



Strasbourg, 3 ianuarie 2011
Studiul nr. 494/2008

CDL-AD(2010)040
Or. Engl.

**COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRAȚIE PRIN DREPT
(COMISIA DE LA VENEȚIA)**

RAPORT

PRIVIND

**STANDARDELE EUROPENE REFERITOARE LA INDEPENDENȚA
SISTEMULUI JUDICIAR:**

PARTEA II - ORGANELE DE URMĂRIRE PENALĂ

**Adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 85 a sesiune plenară
(Veneția, 17-18 decembrie 2010)**

pe baza comentariilor făcute de

dl. James HAMILTON (membru supleant, Irlanda)
dl. Jørgen Steen SØRENSEN (membru, Danemarca)
dnă Hanna SUCHOCKA (membru, Polonia)

*Traducere: jud. Cristi Danileț
Ghenghea Raluca-Sorina, Andrei Marius-Florian*



Varianta originală este disponibilă la www.venice.coe.int

Cuprins

I. Introducere.....	3
II. Texte relevante.....	3
III. Diversitatea de sisteme.....	4
A. Convergența sistemelor.....	4
B. Calitățile cerute procurorilor.....	5
C. Pericolul luării de decizii incorecte și al influențelor.....	5
D. Principale modele de organizare ale organelor de urmărire penală...6	
a. Independența “internă” și “externă”.....	7
E. Procurorul general.....	8
a. Numire și eliberare din funcție.....	8
b. Responsabilitatea publică a Parchetului.....	9
F. Procurori, alții decât Procurorului	10
a. Numirea.....	10
b. Disciplina.....	11
c. Garanții cu privire la influențarea activității procurorilor, alții decât procurorul general.....	11
d. Imunitate, constrângeri și securitate.....	12
G. Consiliul Procurorilor.....	13
H. Salarizarea și pregătirea profesională.....	14
I. Pericolele unor puteri excesive ale parchetului pentru independența puterii judecătorești.....	14
a. Atribuții ale procurorilor în afara domeniului penal.....	15
IV. Concluzii.....	16

I. Introducere

1. Prin scrisoarea din data de 11 iulie 2009, președintele Comitetului de Afaceri Juridice și Drepturile Omului al Adunării Parlamentare, dra. Daubler – Gmelin a solicitat Comisiei de la Veneția exprimarea unui punct de vedere pe tema: “Standarde europene privind independența sistemul judiciar”. Comitetul este interesat atât de prezentarea *acquis*-ului existent cât și de propuneri pentru dezvoltarea ulterioară a acestora, pe baza unei analize comparative având în vedere marile familii ale sistemelor de drept din Europa”.

2. Astfel atunci când se propun recomandări în prezentul raport, acest lucru este și consecința solicitării președintelui Comitetului de Afaceri Juridice și Drepturile Omului al Adunării Parlamentare de a se formula propuneri pentru dezvoltarea ulterioară a standardelor europene.

3. Comisia a încredințat pregătirea acestui raport Subcomisiei privind justiția, care a decis să elaboreze două rapoarte privind independența justiției, primul referitor la judecători (CDL-AD (2010)004, adoptat la cea de-a 82 a sesiune plenară, (12 -13 martie 2010), și prezentul care se refera la organele de urmărire penală fiind elaborat în baza comentariilor domnilor Hamilton(CDL-JD (2009)007), Sørensen (CDL-JD(2008)005) și ale d-rei Suchocka (CDL-JD (2008)004).

4. Ca urmare a discuțiilor avute în cadrul Subcomisiei privind justiția la data de 3 iunie și 16 decembrie 2010, precum și a celor din cadrul adunării plenare din data de 4 iunie 2010, prezentul raport a fost adoptat de către Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 85 a sesiuni plenare (Veneția, 17-18 decembrie 2010).

II. Texte relevante

5. Există o serie de documente internaționale cu privire la procurori. Cităm numai câteva:

- Recomandarea Rec (2000) 19 a Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei privind rolul ministerului public în sistemul de justiție penală;
- Linii directoare cu privire la rolul procurorilor, elaborate de ONU în 1990;
- Standardele privind responsabilitatea profesională și declarația privind îndatoririle și drepturile esențiale ale procurorilor, elaborate de Asociația Internațională a Procurorilor în anul 1999;
- Declarația de la Bordeaux a Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni și Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni cu privire la “Rolul judecătorilor și procurorilor într-o societate democratică” ;
- Ghidul european de etică și conduita pentru procurori (cunoscut și sub numele de Ghidul de la Budapesta, elaborat de Consiliul Europei în anul 2005).

6. În mai multe opinii, Comisia de la Veneția a avut ocazia de a face recomandări privind dispozițiile constituționale și legislative cu privire la parchete (a se vedea partea a doua a proiectului *Vademecum privind sistemul judiciar* [CDL-JD\(2008\)001](#)).

III. Diversitate de modele

7. Sistemele de justiție penală variază în Europa și la nivel global. Aceste sisteme diverse își au originile în culturi juridice diferite și nu există un model uniform la nivelul tuturor statelor. Există, de exemplu, diferențe importante între sistemele care sunt adversariale ca natură și cele care sunt inchizitoriale, între sistemele în care un ofițer judiciar controlează cercetarea penală și cele în care un procuror nonjudiciar sau poliția controlează cercetarea penală. Există sisteme în care urmărirea penală este obligatorie (principiul legalității) și altele în care procurorul are dreptul discreționar de a decide să nu exercite acțiunea penală atunci când interesul public nu impune acest lucru (principiul oportunității). În unele sisteme sunt persoane din afara profesiei care participă la activitatea de descoperire a faptelor și/sau de aplicare a legii, cum ar fi, prin participarea juraților, asesorilor sau alții decât magistrații de scaun cu consecințe pentru regulile de procedură penală și probatoriu. Unele sisteme permit acuzarea privată în timp ce altele nu recunosc sau limitează această posibilitate numai la anumite cazuri. Unele sisteme permit participarea victimei în procesul penal ca parte civilă, în timp ce alte sisteme nu recunosc decât participarea procurorului ce reprezintă publicul sau statul în contradictoriu cu persoana acuzată.

8. Relația dintre poliție și organele de urmărire penală, de asemenea, variază. În multe state poliția, în principiu, se supune ordinelor procurorului, deși în practică se bucură de independență funcțională. În altele, poliția este în principiu independentă. Într-un al treilea model de sistem, poliția și parchetele fac parte din aceeași structură.

9. De-a lungul secolelor, sistemele europene de justiție penală au împrumutat foarte mult unele de la altele astfel încât astăzi nu există un sistem pur care să nu fi importat elemente importante din alte sisteme. De exemplu, participarea juraților care își are originile în sistemul common law a fost adoptată la scară largă și în alte culturi. Instituția parchetului era necunoscută în common law, dar azi există în orice sistem de common law, astfel încât originea sa în dreptul continental este deseori uitată de către juriștii din common law. De aceea, este probabil adevărat că aceste împrumuturi între sisteme au determinat un anumit grad de convergență care nu este întotdeauna recunoscut.

A. Convergența sistemelor

10. Varietatea sistemelor de urmărire penală poate părea arbitrară și fără formă, dar în realitate, este conturată și reflectă însăși varietatea sistemelor de justiție penale existente. Este posibil să fie identificate trăsături și valori care sunt teoretic comune, pentru toate sistemele de justiție penală existente.

11. În primul rând, toate statele consideră urmărirea penală ca o funcție esențială ce revine statului. Orice infracțiune aduce vătămare societății în ansamblu său, deși în multe situații același act generează o vătămare privată unei victime individuale. Dacă răul produs are mai degrabă un caracter privat, atunci nu este vorba de infracțiune. Oricum, definiția delictelor care au numai un caracter privat variază foarte mult de la o jurisdicție la alta.

12. Din acest motiv, majoritatea sistemelor au instituit un monopol al statului sau al unui organ al statului pentru a efectua urmărirea penală. Sistemul common law, care inițial permitea acuzarea privată a tins să restrângă dreptul de a iniția urmărirea penală de către persoane fizice sau juridice private sau chiar să renunțe la el.

13. Având în vedere natura infracțiunii ca un act îndreptat împotriva societății, sancțiunile rezultate dintr-o condamnare penală sunt mai severe decât consecințele suportate de către autorul unui delict civil. Ultima situație presupune restituirea și compensarea în timp ce justiția penală presupune pe lângă alte scopuri incluzând pedepsirea și prevenirea săvârșirii

de noi infracțiuni și limitarea capacității de acțiune a făptuitorului. Din acest motiv, condamnarea penală presupune un sistem probatoriu mai strict decât în cazul unui proces civil, iar stigmatul atașat unei condamnări penale este mai mare decât o hotărâre pentru comiterea unui delict civil. Condamnarea penală atrage și alte consecințe, cum ar fi incapacitatea de a deține anumite funcții publice sau private sau anumite restricții privind libertatea de circulație în alte state.

B. Calitățile cerute procurorului

14. Având în vedere faptul că procurorul acționează în numele societății ca întreg și datorită consecințelor grave ale condamnării penale, acesta trebuie să acționeze la standarde mai înalte decât părțile din procesele civile.

15. Procurorul trebuie să acționeze în mod corect și imparțial. Chiar și în sistemele care nu recunosc calitatea de magistrat a procurorului, acesta trebuie să acționeze într-o manieră judiciară. Rolul procurorului nu este acela de a obține o condamnare penală cu orice preț. Procurorul trebuie să pună la dispoziția instanței toate probele credibile și disponibile și nu poate alege ceea ce se potrivește. Procurorul trebuie să dezvăluie tot probatoriul relevant inculpatului și nu numai probele care sprijină acuzarea. Atunci când probele care tind să favorizeze acuzatul nu pot fi dezvăluite (de exemplu fiindcă ar compromite siguranța unei alte persoane) este obligația procurorului de a înceta urmărirea penală.

16. Având în vedere consecințele grave ale unei condamnări penale pentru o persoană, chiar și atunci când procesul penal se finalizează printr-o achitare, procurorul trebuie să decidă în mod corect atunci când decide punerea sub acuzare și pentru ce anume.

17. Un procuror, la fel ca și judecătorul, nu poate instrumenta un caz în care are un interes personal și poate fi supus unor anumite restricții cu scopul de-i asigura imparțialitatea și integritatea sa.

18. Aceste atribuții arată cu necesitate faptul că pot ocupa funcția de procuror numai persoanele cu un caracter bun și înaltă ținută morală. Calitățile cerute unui procuror, sunt similare cu cele ale judecătorilor și impun existența unor proceduri adecvate de numire și promovare. La nevoie, procurorul, ca și judecătorul, va avea ocazia de a lua anumite decizii nepopulare care pot fi subiectele criticii în mass media și pot de asemenea deveni subiect de controversă politică. Din aceste motive, este necesar să se asigure un mandat adecvat și proceduri specifice pentru promovarea, răspunderea disciplinară și eliberarea din funcție care vor garanta astfel că procurorii nu vor fi victimizați pentru luarea unor decizii nepopulare.

19. Bineînțeles, atunci când procurorul nu respectă standardele ce i se cer, un judecător imparțial poate fi abilitat să remedieze răul astfel produs. Cu toate acestea, nu poate fi garantat un astfel de remediu, iar prejudiciile produse pot fi foarte mari. Este evident că un sistem în care atât judecătorul cât și procurorul acționează respectând cele mai înalte standarde de integritate și imparțialitate presupune o mai mare protecție a drepturilor omului decât un sistem care se bazează pentru aceasta numai pe judecători.

C. Pericolul luării de decizii incorecte și al influențelor

20. Influența politică în urmărirea penală este probabil la fel de veche ca și societatea însăși. Într-adevăr, în societățile timpurii urmărirea penală a fost, de regulă, în totalitate, sub controlul regilor care o puteau folosi pentru a-și pedepsi dușmanii și recompensa prietenii. Istoria oferă multe exemple în care acuzarea a fost folosită în scopuri improprii sau de ordin politic. Nu trebuie decât să privim în Anglia din timpul dinastiei Tudorilor sau în Franța, atât înainte cât și ulterior Revoluției, și la sistemul sovietic din estul Europei. Europă modernă

occidentală a evitat problema unei urmăririi penale abuzive în timpurile noi recente, dar acest lucru s-a produs din cauză că au fost adoptate mecanisme care să asigure că nu sunt exercitate presiuni politice inadecvate. În statele totalitare sau în diktaturile moderne, urmărirea penală continuă să fie utilizată ca un instrument de represie și de corupție. Existența unor sisteme democratice de control nu oferă un răspuns complet la problema influenței politice asupra procurorilor în urmărirea penală. Tirania majorității se poate extinde la utilizarea urmăririi penale ca un instrument de opresiune. Majoritatea poate fi supusă manipulării și oamenii politici din statele democratice pot fi supuși unor presiuni populiste cărora să nu le poată rezista, în mod special atunci când acestea sunt sprijinite prin campanii în media.

21. Există două tipuri diferite, dar totuși în legătură, de abuzuri, care pot fi legate de influența politică și sunt relaționate cu influența politică și deciziile eronate ale procurorilor. Primul se referă la desfășurarea urmăririi penale în cazuri în care nu se justifică acest lucru fie pentru că nu există probe necesare fie pentru că probele sunt obținute în mod ilegal sau sunt nerelevante. Un al doilea tip de abuz, mai subtil și probabil mai frecvent, este atunci când procurorul nu exercită acțiunea penală, deși aceasta trebuie exercitată. Situația este, de regulă, asociată cu corupția, dar poate fi întâlnită și acolo unde guvernele acționează într-un mod ilegal sau acolo unde, din cauza intereselor puternice, nu se poate rezista presiunii politice. În principiu, o decizie incorectă de a nu demara urmărirea penală poate fi mai dificil de combătut, deoarece nu este supusă unui control judiciar facil. Pentru a rezolva aceste probleme trebuie dezvoltat dreptul victimelor de a contesta în justiție decizia de încetare a procesului penal sau de demarare în justiție trebuie dezvoltat pentru a combate această problemă. Oricum, prezentul raport nu va intra în detalii cu privire la aceste aspecte.

22. De aceea, Comisia se axează pe metode de limitare a riscului de influențare nepotrivită, care variază de la conferirea independenței pentru procurori – care pot fi însă supuși unor modalități de reanalizare, inspecție sau control a deciziilor într-un mod adecvat - până la interzicerea formulării unor ordine în anumite cauze individuale și chiar până la existența unor proceduri care să permită formularea de instrucțiuni în scris și în mod public. Sub acest aspect, prezintă o importanță deosebită existența unor mecanisme adecvate de a asigura consistența și transparența în procesul de luare a deciziilor.

D. Principale modele de organizare a organelor de urmărire penală

23. În sistemele unde parchetele nu sunt independente de executiv, textele de referință importante se concentrează pe necesitatea existenței la nivelul cauzelor a unor garanții individuale privind transparența instrucțiunilor ce ar putea fi date.

24. Cu toate acestea, întinderea sau gradul de independență de care ar trebui să beneficieze parchetele a provocat dezbateri. Acest lucru își are originea în mare parte în faptul că standardele europene permit două modalități de stabilire a poziției parchetelor în raport cu alte organisme de stat:

„Europa juridică este împărțită în privința acestui aspect între sistemele în care parchetele se bucură de independență totală față de parlament și guvern și cele în care parchetele sunt subordonate uneia dintre aceste autorități, beneficiind totuși de un anumit grad de independență de acțiune. În prezent este prematur să se vorbească de o armonizare europeană cu privire la un singur model de parchet.”¹

¹ Recomandarea Rec (2000)19, Memorandum Explicativ , p.11.

25. În consecință, Recomandarea (2000)19 permite o pluralitate de modele. Paragraful 13 conține principiile de bază pentru statele în care parchetele sunt parte sau sunt subordonate Guvernului.

26. Cu toate acestea, doar câteva dintre statele membre ale Consiliului Europei au parchete care aparțin autorității executive și care sunt subordonate Ministerului Justiției (ex. Austria, Danemarca, Germania și Olanda). Comisia constată faptul că mai degrabă există o tendință generalizată pentru a avea parchete independente, decât pentru cele care să fie subordonate sau în legătură cu executivul. De exemplu, în Polonia, modificările recente aduse Legii privind parchetele au separat rolul Ministerului Justiției de cel al Procurorului General. Este de asemenea important de reținut faptul că, în unele state, subordonarea parchetelor față de autoritatea executivă este mai degrabă o chestiune de principiu decât o realitate, în sensul că executivul este de fapt foarte atent în a nu interveni în cauze individuale. Totuși, chiar și în aceste sisteme, problema fundamentală persistă având în vedere că ar putea să nu existe remedii formale împotriva unor astfel de intervenții. Aparența de intervenție poate fi la fel de dăunătoare ca și o imixtiune reală, așa cum poate fi observat în dezbaterile de azi din Austria în ceea ce privește puterea executivului de a da instrucțiuni procurorilor.

27. Tendința descrisă mai sus poate fi observată nu doar în statele cu sistem de drept continental membre ale Consiliului Europei, dar și în țările cu sistem de common law. Sistemul federal al organelor de urmărire penală din Canada s-a reorientat recent de la modelul unui serviciu ca parte integrată în Ministerul Justiției către un model independent de parchet (D.P.P-Director of Public Prosecutors). Irlanda de Nord și-a stabilit, de asemenea, un birou D.P.P. Anglia, Tara Galilor și Irlanda au eliminat gradual atribuția poliției de a realiza de a efectua urmărirea penală, fapt ce constituia o caracteristică tradițională a sistemului common law, în favoarea procurorului.

28. Dincolo de aceste tendințe, există diferențe esențiale cu privire la modul în care este perceput conceptul de independență sau autonomie aplicabil judecătorilor față de cel aplicabil parchetelor. Chiar și atunci când este parte din sistemul judiciar, parchetul nu reprezintă o instanță. Independența puterii judecătorești și separația acesteia față de autoritatea executivă reprezintă baza statului de drept, fapt de la care nu poate exista nici o excepție. Independența justiției are două dimensiuni: una instituțională, în care puterea judecătorească ca sistem este independentă, și una la nivel individual în care judecători sunt independenți în luarea deciziilor (incluzând independența lor față de influența altor judecători). Totuși, independența sau autonomia parchetelor nu este la fel de categorică ca cea a instanțelor. Chiar și acolo unde parchetul este o instituție independentă, poate exista un control ierarhic asupra deciziilor și activităților procurorilor, alții decât procurorul general.

a. Independența "Internă" și "externă"

29. Trebuie realizată o distincție clară între o posibilă independență a parchetelor sau Procurorului General față de statutul procurorilor, alții decât procurorul general, care sunt mai degrabă „autonomi” decât independenți. „Autonomia” se referă la parchete, iar „independența” privește procurori considerați în mod individual.

30. Orice fel de „independență” a parchetelor, în însăși esența sa, diferă ca întindere de cea a judecătorilor. Elementul principal al acestei independențe „externe” a parchetelor sau a Procurorului General, constă în imposibilitatea executivului să dea instrucțiuni în cauze individuale Procurorului General (și desigur, direct altor procurori). Instrucțiunile de ordin general, cum ar fi de exemplu cele de a instrumenta cu severitate și celeritate anumite tipuri de infracțiuni, sunt mai puțin problematice. Asemenea instrucțiuni pot fi considerate ca un aspect de politică care poate fi decis în mod corespunzător de Parlament sau Guvern.

31. Independența organului de urmărire penală trebuie privită distinct, de orice fel de "independență internă" a procurorilor, alții decât Procurorul General. Într-un sistem de subordonare ierarhică, procurorii sunt obligați să respecte ordinele, îndrumările și instrucțiunile date de superiorii lor. Independența, în acest sens restrâns, poate fi privită ca un sistem unde exercitarea activităților legale de către procurori, alții decât procurorul general, nu necesită obținerea aprobării prealabile a superiorilor sau o confirmare a acțiunilor lor. Procurorii, alții decât procurorul general, se bucură adesea mai degrabă de garanții în privința neimplicării superiorului ierarhic.

32. Pentru a evita instrucțiuni neadecvate, este esențială dezvoltarea unei liste care să cuprindă asumarea de garanții de neinfluențare a activităților procurorului. Neinfluențarea presupune asigurarea faptului că activitățile procurorului în fața de judecată nu sunt supuse nici presiunilor externe nici altor presiuni nepotrivite sau ilegale interne venite din interiorul sistemului de parchet. Asemenea garanții ar trebui să vizeze numirea, răspunderea disciplinară/eliberarea din funcție, dar și reguli specifice privind managementul de caz și mecanisme de luare a deciziilor.

33. În capitolele următoare ale prezentului raport vor fi dezbătute garanțiile privind Procurorul General, ceilalți procurori și câteva dintre elementele structurale (Consiliul Procurorilor, formarea profesională). Așa cum s-a menționat anterior, raportul se referă atât la standardele existente cât și la propuneri pentru standarde viitoare.

E. Procurorul General

a. Numire și eliberare din funcție

34. Modalitatea în care este numit și revocat Procurorul General joacă un rol foarte important în cadrul sistemului menit să garanteze funcționarea corectă a parchetelor. În cadrul avizului privind conceptul regulator al Constituției Ungariei, Comisia de la Veneția a statuat:

„Este important ca metoda de selecție a procurorului general să fie de așa natură încât să câștige încrederea publicului și respectul puterii judecătorești și al celorlalte profesii juridice. Astfel, în acest proces de selecție trebuie luată în considerare experiența profesională și neapartenența politică. Cu toate acestea, datorită importanței activității de urmărire penală în asigurarea ordinii și funcționării eficiente a statului este de așteptat ca Guvernul să își dorească să aibă un anumit control în privința numirii, și să nu dorească să dea un 'cec în alb' pentru procesul de selectare de către un alt organ oricare ar fi el. De aceea, este recomandat luarea în considerare a posibilității constituirii unei comisii pentru numire, care să fie compusă din persoane care se bucură atât de încrederea publicului cât și de cea a Guvernului.”²

35. În situația în care Procurorul General nu este subordonat Guvernului nu poate fi formulat un principiu unic și categoric dacă acesta ar trebui numit de Președinte sau de Parlament. Această chestiune este soluționată în mod variat în diferite state. Acceptarea principiului cooperării între instituțiile statului pare o soluție bună care ar permite evitarea unor numiri politice unilaterale. În asemenea cazuri, ar trebui atins un consens. În orice caz, dreptul de a numi candidatul ar trebui definit în mod clar. **Ar trebui solicitată o părere în privința calificării profesionale a candidaților din partea unor persoane relevante, cum ar fi reprezentanții comunității juridice (incluzând procurori) și ai societății civile.**

36. În statele în care Procurorul General este ales de Parlament, pericolul evident de politicizare a procesului de numire ar putea fi redus **prin pregătirea alegerii de către o comisie parlamentară care ar trebui să ia în considerare părerea experților. Utilizarea**

² Sublinierea noastră, CDL (1995)073rev, cap 11.

unei majorități calificate pentru alegerea procurorului general ar putea fi privit ca un mecanism pentru atingerea consensului în privința numirii. Totuși, ar trebui prevăzut un mecanism alternativ atunci când nu poate fi obținută o majoritate calificată pentru a evita riscul unui impas.

37. Este important ca Procurorul General să nu poată fi reinvestit, cel puțin nu de către puterea legislativă sau executiv. Există un risc potențial ca un procuror și care urmărește reinvestirea sa de către un organism politic să aibă o conduită de așa natură încât să obțină favoarea aceluia organism ori cel puțin să fie perceput în acest sens. **Un Procuror General ar trebui să fie numit permanent sau pentru o perioadă de timp relativ mare fără posibilitatea de a fi reinvestit la finalul mandatului. Perioada mandatului nu ar trebui să coincidă cu mandatul Parlamentului.** Acest lucru ar asigura o mai mare stabilitate a procurorului și l-ar face independent de schimbările politice.

38. **Dacă se vor face pregătiri pentru continuarea activității (de ex. ca judecător) după expirarea mandatului, acest lucru ar trebui să fie clarificat înainte de numire** astfel încât, din nou, să nu apară discuții cu privire la favoritisme din partea politicianilor. Pe de altă parte, nu ar trebui să existe o interdicție generală privind posibilitățile Procurorului General de a candida pentru alte funcții publice în timpul sau după expirarea mandatului.

39. Legea privind parchetele ar trebui să prevadă în mod clar condițiile de revocare din funcție a procurorului mai înainte de expirarea mandatului. În avizul privind proiectul de lege pentru modificarea dispozițiilor din Constituția Ucrainei în privința Parchetelor, Comisia a constatat că:

*„Motivele pentru revocarea din funcție ar trebui să fie prevăzute de lege. (...) Comisia de la Veneția ar prefera să meargă chiar mai departe în sensul că motivele pentru o posibilă revocare să fie prevăzute chiar în Constituție. Mai mult, ar trebui să existe o cerință obligatorie în sensul că, mai înainte de luare oricărei decizii, un organism format din experți să exprime o opinie cu privire la suficiența motivelor pentru revocare”.*³

40. În orice caz, **Procurorul General ar trebui să beneficieze de o audiere echitabilă în cadrul procedurii de revocare, inclusiv în fața Parlamentului.**

b. Responsabilitatea publică a Parchetului

41. La fel ca orice autoritate de stat, inclusiv judecătorii, parchetul trebuie să fie responsabil în fața publicului. Un mijloc tradițional de a asigura această responsabilitate este controlul exercitat de către executiv, care oferă legitimitate democratică indirectă prin dependența executivului de cei aleși în Parlament. Un alt mijloc este controlul de către un consiliu al procurorilor, dar acesta nu poate fi un instrument de pură auto-guvernare, ci unul a cărui legitimitate democratică provine din alegerea a cel puțin unei părți din membrii săi de către Parlament.

42. În multe sisteme există un sistem de responsabilitate în fața Parlamentului. În țările în care procurorul general este ales de către Parlament, aceasta are adesea și puterea de a-l demite. În această situație se impune o procedură echitabilă de audiere. Chiar și cu o astfel de garanție, în acest caz există un risc de politizare: *„Trebuie luat în considerare faptul că există un risc de presiune populistă în anumite cauze ce pot apărea în fața Parlamentului, dar și faptul că responsabilitatea în fața acestuia poate pune presiune indirectă asupra unui procuror care să evite să ia decizii nepopulare sau care să ia decizii care vor fi populare*

³ Sublinierea noastră, CDL- AD (2006)029, paragraful 34.

pentru legislativ.”⁴ Prin urmare, **ar trebui exclusă responsabilitatea în fața Parlamentului în cauze individuale cu privire la decizii de urmărire sau neurmărire penală.**

43. Este important să se clarifice care aspecte din activitatea procurorului impun sau nu impun să fie făcute independent. **Elementul crucial pare a fi cel privind decizia cu privire la începerea urmăririi penale, dacă să fie numai a procurorului, nu și a executivului sau a legislativului.** Cu toate acestea, realizarea politicii de urmărire penală (de exemplu, acordând prioritate anumitor tipuri de cazuri, termene limită, cooperare mai strânsă cu alte instituții, etc) pare a fi o chestiune în care **Legislativul și Ministerul Justiției sau Guvernul să poată avea un rol decisiv.**

44. Unele **instrumente specifice de responsabilitate** par a fi necesare în special în cazurile în care parchetul este independent. **Prezentarea de rapoarte publice de către Procurorul General ar putea fi un astfel de instrument.** Prezentarea unor astfel de rapoarte către Parlament sau către autoritatea executivă ar putea depinde de cadrul legal în vigoare, precum și de tradițiile naționale. În astfel de cazuri, în astfel de rapoarte **Procurorul General ar trebui să prezinte într-o modalitate transparentă modul în care orice indicație generală dată de către executiv a fost pusă în aplicare.** Existența unor linii directoare pentru exercitarea funcției de urmărire penală și a unor coduri de etică pentru procurori au un rol important în stabilirea unor standarde. Acestea pot fi adoptate chiar de către autoritățile parchetului ori pot fi adoptate de către Parlament sau de Guvern.

45. Faptul că multe aspecte din activitatea procurorului reprezintă subiectul verificării de către instanțele de judecată reprezintă, de asemenea, o formă de responsabilizare. În sistemele în care procurorul nu supraveghează ancheta, relația dintre procuror și anchetator creează în mod necesar un grad de responsabilitate. **Cea mai mare problemă privind responsabilitatea (sau mai degrabă lipsa ei) apare în cazul în care procurorii iau decizia de neurmărire penală. Dacă în această situație nu există vreun remediu judiciar - de exemplu, din partea celor care sunt victime ale faptelor penale - atunci există un risc ridicat cu privire la lipsa responsabilității.**

46. În cele din urmă, parchetele ca și celelalte organe de stat sunt responsabile pentru cheltuielile publice prin orice mecanisme de audit public care au loc și care ar trebui să se desfășoare în orice jurisdicție.

F. Procurorii, alții decât Procurorul General

a. Numirea

47. În scopul de a permite procurorilor să își exercite atribuțiile în conformitate cu legea, sunt indispensabile existența unor calități juridice adecvate pentru toate nivelurile ierarhic de procurori, inclusiv pentru procurorul general.

48. Având în vedere calitățile speciale necesare pentru procurori, pare a fi nerecomandabil ca procesul de numire a lor să fie lăsat în întregime în seama procurorilor ierarhici superiori. Sunt diferite metode care pot ajuta în eliminarea pericolului din cadrul unui sistem de urmărire penală monolitic în care instrucțiunile venite de sus contează mai mult decât legea. **În vederea pregătirii pentru numirea unor procurori competenți ar fi utilă contribuția unui expert.** Aceasta - în mod ideal - poate fi realizată în cadrul unui organism independent cum ar fi un Consiliu al Procurorilor sau unui corp de procurori cu mare vechime (procurori seniori) a căror experiență le va permite să propună candidați potriviți

⁴ CDL-AD (2007) 011 Avizul referitor la proiectul de lege privind Ministerul Public și proiectul de lege privind Consiliul Procurorilor din fosta Republică Yugoslavă a Macedoniei, para. 25.

pentru numire. Un astfel de organism ar putea acționa la recomandarea Procurorului General, având dreptul ca pentru motive întemeiate să refuze a numi o persoană⁵.

49. În unele țări, cariera procurorilor este reglementată prin lege, care arată modul de evoluție prin promovare sau prin numire într-o altă funcție. În acest caz, procurorii au drepturi și interese care sunt stabilite prin lege și ar trebui să beneficieze de garanții, în sensul de a avea posibilitatea să conteste în fața unei instanțe acele decizii care nu respectă prevederile legii.

50. **Procurorii ar trebui să fie numiți până la pensionare.** Numirile pentru perioade limitate cu posibilitatea de reînvestire în funcție prezintă riscul ca procurorul să ia decizii nu pe baza legii, ci pe baza ideii de a face pe placul celor care îl vor renumi.

b. Disciplina

51. Sistemul disciplinar este strâns legat de modul de organizare ierarhic a parchetelor. Într-un astfel de sistem, măsurile disciplinare sunt de obicei inițiate de către superiorul persoanei în cauză.

52. **În cazurile disciplinare, incluzând excluderea din funcție, procurorul respectiv ar trebui să aibă, de asemenea, dreptul de a fi audiat** în cadrul unei proceduri contradictorii. În sistemele unde există un Consiliu al Procurorilor, acest consiliu, sau un comitet disciplinar din cadrul său, ar putea fi investit cu soluționarea cauzelor disciplinare. **Trebuie să fie disponibilă o cale de atac împotriva sancțiunilor disciplinare aplicate.**

c. Garanții cu privire la influențarea activității procurorilor, alții decât procurorul general

53. Așa cum s-a arătat mai sus, "independența" procurorilor, alții decât procurorul general, spre deosebire de cea a judecătorilor, nu este o valoare absolută. Există o tensiune între necesitatea de a decide cu privire la abordarea fiecărei cauze în parte, pe baza conștiinței procurorului, și necesitatea de a asigura consistență abordării și aplicării principiilor și îndrumărilor date în acea cauză. Este legitim să existe un sistem de urmărire penală, care să fie organizat pe structură ierarhică, și în care o soluție a unui procuror să poată fi infirmată de către un procuror ierarhic superior atunci când este contrară instrucțiunilor generale.

54. Un element cheie pentru a stabili dacă instrucțiunile date în cazuri individuale procurorilor, alții decât procurorul general, sunt permise, este problema procurorilor care au atribuția discreționară de a decide neurmărirea atunci când aceasta nu este în interesul public, ca în țările în care se aplică principiul oportunității, sau, alternativ, în cazul în care se aplică principiul legalității, dacă procurorii sunt obligați să înceapă urmărirea în cauzele care sunt în competența lor. În timp ce în țările cu sistem de common-law operează invariabil principiul oportunității, în țările în care este specific sistemul de drept continental operează atât principiul legalității, cât și principiul oportunității.

55. În sistemele în care se aplică principiul legalității, ordinele de neurmărire pot fi ilegale atunci când condițiile de finalizare a unui caz nu sunt îndeplinite. Aceasta este, de asemenea, situația în sistemele în care se aplică principiul oportunității, dacă ancheta se bazează pe motive neadecvate. În schimb, în toate sistemele, sunt ilegale ordinele pentru a

⁵ CDL-AD (2008)019 Avizul referitor la proiectul de lege privind Serviciul Procurorilor Publici din Moldova, par. 44.

începe urmărirea, atunci când elementele necesare (suspiciune, dovada, etc) nu sunt îndeplinite.

56. În cele mai multe cazuri, decizia de desfășurare a urmăririi penale se va lua pe baza existenței unor probe suficiente pentru analize. În unele cazuri, pot exista aspecte fără vreo legătură cu relevanța probelor, care tind să sugereze că urmărirea penală poate fi inoportună. Acestea se pot referi la circumstanțele privind infractorul sau victima, sau la pericolul pe care o urmărire penală l-ar putea cauza intereselor unui terț. În mod excepțional, pot exista cazuri în care o urmărire penală ar risca să provoace daune unor interese mai largi, de natură socială, economică sau referitoare la problemele de securitate. În cazul în care apar astfel de chestiuni de interes public, e necesară atenția sporită pentru a nu încălca regula statului de drept, și, în timp ce procurorul ar putea aprecia că ar fi înțelept să se consulte cu persoanele care au o pregătire specială, acesta trebuie să își păstreze puterea de a decide dacă urmărirea penală este, de fapt, de interes public. În cazul în care procurorului i se poate da un ordin într-un asemenea caz, atunci ordinele ar trebui să fie motivate și, dacă este posibil, disponibile pentru o examinare publică.

57. Într-un sistem ierarhic al parchetului, ordinele pot fi date la nivelul unei cauze individuale cu condiția îndeplinirii anumitor garanții. Punctul 10 din Recomandarea 2000 (19) prevede: *"Toți procurorii au dreptul de a solicita ca ordinele adresate lor să fie date în formă scrisă. În cazul în care procurorul consideră că un ordin este ilegal sau este în contradicție cu conștiința sa, trebuie să fie prevăzută o procedură în care să se poată duce la o eventuală înlocuire a procurorului."*

58. Prin urmare, atunci când un procuror, altul decât procurorul general, primește o instrucțiune, acesta are dreptul de a primi ordinul redactat în scris, dar **Recomandarea 2000(19) nu împiedică ca ordinele presupuse a fi ilegale să fie totuși date.** Procurorul are, de asemenea, dreptul de a iniția o procedură pentru a i se permite înlocuirea sa de către un alt procuror în cazul în care un ordin este considerat a fi ilegal sau contrar conștiinței lui. De asemenea, formularea de la punctul 10, de asemenea, lasă deschisă posibilitatea ca o astfel de procedură să fie inițiată de superiorul ierarhic care ar avea un interes în înlocuirea unui procuror, altul decât procurorul general, care a avut îndrăzneala să conteste legalitatea ordinului dat.

59. Comisia este de părere că aceste **garanții nu sunt adecvate și ar trebui să fie în continuare dezvoltate.** O afirmație precum că un ordin este ilegal e foarte gravă și ar trebui nu doar să aibă un rezultat simplu constând în luarea cauzei de la procurorul care s-a plâns. **Orice ordin care este contrar punctului de vedere al unui procuror inferior ar trebui motivat și în cazul unei plângeri referitoare la ilegalitatea unui ordin, o instanță sau o structură independentă, ca de exemplu, un Consiliu al Procurorilor ar trebui să decidă cu privire la legalitatea ordinului.**

60. Un mijloc de influențare a unui procuror este transferarea sa la un alt parchet fără consimțământul său. Amenințările cu astfel de transferuri pot fi folosite ca un instrument pentru a pune presiune asupra procurorului sau un procuror "neascultător" poate fi îndepărtat dintr-un caz delicat. **Din nou, ar trebuie să fie disponibilă o cale de atac adresată unui organism independent – ca, de exemplu, un Consiliu al Procurorilor sau un alt organism similar.**

d. Imunitate, constrângeri și securitate

61. **Procurorii nu ar trebui să beneficieze de o imunitate generală,** care ar putea duce chiar la corupție, ci de o imunitate funcțională pentru acțiunile desfășurate cu bună credință, în conformitate cu îndatoririle lor.

62. Exista diverse standarde cu privire la acceptabilitatea implicării funcționarilor publici în chestiuni politice. **Un procuror nu ar trebui să dețină alte funcții în stat sau să efectueze alte atribuții de stat, dintre cele care sunt considerate neadecvate pentru judecători. Procurorii ar trebui să evite activitățile publice care ar fi în conflict cu principiul imparțialității lor.**

63. Un alt aspect practic, care este important atât pentru procurori cât și pentru judecători, este problema securității. Evident, este important ca procurorii și judecătorii să nu fie intimidati de nimeni și să li se ofere protecția fizică necesară pentru a le permite să își îndeplinească atribuțiile în mod imparțial și fără favoritisme. Asociația Internațională a Procurorilor a adoptat recent standarde în ceea ce privește securitatea pentru procurori.*

G. Consiliul Procurorilor

64. Consiliul Procurorilor devine din ce în ce mai răspândit în cadrul sistemelor politice ale statelor individuale. Un număr de țări au înființat consilii ale procurorilor⁶, dar nu există un standard în acest sens.

65. Dacă sunt formate într-un mod echilibrat, spre exemplu din procurori, avocați și reprezentanți ai societății civile, și dacă sunt independente de alte organe ale statului, asemenea consilii au avantajul de a furniza expertiză în procesul de numire și disciplinare și să-i apere pe procurori cel puțin de influențele politice. În funcție de procedura de numire a membrilor consiliului, ei pot oferi legitimitate democratică pentru sistemul de urmărire penală. Acolo unde există, în plus față de participarea la procedura de numire a procurorilor, consiliile joacă un rol important în procedura disciplinară, inclusiv cu privire la demiterea din funcție a procurorilor.

66. **În sistemele în care există, componența Consiliului Procurorilor ar trebui să includă procurori de la toate nivelurile, dar și alți practicieni ai dreptului precum avocați sau profesori de drept. Dacă membrii unui asemenea consiliu sunt aleși de Parlament, acest lucru ar trebui făcut, preferabil, de o majoritate calificată.** În situația în care consiliile judecătorilor și ale procurorilor stabilesc un organism unic, **trebuie să se ia măsuri astfel încât judecătorii și procurorii să nu voteze decât în cadrul secției căreia îi aparțin, cu privire la numirile și procedurile disciplinare.** Aceasta întrucât procurorii – datorită specificului activității lor curente - pot avea o atitudine diferită față de judecători când privește independența judiciară și, în mod special, în privința procedurilor disciplinare. În asemenea situație, Consiliul poate fi organizat în două secții, după modelul Franței, unde *Consiliul Superior al Magistraturii* cuprinde două secții, cu competențe distincte pentru judecători, respectiv procurori⁷.

⁶ Deși sunt consilii specializate pentru procurori, spre exemplu în Bosnia și Herțegovina, Moldova (CDL(2008)055), Muntenegru (CDL(2008)023), Serbia (CDL(2009)103) și Fosta Republică a Iugoslaviei și Macedoniei (CDL(2007)023), sunt țări precum Franța, Italia și Turcia (CDL(2010)125) care au consilii judiciare, ce sunt competente și pentru procurori (consiliul din Franța, de exemplu, are o secție separată pentru procurori; a se vedea de asemenea nota de subsol nr. 7).

* **Notă traducător:** Este vorba de „*Declaration on Minimum Standards concerning the Security and Protection of Public Prosecutors and their families*” adoptate de International Association of Prosecutors la 1 martie 2008. Detalii la www.iap-association.org.

⁷ Până la intrarea în vigoare a modificării art.65 al Constituției Franței din 23 ianuarie 2011 (ca efect al Legii organice nr. 2010 – 830 din 22 iulie 2010), *Consiliul Magistraturii* a avut o majoritate de cinci judecători în secția pentru judecători și o majoritate de cinci procurori în secția pentru procurori. Reforma introduce șase „personalități calificate” din cadrul societății civile, în fiecare dintre cele două secții.

67. Efectele hotărârilor adoptate de Consiliile procurorilor pot fi diferite. Aceste hotărâri pot avea un efect direct asupra procurorilor sau pot avea numai un caracter consultativ, necesitând aplicarea lor de către Ministerul Justiției. Primele sunt de preferat, întrucât înlătură puterile discreționare ale ministerului și restrânge posibilitatea interferenței politicii în cariera procurorilor.

68. Este dificil de impus un model unic privind asemenea Consilii în cadrul tuturor statelor membre ale Consiliului Europei. Mai mult, existența unui asemenea tip de Consiliu nu poate fi privită drept un standard uniform, obligatoriu pentru toate statele europene.

H. Salarizarea și pregătirea profesională

69. La fel ca în cazul judecătorilor, **remunerarea procurorilor în acord cu importanța sarcinilor îndeplinite este esențială pentru un sistem de justiție penală eficient și corect.** Salarizarea la un nivel corespunzător este de asemenea necesară pentru reducerea riscurilor de corupție a procurorilor.

70. Procurorii, de-a lungul carierei lor profesionale, trebuie să aibă acces la forme adecvate de pregătire profesională. În mod cert, pregătirea profesională a procurorilor este la fel de importantă precum cea a judecătorilor. Aceste forme de pregătire profesională trebuie să cuprindă pregătire juridică (inclusiv privind drepturile omului), precum și pregătire de tip managerial, în special pentru procurorii cu experiență. Și în această situație, **un organism specializat de tipul unui Consiliu al Procurorilor ar putea juca un rol important în stabilirea programelor de pregătire.** Pentru rațiuni de cost și eficiență, se pot gândi sesiuni comune de pregătire profesională destinate judecătorilor și procurorilor.

I. Pericolele unor puteri excesive ale parchetelor pentru independența puterii judecătorești

71. Trebuie făcută o distincție între interesele celor care reprezintă puterea în stat și interesul public. Într-un anumit număr de sisteme judiciare europene, există prezumția de identitate între cele două aspecte de mai sus. Ar fi ideal ca exercitarea atribuțiilor de interes public (inclusiv urmărirea penală) să nu se combine sau să nu se confunde cu atribuțiile care se referă la protecția intereselor guvernului în exercițiu, ale altor instituții publice și chiar ale unui partid politic. În multe state, aspectele legate de deservirea interesului public – excluzându-le pe cele legate de urmărirea penală – rămân în competența unui avocat al poporului, ori ale unui oficial de tipul Cancelarului pentru Justiție din Finlanda. Există un număr de state democratice în care cele două atribuții ale apărării intereselor statului și ale interesului public se întrepătrund, precum modelul oferit de Procurorul General (the Attorney General) în anumite state cu sistem juridic de tip common law. Funcționarea unui asemenea sistem depinde de cultura juridică respectivă și, în special în noile democrații, în care există o istorie a abuzurilor exercitate de fostele procuraturi din rațiuni politice, este nevoie de precauții deosebite în exercitarea sa.

72. Pe parcursul activității sale cu privire la anumite state, Comisia de la Veneția a criticat uneori puterile excesive ale parchetelor. În sistemul sovietic, parchetul a reprezentat un mijloc puternic de a controla puterea judecătorească și, câtorva state, încă există rămășițe ale acestui sistem. Există riscul ca un parchet ultra-puternic să devină o autoritate distinctă, fără niciun fel de responsabilitate. Unul dintre scopurile prezentului raport este tocmai evitarea acestui risc.

73. Aspectul de mai sus este strâns legat de întrebarea: ce prerogative (puteri) trebuie să aibă parchetul? Există argumente foarte puternice pentru a conferi parchetelor prerogativele urmăririi penale, dar nu și alte prerogative de supervizare care se întâlneau mai ales în

sistemele de tip „*procuratura*”. Această problemă este de fapt o problemă de „checks and balances” în interiorul sistemului. În orice caz, **actele procurorilor care au implicații asupra drepturilor omului, cum sunt percheziția sau arestarea, trebuie să rămână sub controlul judecătorilor. În unele state, există o „înclinație spre urmărirea” căci se pare că astfel de cereri din partea procurorilor sunt admise aproape automat. Aceasta reprezintă un pericol nu numai pentru respectarea drepturilor persoanelor în cauză, dar mai ales pentru independența puterii judecătorești ca sistem.**

74. Deși este normal și permisibil ca organelor de urmărire penală să controleze cercetarea penală, în anumite situații neexercitarea de către procuror a acestui control reprezintă, în sine, o posibilitate de reducere a puterilor excesive de care poate abuza această autoritate. Deși, există deficiențe ale sistemelor în care procurorul și anchetatorul sunt separați, un avantaj al acestui model este reducerea riscului abuzului de putere din partea unei instituții excesiv de puternice. Pe de altă parte crește riscul ca poliția să abuzeze de puterile sale.

75. Cu privire la independența judecătorilor, Comisia a insistat deja în cadrul Părții I a acestui raport, că:

„ Hotărârile judecătorești nu trebuie să fie subiectul nici unei modificări în afara căilor de atac, în mod special nu unei obiecțiuni a procurorului sau al oricărei alte instituții a statului, în afara termenelor de exercitare a căilor legale de atac”⁸.

76. Aceasta exclude sistemul sovietic de tip „*nadzor*”, care conferă procurorului general prerogativa de a supraveghea legalitatea hotărârilor judecătorești și chiar de a redeschide cauzele – inclusiv în materie civilă între persoane private – cu privire la care s-a pronunțat o hotărâre definitivă, atunci când procurorul consideră că p legea a fost aplicate incorect. Desigur, opoziția puternică a Comisiei de la Veneția cu privire la asemenea atribuții nu exclude problema de a formula o cerere unei instanțe pentru a redeschide un dosar. Oricum, hotărârea de a redeschide un dosar trebuie să fie a judecătorului, nu a procurorului.

a. Atribuții ale procurorilor în afara domeniului penal

77. Comisia de la Veneția a argumentat substanțial - chiar dacă nu în termeni absoluți - cu privire la faptul că **organele de urmărire penală trebuie să aibă în principal competențe în domeniul dreptului penal**⁹. Nu este ceva neobișnuit ca parchetele să îndeplinească și alte atribuții. Totuși, în situația în care sunt exercitate și alte atribuții, ele nu trebuie să interfereze sau să înlocuiască puterea judecătorească, în vreun fel. În situațiile în care procurorii au atribuții de a contesta o hotărâre a instanței, ei trebuie să realizeze acest lucru prin intermediul căilor de atac, la fel ca oricare parte din proces. Trebuie înțeles că și în cadrul unui proces civil poate exista un interes public care trebuie apărat sau afirmat în fața instanței, și nu există o obiecțiune de principiu cu privire la prerogativa procurorului în acest sens, dar hotărârea finală trebuie să aparțină instanței.

78. În avizul nr.3 (2008) cu privire la rolul organelor de urmărire penală în afara domeniului penal, Consiliul Consultativ European al Procurorilor, a stabilit în mod corect că „*nu există norme juridice sau reguli internaționale cu privire la sarcinile, atribuțiile și organizarea organelor de urmărire penală în domeniile care exced celui penal*”. Avizul subliniază, că „*este dreptul suveran al statului în a defini cadrul său instituțional și legal pentru realizarea funcțiilor de protecție a drepturilor omului și a intereselor publice...*”¹⁰.

⁸ CDL – AD(2010)004, paragraful 82.13

⁹ CDL – JD (2008)001, pentru o perspectivă de ansamblu asupra practicilor europene în materie, a se vedea Raportul întocmit de dl. Andras Varga pentru CCPE ([CCPE – Bu\(2008\)4rev](#))

¹⁰ Paragraful 31.

79. În timp de Comisia de la Veneția este în totalitate de acord asupra importanței majore a respectării drepturilor omului de către procurori, totuși Avizul 3 pare a sugera că, în anumite condiții, protecția „femeilor și copiilor” ar putea fi nu numai o sarcină nu numai pentru avocatul poporului, ci și a procurorilor.

80. În Avizul său cu privire la proiectul de lege a organizării parchetelor în Republica Moldova, Comisia a avut ocazia să formuleze opinii referitoare la atribuția procurorului de a „iniția proceduri civile în scopul asigurării protecției drepturilor, libertăților și intereselor minorilor, persoanelor în vârstă sau cu dizabilități, ori persoanelor care, datorită stării de sănătate, sunt incapabile să inițieze aceste proceduri”. Comisia a considerat că „având în vedere că principala atribuție a procurorului este să reprezinte interesul statului și interesul general, este discutabil dacă procurorul este în mod necesar persoana cea mai potrivită pentru a exercita o asemenea atribuție”¹¹.

81. Mai departe, în Avizul referitor la proiectul de lege privind Ministerul Public din Ucraina, Comisia de la Veneția a considerat că:

„În opinia Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni, istoria constituțională și tradiția juridică a unui stat poate justifica atribuirea de atribuții din afara domeniului penal, unui procuror. Această motivație poate să fie utilizată numai cu respectarea tradițiilor juridice democratice care sunt conforme cu valorile Consiliului Europei. În Ucraina, singurul model istoric existent este modelul sovietic (și țarist) al „Procuraturii”. Acest model reflectă un trecut nedemocratic și nu este compatibil cu standardele europene și valorile Consiliului Europei. Acesta este motivul pentru care Ucraina, odată cu aderarea la Consiliul Europei, și-a luat angajamentul de a transforma această instituție într-un organism care să fie în acord cu standardele Consiliului Europei.

17. [...] Sistemul general al protecției drepturilor omului nu reprezintă un domeniu de activitate adecvat pentru parchet. El trebuie realizat mai degrabă de către un avocat al poporului, decât de parchet”¹².

82. Cele de mai sus corespund Recomandării Adunării Parlamentare a Consiliului Europei nr.1604 (2003) cu privire la Rolul Parchetului într-o Societate Democratică Guvernată de Statul de Drept: aceasta subliniază că diferitele atribuții ale procurorilor, din afara domeniului penal, „oferă motiv de îngrijorare cu privire la compatibilitatea lor în raport cu principiile de bază ale Consiliului Europei” și că „este esențial ca puterile și responsabilitățile procurorilor să fie limitate la efectuarea urmăririi penale prin cauzele penale, precum și la rolul general de apărare a interesului public prin mijloacele sistemului de justiției penale, cu asigurarea existenței unor organisme separate, localizate în mod adecvat și efectiv, create pentru a prelua orice alte atribuții” (paragraful 7).

83. În mod special, în situația în care procurorul trebuie să ia măsuri împotriva statului - revendicând, spre exemplu, beneficiile sociale ale persoanelor vulnerabile mai sus amintite - el se va afla într-un clar conflict de interes între interesele statului, pe care procurorul le reprezintă, și interesul particular individual al persoanei pe care trebuie să o apere. Această poziție exprimată de Comisia de la Veneția în sensul restrângerii atribuțiilor procurorilor în domeniul penal, nu se referă la alte atribuții ale procurorilor, cum ar fi reprezentarea intereselor financiare ale statului, unde un asemenea conflict de interese nu poate apărea. Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei și CDCJ lucrează la acest moment la redactarea unei recomandări în scopul limitării unor astfel de puteri.

¹¹ Paragraful 33.

¹² CDL – AD(2008)019, paragraful 30.

IV. Concluzii

84. Situația cu privire la independența judecătorilor, discutată în Partea I a prezentului raport, este una clară. Separația puterilor și dreptul la un proces echitabil sunt de neconceput fără judecători independenți. Acest lucru este însă mai puțin evident în cazul procurorilor, mai ales în lumina unei diversități de sisteme ce variază de la independență la o deplină înglobare în puterea executivă.

85. Având în vedere această diversitate, prezenta Parte a II-a a Raportului, care se referă la organele de urmărire penală, se concentrează pe garanțiile acordate organelor de urmărire penală împotriva presiunilor externe. Mai ales când există sistemul subordonării parchetelor față de puterea executivă, asemenea garanții sunt necesare pentru a le proteja pe primele de orice influență politică nepotrivită din partea celorlalte. Printre alte garanții dezbătute în acest raport, un instrument des folosit este înființarea unui organism independent de procurori, sau Consiliul procurorilor, care să se ocupe de numiri, promovări și disciplină.

86. "Independența" procurorilor nu are aceeași natură ca și independența judecătorilor. Deși există o tendință generală de a acorda o mai mare independență organelor de urmărire penală, nu există un standard comun care să fie invocată. Independența sau autonomia nu sunt un scop în sine și ar trebui justificate în fiecare caz prin referirea la obiectivele care se doresc a fi atinse.

87. Pentru a asigura garanțiile de neinfluențare, Comisia de la Veneția recomandă:

1. În cadrul procedurii de numire a Procurorului General, ar trebui dat un aviz cu privire la calitățile profesionale ale candidaților de către persoane relevante, cum ar fi reprezentanții ai comunității juridice (inclusiv procurori) și ai societății civile.
2. În țările unde Procurorul General este ales de către Parlament, pericolul de politicizare a procedurii de numire poate fi redus prin pregătirea alegerilor de către o comisie parlamentară.
3. Alegerea Procurorului General cu majoritatea calificată a Parlamentului poate fi văzută ca un mecanism de promovare a unui consens mai larg privind asemenea numiri.
4. Un Procuror General ar trebui numit permanent sau pe o perioadă relativ lungă de timp, fără posibilitatea de reînnoire a mandatului. Durata mandatului pentru Procurorul General nu ar trebui să coincidă cu durata mandatului pentru Parlament.
5. Dacă după expirarea mandatului se dorește numirea Procurorului General în alte funcții (spre exemplu, judecător), acest lucru trebuie lămurit mai înainte de numirea în funcția de Procuror General. Oricum, n-ar trebui să existe o interdicție privind dreptul persoanei care a ocupat funcția de Procuror General de a candida pentru o altă funcție publică în timpul sau după terminarea mandatului.
6. Motivele pentru revocarea Procurorului General trebuie să fie prevăzute în lege, iar un organism de experți trebuie să-și exprime opinia cu privire la suficiența motivelor de revocare.
7. Procurorul General trebuie să beneficieze de o audiere corectă în cadrul procedurii de revocare, inclusiv în fața Parlamentului.
8. Trebuie exclusă responsabilitatea Procurorului General în fața Parlamentului pentru deciziile de declanșare a urmăririi sau de neurmărire luate în cauze individuale. Decizia de urmărire sau de neurmărire trebuie să aparțină doar parchetului și nu executivului sau legislativului. Cu toate acestea, alcătuirea de politici publice în domeniul urmăririi penale pare să fie o chestiune în care Legislativul și Ministerul Justiției ori Guvernul pot avea un rol decisiv.
9. Ca un instrument de răspundere, se poate solicita Procurorului General să trimită un raport public Parlamentului. Atunci când este cazul, în asemenea rapoarte Procurorul

General trebuie să prezinte într-un mod transparent modalitatea de implementare a instrucțiunilor generale emise de executiv.

10. Cele mai mari probleme privind responsabilitatea (sau mai degrabă lipsa ei) apar când procurorii decid să nu efectueze urmărirea penală. Dacă nu există o cale de atac care ar putea fi, de exemplu, exercitată de victimele infracțiunilor - atunci există un risc ridicat de lipsă a responsabilității.

11. Pentru a pregăti numirea în funcție a unor procurori calificați, alții decât Procurorul General, de asemenea ar fi util implicarea experților.

12. Procurorii, alții decât Procurorul General, trebuie numiți până la pensionare.

13. În procedura disciplinară, procurorul în cauză trebuie să aibă dreptul de a fi audiat.

14. De asemenea, trebuie să fie prevăzută posibilitatea de a contesta în instanță sancțiunile disciplinare.

15. Garanția prevăzută în Recomandarea 2000(19) împotriva presupuselor ordine ilegale nu este adecvată și ar trebui să fie în continuare dezvoltată, deoarece ea nu previne totuși emiterea unui ordin potențial ilegal. Orice ordin de modificare a opiniei unui procuror aflat pe o poziție ierarhică inferioară trebuie să fie argumentată, iar în cazul în care se presupune că un asemenea ordin este ilegal, atunci o instanță sau un organism independent precum Consiliul Procurorilor ar trebui să decidă asupra legalității acestui ordin.

16. Amenințările cu transferul procurorilor pot fi folosite ca un instrument de presiune asupra procurorului sau poate fi un mijloc ca un procuror "neascultător" să fie îndepărtat dintr-un caz delicat. De aceea, trebuie să fie disponibilă o cale de atac la un organism independent, precum Consiliul Procurorilor sau alul similar.

17. Procurorii nu ar trebui să beneficieze de imunitate generală.

18. Un procuror nu ar trebui să ocupe alte posturi în stat sau să îndeplinească alte funcții de stat, dintre cele care ar fi considerate nepotrivite pentru judecători, iar procurorii ar trebui să evite activitățile publice ce ar putea intra în conflict cu principiul imparțialității lor.

19. Acolo unde există, componenta Consiliului Procurorilor trebuie să includă procurori de la toate nivelurile, dar și alți actori, cum ar fi avocați sau profesori de drept. Dacă membrii unui astfel de consiliu sunt aleși de Parlament, decizia ar trebui să se ia cu votul unei majorități calificate.

20. Acolo unde consiliile judecătorilor și ale procurorilor formează un singur organism, ar trebui să se asigure că judecătorii și procurorii nu pot influența unii ceilalți procedurile de numire și procedurile disciplinare.

21. Remunerarea procurorilor în concordanță cu importanța sarcinilor îndeplinite este esențială pentru un sistem judiciar penal, eficient și just.

22. Un organism de experți precum Consiliul Procurorilor poate juca un rol important în stabilirea programelor de pregătire profesională.

23. Acțiunile procurorilor care afectează drepturile omului, precum percheziția sau arestarea, trebuie să rămână sub controlul judecătorilor.

24. În unele state, o „înclinație spre urmărire” face ca astfel de cereri din partea procurorilor să fie admise aproape automat. Acesta constituie un pericol nu numai pentru drepturile persoanelor în cauză, dar și pentru independența puterii judecătorești ca sistem.

25. Activitatea organelor de urmărire penală trebuie să se axeze în principal pe domeniul dreptului penal.