necesară pentru declararea stării de urgență trebuie să fie aceea că atribuțiile prevăzute de legislația obișnuită nu sunt suficiente pentru a depăși situația de urgență. Scopul final al oricărei stări de urgență trebuie, prin urmare, să fie acela ca statul să depășească urgența și să revină la normal cât mai curând posibil.

3. Cadrul juridic în care ministerele publice/serviciile de urmărire penală trebuie să funcționeze în situații de urgență, cum ar fi pandemia, este definit de instrumentele internaționale ratificate de statele membre, cum ar fi CEDO și ICCPR/PIDCP, care stabilesc un set de condiții ce trebuie îndeplinite în astfel de situații (de exemplu, în ceea ce privește drepturile care nu fac obiectul derogării sau alte drepturi esențiale pentru menținerea drepturilor care nu fac obiectul derogării), precum și de legislația constituțională sau alte acte legislative naționale.
4. Responsabilitatea procurorilor de a promova și consolida statul de drept are multe aspecte inerente ce implică provocări semnificative pentru aceștia. Aceste provocări sunt deosebit de solicitante în contextul situațiilor de urgență.
5. Pandemia de COVID-19 a provocat o criză globală de sănătate - o urgență de sănătate publică – care nu a mai fost traversată de mai bine de un secol. Situația fără precedent din lume rezultată din lupta împotriva pandemiei a prezentat provocări la fel de fără precedent pentru ministerele publice/serviciile de urmărire penală.

Recomandări

1. Dacă se declară o stare de urgență și în cazul derogării de la drepturile prevăzute în conformitate cu articolul 15 al CEDO sau în conformitate cu articolul 4 al ICCPR/PIDCP, trebuie făcută o proclamație oficială înainte de intrarea în vigoare a acestei derogări.
2. Restricțiile introduse ca urmare a pandemiei pot afecta nu numai drepturile civile și politice protejate de CEDO, ci și drepturile economice, sociale și culturale, cu riscul potențial de discriminare a anumitor grupuri. Prin urmare, restricțiile care trebuie impuse trebuie să respecte obligațiile în domeniul drepturilor omului și să garanteze că urgența de sănătate publică nu este folosită ca pretext pentru încălcări ale drepturilor omului, ci vizează în primul rând protejarea persoanelor.
3. Legislația care reglementează adoptarea măsurilor în situații de urgență trebuie să respecte mai ales drepturile inalienabile. Legislația care afectează alte drepturi trebuie să se bazeze pe principiul suprem al statului de drept și pe principiile necesității, caracterului adecvat, egalității și nediscriminării, proporționalității, temporarizării, controlului (parlamentar și judiciar) eficient, previzibilității legislației de urgență și cooperării loiale între instituțiile statului.
4. Așa cum trebuie să fie garantată integritatea sistemului judiciar, inclusiv atribuțiile, independența și imparțialitatea acestuia, în special în ceea ce privește accesul deplin la o instanță și la o cale de atac eficientă pentru protecția drepturilor omului în situații de urgență, și integritatea parchetului/serviciului de urmărire penală și a organizării acestuia trebuie să fie protejată aplicând aceeași logică.
5. Garantând siguranța procurorilor, a personalului parchetelor/serviciilor de urmărire penală și a familiilor acestora împotriva infecției sau oferind tratamentul medical necesar celor infectați, funcționarea parchetelor/serviciilor de urmărire penală, ca și cea a instanțelor judecătorești, trebuie să se adapteze împrejurărilor impuse de o situație de urgență, fiind totodată în măsură să gestioneze cazuri sau decizii urgente. Parchetele/serviciile de urmărire penală trebuie să ia toate măsurile necesare într-un stadiu incipient pentru a recupera întârzierile în cazurile restante din cauza situației de urgență.

6. Dezvoltarea de noi tehnologii și îmbunătățirea treptată a sistemelor de videoconferință în sistemul judiciar din statele membre ale Consiliului Europei au creat noi oportunități de audiere a martorilor, experților și inculpaților. Obiectivul care trebuie atins prin utilizarea lor trebuie să fie facilitarea unei audieri care să permită părților să participe plenar și să aducă procedurile și audierea la distanță cât mai aproape posibil de practicile obișnuite ale parchetului/serviciul de urmărire penală și ale instanței, respectând totodată aceleași drepturi și garanții.
7. Pot fi avute în vedere crearea unor echipe de răspuns la situații de criză în cadrul parchetului/serviciului de urmărire penală la nivel central, regional și local, precum și alte răspunsuri organizaționale pentru a face față unor situații presante specifice într-un stat membru.
8. În conformitate cu sistemul de urmărire penală din fiecare stat membru, trebuie ca parchetul/serviciul de urmărire penală să emită [niște] orientări sau îndrumări, de exemplu la nivel central, subliniind mecanismele de cooperare atât în interiorul, cât și în afara sa, în special în situații de urgență. Se așteaptă o aplicare uniformă a legilor și reglementărilor de către partea procurorii și ministerele publice (sau serviciile de urmărire penală) din toate statele în cauză.
9. În situații de urgență, ministerele publice/serviciile de urmărire penală pot institui mecanisme și proceduri specifice de cooperare și coordonare cu alte instituții, cum ar fi autorități de aplicare a legii, organe de anchetă și control, instanțe judecătorești, instituții de sănătate, mass-media, asociații profesionale ale procurorilor și alte organizații ale societății civile.
10. Dacă este cazul, ministerele publice/serviciile de urmărire penală și procurorii trebuie să monitorizeze în special dacă utilizarea măsurilor de urgență afectează drepturile fundamentale ale omului într-o măsură mai mare decât este strict necesar. Acestea trebuie să aplice legea fără a se încadra sub normele preconizate, cu respectarea strictă a drepturilor omului și a libertăților fundamentale.
11. În funcție de cadrul juridic național, pe lângă intervenția lor în domeniul dreptului penal, ministerele publice/serviciile de urmărire penală pot fi invitate și să monitorizeze necesitatea, proporționalitatea și caracterul adecvat al măsurilor de urgență adoptate în afara domeniului dreptului penal.
12. Toate măsurile restrictive trebuie luate în conformitate cu standardele și obligațiile internaționale în domeniul drepturilor omului și trebuie să existe asigurări că orice ingerință în aceste drepturi este proporțională și limitată, atât în timp, cât și în domeniul de aplicare, și că se aplică în situațiile în care acest lucru este cu adevărat necesar într-o societate democratică. Aplicarea acestor măsuri nu trebuie să fie discriminatorie.
13. O situație de urgență, cum ar fi o pandemie, ridică probleme deosebit de serioase pentru cooperarea internațională. Închiderea frontierelor și măsurile de carantină afectează și mai puternic orice tip de cooperare internațională, inclusiv cea transfrontalieră.
14. Unele elemente ale acestei cooperări se pot prăbuși complet sau pot fi întârziate în mod semnificativ în timpul unei situații de urgență, cum ar fi o pandemie. Ministerele publice/serviciile de urmărire penală trebuie să își intensifice consultările pentru a dezvolta forme de cooperare mai eficiente și mai inovatoare, în vederea maximizării eficienței

operaționale.

15. Ministerele publice/serviciile de urmărire penală trebuie să ia în considerare posibilitatea aplicării unor proceduri mai simplificate în situații de urgență, cum ar fi acceptarea și prelucrarea cererilor de asistență judiciară reciprocă și de extrădare, dacă acestea sunt comunicate prin poșta electronică. Statele trebuie să ia în considerare acordarea unei posibile asistențe în aplicarea unor proceduri mai simplificate privind normele de carantină stabilite pentru funcționarii din statele solicitante.
16. Având în vedere că statele membre vor efectua cu siguranță evaluări ale impactului pandemiei asupra sistemelor lor judiciare și asupra funcționării regulate a instanțelor și parchetelor lor e/serviciilor lor de urmărire penală și, totodată, având în vedere că respectivele evaluări pot conține informații valoroase, CCPE poate solicita statelor membre să împărtășească rezultatele acestor evaluări pentru a stabili dacă prezentul aviz trebuie actualizat în viitor.