

Strasbourg, 26 noiembrie 2021

## CONSILIUL CONSULTATIV AL PROCURORILOR EUROPENI (CCPE)

### Avizul nr. 16 (2021) al CCPE:

#### **Implicațiile deciziilor curților internaționale și ale organelor tratatelor în ceea ce privește independența procurorilor din punct de vedere practic**

#### **I. Introducere: scopul și domeniul de aplicare al Avizului**

1. În conformitate cu mandatul conferit de Comitetul Miniștrilor, Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE) a pregătit prezentul Aviz cu privire la implicațiile deciziilor instanțelor internaționale și ale organelor tratatelor în ceea ce privește independența din punct de vedere practic și autonomia efectivă a procurorilor și a aspectelor conexe.
2. Acest subiect a fost selectat de CCPE, cu scopul de a evidenția impactul hotărârilor instanțelor internaționale și ale organelor tratatelor asupra independenței procurorilor. Deși multe dintre hotărârile de acest fel se concentrează mai degrabă pe independența sistemului judiciar, această independență este strâns legată de independența procurorilor, deoarece independența și autonomia parchetelor constituie un corolar indispensabil al independenței sistemului judiciar<sup>1</sup>. Procurorii trebuie să fie autonomi în luarea deciziilor și să își îndeplinească sarcinile fără presiuni sau interferențe externe, ținând cont de principiile separației puterilor și ale răspunderii<sup>2</sup>. În consecință, dispoziții corespunzătoare ar trebui adoptate în statele membre, în paralel

<sup>1</sup>A se vedea Avizul CCPE nr. 9 (2014) privind normele și principiile europene privind procurorii, Carta de la Roma, Secțiunea IV.

<sup>2</sup>A se vedea Avizul CCPE nr. 9 (2014) privind normele și principiile europene referitoare la procurori, Carta de la Roma, Secțiunea V.

cu independența judecătorilor, pentru a consolida, de asemenea, independența, responsabilitatea și etica procurorilor<sup>3</sup>.

3. Sistemele de justiție penală variază pe teritoriul Europei. Diferitele sisteme sunt înrădăcinate în culturi juridice diferite și, în consecință, nu există un model uniform pentru toate statele. Există, de exemplu, diferențe importante între sistemele care, în cadrul procedurii penale, sunt de natură contradictorie și cele care sunt inchizitoriale<sup>4</sup>. Cu toate acestea, de-a lungul secolelor, sistemele europene de justiție penală au împrumutat foarte mult unele de la altele, astfel încât astăzi probabil că nu există sisteme simple. Acest împrumut între sisteme a condus la un anumit grad de convergență<sup>5</sup>.
4. Cel mai important factor de convergență, și unul care reunește cu adevărat toate aceste sisteme, este cerința independenței parchetelor, ca o condiție prealabilă pentru statul de drept și independența sistemului judiciar, așa cum se menționează la alin. 2 din prezentul Aviz. Datorită consecințelor grave pentru individ ale unei anchete penale și ale unui proces, deoarece poate duce la condamnare și pedeapsă, procurorul trebuie să acționeze cu prudență și echitate atunci când decide dacă va începe sau nu urmărirea penală și pentru care acuzații. În acest sens, un procuror, ca și un judecător, poate să nu acționeze într-o chestiune în care are un interes personal și, prin urmare, poate fi supus anumitor restricții profesionale care vizează protejarea propriei sale imparțialități și integrități.<sup>6</sup>
5. Independența procurorilor este indispensabilă pentru a le permite să își îndeplinească misiunea. Aceasta întărește rolul acestora într-un stat de drept și în societate și este, de asemenea, o garanție a faptului că sistemul de justiție va funcționa corect și eficient și că beneficiile independenței judiciare vor fi pe deplin realizate. Astfel, asemănătoare cu independența asigurată judecătorilor, independența procurorilor nu este o prerogativă sau un privilegiu conferit în interesul acestora, ci o garanție în interesul unei justiții echitabile, imparțiale și eficiente, care să protejeze atât interesele publice, cât și cele private ale persoanelor implicate<sup>7</sup>.
6. În țările în care procuratura face parte sau este subordonată guvernului, statul trebuie să se asigure că natura și domeniul de aplicare a competențelor sale cu privire la urmărirea penală sunt stabilite în mod clar prin lege și că guvernul își exercită atribuțiile în mod transparent și în conformitate cu tratatele și standardele internaționale, legislația națională și principiile generale de drept<sup>8</sup>.
7. Prin urmare, independența și autonomia procurorilor și serviciilor de urmărire penală ar trebui încurajate<sup>9</sup> și garantate prin lege, la cel mai înalt nivel posibil, într-un

---

<sup>3</sup> A se vedea Avizul CCPE nr. 13 (2018) privind independența, responsabilitatea și etica procurorilor, Recomandări, Secțiunea i.

<sup>4</sup> A se vedea Raportul privind standardele europene în ceea ce privește independența sistemului judiciar: Partea a II-a – Procuratura, adoptat de Comisia de la Veneția în cea de-a 85-a sesiune plenară (Veneția, 17-18 decembrie 2010), para.7.

<sup>5</sup> A se vedea Raportul privind standardele europene în ceea ce privește independența sistemului judiciar: Partea a II-a – Procuratura, adoptat de Comisia de la Veneția în cea de-a 85-a sesiune plenară (Veneția, 17-18 decembrie 2010), paragraful 9.

<sup>6</sup> A se vedea Raportul privind standardele europene în ceea ce privește independența sistemului judiciar: Partea a II-a – Procuratura, adoptat de Comisia de la Veneția în cea de-a 85-a sesiune plenară (Veneția, 17-18 decembrie 2010), parag. 16-17.

<sup>7</sup> A se vedea Avizul CCPE nr. 4 (2009) privind relațiile dintre judecători și procurori într-o societate democratică, parag. 27.

<sup>8</sup> A se vedea Avizul CCPE nr. 9 (2014) privind normele și principiile europene privind procurorii, parag. 33.

<sup>9</sup> A se vedea Avizul CCPE nr. 9 (2014) privind normele și principiile europene privind procurorii, Carta de la Roma, Secțiunea IV.

mod similar cu cel care îi privește pe judecători. În țările în care procuratura este independentă față de guvern, statul trebuie, în consecință, să ia măsuri eficiente pentru a garanta că natura și sfera acestei independențe sunt stabilite prin lege<sup>10</sup> și nu doar prin reglementări administrative. Un sistem de urmărire penală complet independent rămâne o garanție a imparțialității necondiționate a procurorilor.

8. Jurisprudența instanțelor internaționale și deciziile organelor tratatelor pot juca, de asemenea, un rol important. Prezentul Aviz urmărește să examineze impactul exercitat de o astfel de jurisprudență și de hotărârile emise, asupra independenței parchetelor și a procurorilor.
9. Prezentul Aviz a fost elaborată pe baza Convenției Europene a Drepturilor Omului (denumită în continuare CEDO) și a jurisprudenței relevante a Curții Europene a Drepturilor Omului (denumită în continuare CtEDO), precum și a jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene (denumită în continuare CJUE) și deciziilor relevante ale organelor tratatelor din cadrul Națiunilor Unite.
10. Prezentul Aviz se bazează, de asemenea, pe Opiniile anterioare ale CCPE, în special pe Avizul nr. 9 (2014) privind normele și principiile europene privind procurorii, inclusiv pe Carta de la Roma, și pe Avizul nr. 13 (2018) privind independența, responsabilitatea și etica procurorilor, precum și asupra Recomandării Rec(2000)19 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind rolul parchetelor în sistemul de justiție penală (denumită în continuare Recomandarea Rec(2000)19) și Recomandarea Rec(2012)11 a Comitetului de Miniștri privind rolul procurorilor în afara sistemului de justiție penală (denumită în continuare Recomandarea Rec(2012)11).
11. CCPE a dobândit, de asemenea, o perspectivă asupra Îndrumărilor ONU privind rolul procurorilor, care au fost adoptate în 1990<sup>11</sup>, precum și a Standardelor de responsabilitate profesională și declarația privind îndatoririle și drepturile esențiale ale procurorilor, adoptate în 1999 de Asociația Internațională a Procurorilor (IAP)<sup>12</sup>.
12. În cursul pregătirii prezentului aviz, CCPE s-a bazat pe contribuțiile semnificative oferite de către dl. João Manuel da Silva Miguel (Portugalia), dl. José Manuel Santos Pais (Portugalia), dna. Jana Zzulova (Republica Cehă) și dna. Ioana Bara-Bușilă (România), și le mulțumește pentru contribuția valoroasă la această lucrare, în calitate de experți.

## **II. Hotărârile instanțelor internaționale cu privire la independența din punct de vedere practic a sistemului judiciar în general, și a procurorilor și a serviciilor de urmărire penală, în special**

### **A. Principii elaborate de CCPE în ceea ce privește independența procurorilor și a parchetelor**

13. Potrivit CCPE, conceptul de independență semnifică faptul că procurorii sunt apărați în fața intervențiilor ilegale în exercitarea atribuțiilor lor, astfel încât să se asigure respectarea deplină a legii și aplicarea acesteia și a principiului statului de drept și să nu

<sup>10</sup> A se vedea Rec(2000)19, para. 14. A se vedea, de asemenea, Avizul CCPE nr. 9(2014) cu privire la normele și principiile europene privind procurorii, para. 33.

<sup>11</sup> La cel de-al optulea Congres al Națiunilor Unite pentru prevenirea criminalității și tratarea infractorilor, Havana, Cuba, 27 august - 7 septembrie 1990.

<sup>12</sup> Aceste Standarde servesc drept etalon internațional pentru conduita procurorilor individuali și a serviciilor de urmărire penală. Ele stabilesc că utilizarea puterii de apreciere a procuraturii, atunci când este permisă într-o anumită jurisdicție, ar trebui să fie exercitată în mod independent și să fie lipsită de interferențe politice. Dacă autoritățile care nu fac parte din procuratura au dreptul de a da indicații generale sau specifice procurorilor, astfel de instrucțiuni ar trebui să fie transparente, în concordanță cu autoritatea legală și supuse unor orientări stabilite pentru a proteja condițiile reale și percepția asupra independenței procurorului.

fie supuși niciunei presiuni politice sau influențe ilegale de niciun fel. Independența se aplică nu numai serviciului de urmărire penală în ansamblul său, ci și organelor sale specializate și procurorilor în mod individual<sup>13</sup>.

14. În termeni practici, definiția de mai sus are ca rezultat câteva principii importante pentru a transpune în realitate această independență:

- în primul rând, măsurile pentru o astfel de independență ar trebui stabilite printr-un cadru juridic corespunzător, precum sunt și cele care privesc independența judecătorilor<sup>14</sup>;
- în consecință, statutul, independența, recrutarea și cariera procurorilor ar trebui, la fel ca și în cazul judecătorilor, să fie clar stabilite prin lege și guvernate de criterii transparente și obiective<sup>15</sup>;
- statutul procurorilor ar trebui să le asigure atât independența din punct de vedere extern, cât și intern, de preferință prin dispoziții de la cel mai înalt nivel legislativ și garantând aplicarea acestora de către un organism independent, cum ar fi un Consiliu al Procurorilor, în special privind numirea, cariera și disciplina<sup>16</sup>. Este necesară, în special, asigurarea numirii pe post în mod adecvat și de asemenea, proceduri adecvate privind promovarea, disciplina și eliberarea din funcție a procurorilor<sup>17</sup>;
- pe parcursul carierei lor, inclusiv privind recrutarea și promovarea, procurorii ar trebui să fie selectați pe baza aptitudinilor, cunoștințelor și valorilor lor etice și să primească pregătire adecvată pentru a-și îndeplini funcțiile în mod independent și imparțial și cu respectarea deplină a standardelor etice<sup>18</sup>;
- instrucțiunile din partea puterii executive, cu privire la cazuri specifice, sunt în general nedorite. În acest context, instrucțiunile de a nu efectua urmărirea penală trebuie să fie interzise, iar instrucțiunile privind urmărirea penală trebuie să fie strict reglementate în conformitate cu Recomandarea Rec(2000)19<sup>19</sup>;
- instrucțiunile generale privind prioritățile activității de urmărire penală astfel cum rezultă din lege, dezvoltarea cooperării internaționale sau cerințele referitoare la organizarea serviciului, trebuie să fie întotdeauna date în conformitate cu legea,

---

<sup>13</sup>A se vedea Avizul CCPE nr. 13 (2018) privind independența, responsabilitatea și etica procurorilor, paragraf. 15-16.

<sup>14</sup>A se vedea Avizul CCPE nr. 13 (2018) privind independența, responsabilitatea și etica procurorilor, Recomandări, Secțiunea i.

<sup>15</sup>A se vedea Avizul CCPE nr. 13 (2018) privind independența, responsabilitatea și etica procurorilor, Recomandări, Secțiunea iii.

<sup>16</sup>A se vedea Avizul CCPE nr. 13 (2018) privind independența, responsabilitatea și etica procurorilor, Recomandări, Secțiunea iii.

<sup>17</sup>A se vedea Raportul privind standardele europene în ceea ce privește independența sistemului judiciar: Partea a II-a – Procuratura, adoptat de Comisia de la Veneția în cea de-a 85-a sesiune plenară (Veneția, 17-18 decembrie 2010), paragraf. 18; a se vedea, de asemenea, Avizul CCPE nr. 9(2014) privind normele și principiile europene referitoare la procurori, paragraf. 53.

<sup>18</sup>A se vedea Avizul CCPE nr. 13 (2018) privind independența, responsabilitatea și etica procurorilor, Recomandări, Secțiunea ii.

<sup>19</sup>A se vedea Avizul CCPE nr. 13 (2018) privind independența, responsabilitatea și etica procurorilor, Recomandări, Secțiunea a IV-a.

într-o manieră complet transparentă și în scris<sup>20</sup>. În cazul în care instrucțiunile sunt date procurorilor de către superiorii acestora din cadrul parchetului, acestea trebuie prezentate în scris, în mod transparent și întotdeauna cu scopul aplicării legii, căutării adevărului și pentru asigurarea bunei administrări a justiției, cu respectarea drepturilor omului și a drepturilor și libertăților fundamentale<sup>21</sup>;

- statutul, remunerarea și regimul privind procurorii, precum și furnizarea de resurse financiare, umane și de altă natură, alocate serviciilor de urmărire penală trebuie să corespundă, într-un mod comparabil cu cele ale judecătorilor, naturii eminente a misiunii și atribuțiilor particulare ale procurorilor<sup>22</sup>;
- Statele membre ar trebui să îi protejeze pe procurori și, după caz, pe membrii familiilor lor, precum și mijloacele de existență, pe durata îndeplinirii funcției<sup>23</sup>;
- în sistemele lor de organizare administrativă și ierarhică, statele membre, dacă doresc să confere sau să mențină statutul de autoritate judiciară procurorilor, în sensul Convenției Europene a Drepturilor Omului, ar trebui să se asigure că dispun de toate garanțiile, în special de cele necesare pentru asigurarea independenței, atașat acestui statut<sup>24</sup>;
- publicul larg și persoanele interesate trebuie să primească, la cerere, informații adecvate cu privire la serviciul de urmărire penală și activitățile de urmărire penală. În paralel, procurorii trebuie să joace un rol-cheie în diseminarea acestor informații prin canale adecvate și în conformitate cu legea, asigurând în același timp respectarea independenței procurorilor, prezumția de nevinovăție, nevoile anchetei, protecția datelor cu caracter personal și alte aspecte relevante<sup>25</sup>.

15. În ceea ce privește în special mandatul procurorilor, este important să reamintim poziția susținută de Comisia de la Veneția conform căreia procurorii ar trebui să beneficieze de carieră până la pensionare. Numirile pe perioade limitate cu posibilitate de reînnoire sunt supuse riscului ca procurorul să ia deciziile nu în baza legii, ci cu ideea de a-i face pe plac celor care îl vor renumi în funcție<sup>26</sup>.

## **B. Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO)**

16. Articolul 6 din Convenția Europeană prevede că orice persoană are dreptul la un tribunal independent și imparțial instituit de lege. Există o vastă jurisprudență cu privire la ceea ce ar trebui să fie un tribunal independent. Relevanța conceptului derivă din faptul că

---

<sup>20</sup> A se vedea Avizul CCPE nr. 13 (2018) privind independența, responsabilitatea și etica procurorilor, para. 34-35.

<sup>21</sup> A se vedea Avizul CCPE nr. 13 (2018) privind independența, responsabilitatea și etica procurorilor, para. 40, Recomandări, Secțiunea vi.

<sup>22</sup> A se vedea Avizul CCPE nr. 13 (2018) privind independența, responsabilitatea și etica procurorilor, Recomandări, Secțiunea xi.

<sup>23</sup> A se vedea Avizul CCPE nr. 13 (2018) privind independența, responsabilitatea și etica procurorilor, Recomandări, Secțiunea ix.

<sup>24</sup> A se vedea Avizul CCPE nr. 13 (2018) privind independența, responsabilitatea și etica procurorilor, Recomandări, Secțiunea xii.

<sup>25</sup> A se vedea Avizul CCPE nr. 13 (2018) privind independența, responsabilitatea și etica procurorilor, Recomandări, Secțiunea vii.

<sup>26</sup> A se vedea Raportul privind standardele europene în ceea ce privește independența sistemului judiciar: Partea a II-a – Procuratura, adoptat de Comisia de la Veneția în cea de-a 85-a sesiune plenară (Veneția, 17-18 decembrie 2010), para. 50.

este un element al sistemului judiciar vital pentru întărirea și funcționarea statului de drept. Un tribunal independent și imparțial garantează respectarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și este vital pentru a asigura încrederea publicului în sistemul de justiție într-o societate democratică.

17. Independența și autonomia procurorilor au fost examinate până acum de către CtEDO într-o măsură limitată, spre deosebire de jurisprudența privind judecătoria, care este mult mai cuprinzătoare. În relația cu procurorii, aceste concepte au fost abordate numai în unele hotărâri. Totuși, întrucât independența și autonomia parchetelor constituie, în Avizul CCPE, un corolar indispensabil al independenței justiției<sup>27</sup> (a se vedea și para. 2 și 4 din Prezentul Aviz), îndrumările oferite de hotărârile referitoare la sistemul judiciar pot fi aplicabile într-o oarecare măsură, mutatis mutandis, serviciilor de urmărire penală.
18. Conceptul de tribunal independent implică independență nu numai față de executiv și părțile din procedură, ci și față de legiuitor<sup>28</sup>. În plus, pentru a stabili dacă un tribunal poate fi considerat independent, conform articolului 6 din CEDO, probabilitatea respectării independenței poate fi, de asemenea, importantă<sup>29</sup>.
19. CtEDO a adus clarificări suplimentare asupra importanței aparenței de independență și a subliniat că în acest caz, miza este încrederea pe care, într-o societate democratică, instanțele trebuie să o inspire cetățenilor și, mai ales, în ceea ce privește procesul penal, acuzatului<sup>30</sup>.
20. Respectarea cerinței formulate de un tribunal independent este evaluată pe baza unor criterii statutare, cum ar fi modalitatea de numire a membrilor săi și durata mandatului acestora sau existența unor garanții suficiente împotriva riscului presiunilor externe<sup>31</sup>.
21. În special, inamovibilitatea judecătorilor față de executiv pe durata mandatului lor este, în general, considerată un corolar al independenței acestora și, prin urmare, inclusă în garanțiile articolului 6 din CEDO<sup>32</sup>.
22. Chiar dacă CEDO a stabilit că articolul 6 din CEDO solicită instanțelor să fie independente nu numai față de executiv și părți, ci și față de legislativ, simpla numire de

---

<sup>27</sup> A se vedea Avizul CCPE nr. 9 (2014) privind normele și principiile europene privind procurorii, Carta de la Roma, Secțiunea IV.

<sup>28</sup> *Ninn-Hansen împotriva Danemarcei*(dec.), nr. 28972/95, 18 mai 1999, alin 93.

<sup>29</sup> *Sramek împotriva Austriei*, Nu. 8790/79, 22 octombrie 1984, §42. A se vedea, mutatis mutandis, *Campbell și Fell împotriva Regatului Unit*, nr. 7819/77 și 7878/77, 28 iunie 1984, Seria A nr. 80, p. 39-40, alin. 78; și *Piersack împotriva Belgiei*, nr. 8692/79, 1 octombrie 1982, seria A nr. 53, p. 14-15, alin. 30.

<sup>30</sup> *Şahiner împotriva Turciei*, Nu. 29279/95, 25 septembrie 2001, § 44. Pentru partea civilă, a se vedea *Sacilor Lormines împotriva Franței*, nr. 65411/01, 9 noiembrie 2006, § 63; *Grace Gatt împotriva Maltei*, nr. 46466/16, 8 octombrie 2019, § 85.

<sup>31</sup> *Mustafa Tunç și Fecire Tunç împotriva Turciei* [GC], nr. 24014/05, 14 aprilie 2015, § 221; *Findlay împotriva Regatului Unit*, nr. 22107/93, 25 februarie 1997, § 73; *Bryan împotriva Regatului Unit*, nr. 19178/91, 22 noiembrie 1995, Seria A nr. 335-A, p. 15, parag. 37. În ceea ce privește partea civilă, a se vedea *Langborger împotriva Suediei*, nr. 11179/84, 22 iunie 1989, § 32; *Kleyn și alții împotriva Țărilor de Jos* [GC], (nr. 39343/98, 39651/98, 43147/98 și 46664/99), 6 mai 2003, § 190.

<sup>32</sup> *Campbell și Fell împotriva Regatului Unit*, nr. 7819/77 și 7878/77, 28 iunie 1984, Seria A nr. 80, p. 39-40, alin. 80.

către Parlament a judecătorilor nu poate fi interpretată ca punând la îndoială independența sau imparțialitatea acestora<sup>33</sup>.

23. Numirea judecătorilor de către executiv poate fi permisă, cu condiția ca cei numiți să fie liberi de influență sau presiune atunci când își exercită rolul de adjudecare<sup>34</sup>.
24. Cerința privind imparțialitatea are două aspecte: în primul rând, în mod subiectiv, tribunalul trebuie să fie lipsit de prejudecăți sau părtiniri personale și, în al doilea rând, trebuie să fie imparțial din punct de vedere obiectiv, adică trebuie să ofere suficiente garanții pentru a exclude orice îndoială legitimă cu privire la imparțialitate<sup>35</sup>.
25. În ceea ce privește durata mandatului judecătorilor, nu s-a precizat ca minim necesară nicio durată anumită a mandatului. Chiar dacă inamovibilitatea judecătorilor față de executiv pe durata mandatului lor este, în general, considerată un corolar al independenței acestora<sup>36</sup>, absența unei recunoașteri formale în lege a acestei inamovibilități nu implică în sine lipsa de independență, cu condiția ca inamovibilitatea să fie recunoscută în fapt și să fie prezente și alte garanții necesare<sup>37</sup>.
26. Independența judiciară cere ca, în mod individual, judecătorii să fie scutiți nu numai de influențe nejustificate din afara sistemului judiciar, ci și din interior. Această independență judiciară internă impune ca aceștia să fie scutiți de existența unor directive sau presiuni din partea colegilor judecători sau a celor care au responsabilități administrative în instanță, cum ar fi președintele instanței sau președintele unei secții din instanță<sup>38</sup>.
27. În special, se poate spune că îndoielile cu privire la independența și imparțialitatea instanței de fond au fost justificate în mod obiectiv din cauza înlocuirilor repetate și frecvente ale membrilor instanței de judecată dintr-o cauză penală, efectuate din motive neclare și nelimitate de garanții procedurale<sup>39</sup>.
28. În acest sens, în cazul în care membrii unui tribunal sunt persoane care se află într-o poziție subordonată, din punct de vedere al atribuțiilor și organizării serviciului lor, față de una dintre părți, persoanele acuzate pot avea o îndoială legitimă cu privire la independența acestor persoane. O astfel de situație afectează grav încrederea pe care instanțele trebuie să o inspire cetățenilor, într-o societate democratică<sup>40</sup>.

---

<sup>33</sup> *Filippini v. San Marino* (dec.), nr. 10526/02, 26 august 2003, § 8; *Ninn-Hansen împotriva Danemarcei* (dec.), nr. 28972/95, 18 mai 1999, §§ 89, 93.

<sup>34</sup> *Henryk Urban și Ryszard Urban împotriva Poloniei*, nr. 23614/08, 30 noiembrie 2010, § 49; *Campbell și Fell împotriva Regatului Unit*, nr. 7819/77 și 7878/77, 28 iunie 1984, § 79; *Maktouf și Damjanović împotriva Bosniei și Herțegovinei* [GC], nr. 2312/08 și 34179/08, 18 iulie 2013, § 49.

<sup>35</sup> *Findlay împotriva Regatului Unit*, 25 februarie 1997, Rapoartele hotărârilor și deciziilor 1997-I, p. 281, § 73.

<sup>36</sup> *Campbell și Fell împotriva Regatului Unit*, nr. 7819/77 și 7878/77, 28 iunie 1984, Seria A nr. 80, p. 39-40, alin. 80.

<sup>37</sup> *Campbell și Fell împotriva Regatului Unit*, nr. 7819/77 și 7878/77, 28 iunie 1984, § 80.

<sup>38</sup> *Parlov-Tkalčić împotriva Croației*, Nu. 24810/06, 22 decembrie 2009, § 86; *Daktaras împotriva Lituaniei*, nr. 42095/98, 10 octombrie 2000, § 36; *Moiseyev împotriva Rusiei*, nr. 62936/00, 9 octombrie 2008, § 184; *Sacilor Lormines împotriva Franței*, nr. 65411/01, 9 noiembrie 2006, § 59.

<sup>39</sup> *Moiseev împotriva Rusiei*, nr. 62936/00, 9 octombrie 2008, § 184.

<sup>40</sup> *Şahiner împotriva Turciei*, nr. 29279/95, 25 septembrie 2001, § 45.

29. Principiile aplicabile atunci când se stabilește dacă un tribunal poate fi considerat independent și imparțial, în sensul prevederilor CEDO, se aplică nu numai judecătorilor profesioniști, ci și judecătorilor cu normă parțială și juraților<sup>41</sup>.
30. Într-o societate democratică, atât instanțele, cât și autoritățile care desfășoară anchete, trebuie să rămână libere față de presiunea politică. Prin urmare, este în interesul public să se mențină încrederea în independența și neutralitatea politică a autorităților de urmărire penală ale unui stat<sup>42</sup>.
31. Mai mult, pentru ca o investigație să fie eficientă, persoanele responsabile cu efectuarea anchetei trebuie să fie independente și imparțiale, atât în drept cât și în practică. Aceasta implică nu doar o lipsă de legătură ierarhică sau instituțională cu cei implicați în evenimente, ci și o independență din punct de vedere practic<sup>43</sup>.
32. În practică, pentru a asigura angajarea răspunderii, trebuie să existe un element suficient de eficace privind controlul public al investigației sau al rezultatelor acesteia, precum și în teorie, pentru a menține încrederea publicului în respectarea de către autorități a statului de drept și pentru a preveni orice aparență de coluziune sau toleranță cu privire la fapte ilegale<sup>44</sup>.
33. Garanțiile procedurale generale aplicabile în statele membre includ prevederi care garantează independența instituțională sau funcțională a procurorilor, fie că sunt membri ai sistemului judiciar sau funcționari publici<sup>45</sup>. În plus, în unele state membre, procurorii sunt protejați de presiuni nejustificate prin garanții suplimentare, cum ar fi obligația de a urmări penal toate infracțiunile, cu excepția infracțiunilor minore<sup>46</sup> (pe baza necesității respectării principiului legalității). În alte state membre, care recunosc principiul urmăririi penale discreționare, se acordă importanță transparenței îndrumărilor oficiale<sup>47</sup>.
34. Sistemele de urmărire penală din unele state membre sunt structurate ierarhic, cu procurori de rang superior având competența de a da dispoziții și instrucțiuni procurorilor de rang inferior. În ciuda acestei structuri, în sistemele juridice ale statelor membre există o serie de garanții pentru asigurarea eficacității și independenței organelor însărcinate cu cercetările penale în ceea ce privește procurorii de rang înalt. Aceste garanții includ:
  - transferul cauzei către o altă entitate din cadrul sau din afara sistemului de urmărire penală;
  - proceduri speciale de investigare în cazurile care implică suspiciuni îndreptate asupra procurorilor de rang înalt;
  - suspendarea din atribuții a procurorului suspectat (în cazul procurorului de rang înalt, această decizie va fi luată de către organele politice însărcinate cu numirea acestuia); și

<sup>41</sup> *Holm împotriva Suediei*, nr. 14191/88, 25 noiembrie 1993, § 30.

<sup>42</sup> *Guja împotriva Moldovei* nr. 14277/04, 12 februarie 2008, § 86 și 90.

<sup>43</sup> *Kolevi împotriva Bulgariei*, nr. 1108/02, 5 noiembrie 2009, §193; *Ramsahai și alții împotriva Țărilor de Jos* [GC], nr. 52391/99, 15 mai 2007, §§ 321-332; *Khaindrava și Dzamashvili împotriva Georgiei*, nr. 18183/05, 8 iunie 2010, §§ 59-61; *Tahsin Acar împotriva Turciei* [GC], nr. 26307/95, 8 aprilie 2004, §§ 222-225; *Güleç împotriva Turciei*, nr. 21593/93, 27 iulie 1998, § 82; *Scavuzzo-Hager și alții împotriva Elveției*, nr. 41773/98, 7 februarie 2006, §§ 78 și 80-86; și *Ergi împotriva Turciei*, nr. 23818/94, 28 iulie 1998, §§ 83-84.

<sup>44</sup> *Anguelova împotriva Bulgariei*, nr. 38361/97, CEDO 2002 IV, § 140.

<sup>45</sup> *Kolevi împotriva Bulgariei*, nr. 1108/02, 5 februarie 2010, §§ 148-149; *Vasilescu împotriva României*, nr. 27053/95, 22 mai 1998, §§ 40-41; *Pantea împotriva României*, nr. 33343/96, 3 iunie 2003, § 238; *Moulin împotriva Franței*, nr. 37104/06, 23 noiembrie 2011, §§ 57.

<sup>46</sup> *Kolevi împotriva Bulgariei*, Nu. 1108/02, 5 februarie 2010, §§ 149.

<sup>47</sup> *Kolevi împotriva Bulgariei*, Nu. 1108/02, 5 februarie 2010, §§ 149.



- garanții generale, cum ar fi cele care asigură independența funcțională a procurorilor față de ierarhie și controlul judiciar al actelor de urmărire penală<sup>48</sup>.
35. În 2020, CtEDO s-a referit în mod expres la independența procurorilor, afirmând că revocarea din funcție a unui procuror-șef și motivele care justifică aceasta, într-o situație particulară, pot fi cu greu conciliate, o atenție specială trebuind acordată naturii funcției judiciare, ca ramură independentă a puterii de stat și a principiului independenței procurorilor, care – conform Consiliului Europei și instrumentelor internaționale relevante – este un element cheie pentru menținerea independenței judiciare. În acest context, a fost relevat că îndepărtarea prematură a reclamantei din funcția de procuror-șef a zădărnicit însuși scopul menținerii independenței justiției<sup>49</sup>.
36. CtEDO a stabilit că puterea executivă a guvernului nu poate înlătura procurorii șefi fără un control judiciar independent<sup>50</sup> și, de asemenea, a remarcat că încetarea prematură a mandatului reclamantei a fost o sancțiune deosebit de severă, care a avut, fără îndoială, un „efect de înfrigurare”, în sensul că trebuie să o fi descurajat nu numai pe ea, ci și alți procurori și judecători, în viitor, de la a participa la dezbaterile publice privind reformele legislative care afectează sistemul judiciar și, în general, despre problemele referitoare la independența sistemului judiciar<sup>51</sup>. În acest fel, CEDO a reafirmat, inter alia, libertatea de exprimare a procurorilor în ceea ce privește reformele legislative care pot avea impact asupra justiției și independenței acesteia.

### C. Jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE)

37. CJUE a afirmat că articolul 19 din Tratatul Uniunii Europene conține obligația de a asigura independența judiciară și a subliniat că garantarea independenței, care este inerentă sarcinii de judecată, este cerută nu numai la nivelul UE, ci și la nivelul statelor member, în ceea ce privește instanțele naționale. Conceptul de independență judiciară presupune, în special, ca organul în cauză să-și exercite funcțiile judiciare în totalitate în mod autonom, fără a fi supus vreunei constrângeri ierarhice sau subordonat oricărui alt organ și fără a primi ordine sau instrucțiuni din partea nici unei surse și că, astfel, este protejat împotriva intervențiilor externe sau presiunii de natură să afecteze judecata independentă a membrilor săi și să le influențeze hotărârile<sup>52</sup>.
38. CJUE a mai subliniat că garanțiile privind independența și imparțialitatea necesită reguli, în special în ceea ce privește componența organului judiciar și numirea în funcție, vechimea în muncă și motivele de abținere, respingere și demitere a membrilor săi, pentru a înlătura orice îndoială rezonabilă în mințile indivizilor în ceea ce privește rezistența sa față de factorii externi și neutralitatea sa, în ceea ce privește interesele care îi sunt prezentate. Pentru a lua în considerare condiția privind independența organismului în cauză, jurisprudența impune, printre altele, ca demiterile membrilor săi să fie determinate prin dispoziții legislative exprese<sup>53</sup>.

<sup>48</sup> *Kolevi împotriva Bulgariei*, nr. 1108/02, 5 noiembrie 2009, § 142.

<sup>49</sup> *Kövesi împotriva României* nr. 3594/19, 5 mai 2020, § 208.

<sup>50</sup> *Kövesi împotriva României*, nr. 3594/19, 5 mai 2020, §§ 154, 201, 205 și 208-209. Vezi și *Baka v. Ungaria*, Nu. 20261/12, 23 iunie 2016, §§ 156-157 și 164-167.

<sup>51</sup> *Kövesi împotriva României*, nr. 3594/19, 5 mai 2020, §§ 209.

<sup>52</sup> Cauza C-64/16, (*Associação Sindical dos Juizes Portugueses*), 28 februarie 2018, §§ 42 și 44.

<sup>53</sup> Cauza C-64/16, (*Associação Sindical dos Juizes Portugueses*), 28 februarie 2018, și cauza C-216/18 (*Ministrul Justiției și Egalității*), 25 iulie 2018, §§ 63 și 66.

39. CJUE a afirmat, în ceea ce privește procurorii, și interpretând conceptul de „autoritate judiciară emitentă” a unui mandat judiciar european<sup>54</sup>, că articolul 64 din Constituția Franței garantează independența autorităților judiciare, care cuprinde judecători și procurori, și că Parchetul își îndeplinește atribuțiile în mod obiectiv, fără a primi directive, într-un caz concret din partea executivului, întrucât ministrul justiției poate emite doar instrucțiuni generale către procurori, privind politica de justiție penală pentru a se asigura că această politică este aplicată în mod consecvent pe tot parcursul teritoriului. Potrivit guvernului respectiv, în nicio circumstanță, respectivele indicații generale nu pot avea efectul de a împiedica un procuror să își exercite puterea de apreciere cu privire la proporționalitatea emiterii unui mandat european de arestare. De asemenea, Parchetul efectuează urmăriri penale și se asigură că legea este aplicată în conformitate cu principiul imparțialității<sup>55</sup>.
40. Astfel, CJUE subliniază câteva criterii, pentru a evalua dacă un anumit procuror trebuie să fie considerat autoritate judiciară emitentă a unui mandat european de arestare:
- participarea la administrarea actului de justiție;
  - acționarea obiectivă;
  - să fie independent;
  - să fie supus controlului judiciar<sup>56</sup>.
41. În ceea ce privește al treilea criteriu, el impune norme statutare și un cadru instituțional capabil să garanteze că autoritatea judiciară emitentă nu este expusă, în momentul adoptării unei decizii de emiterie a unui astfel de mandat de arestare, niciunui risc de a fi supusă, printre altele, unei directive din partea executivului, într-un caz concret.<sup>57</sup>
42. În consecință, procurorii statelor membre care sunt însărcinați cu desfășurarea urmăririi penale și care acționează sub conducerea și supravegherea superiorilor lor ierarhici sunt acoperiți de termenul „autoritate judiciară emitentă”, în sensul acestei dispoziții, cu condiția ca statutul lor să le ofere o garanție privind independența, în special în raport cu executivul, în legătură cu emiteria unui mandat european de arestare<sup>58</sup>. Pe lângă autonomia și independența procurorilor, deciziile acestora privind emiteria mandatelor europene de arestare trebuie să facă obiectul controlului judiciar<sup>59</sup>.

#### **D. Jurisprudența Curții Interamericane a Drepturilor Omului**

43. Independența judecătorilor este garantată de articolul 8 din Convenția Americană a Drepturilor Omului. Jurisprudența Curții Interamericane a Drepturilor Omului urmează și criteriile CtEDO privind independența judecătorilor, întrucât independența oricărui judecător presupune că există un proces adecvat de numire, un termen fix al exercitării funcției și o garanție împotriva presiunilor externe<sup>60</sup>.

---

<sup>54</sup> În sensul articolului 6 alineatul (1) din Decizia-cadru 2002/584/JAI a Consiliului din 13 iunie 2002 privind mandatul european de arestare și procedurile de predare între statele membre, astfel cum a fost modificată prin Decizia-cadru 2009/299/JAI a Consiliului din 26 februarie 2009.

<sup>55</sup> A se vedea cauza 566/19 (cauzele conexe C-566/19 și C-626/19), 12 decembrie 2019, §54. A se vedea hotărârile din aceeași dată în cauzele 625/19 și 627/19. A se vedea și cauza C-489/19, 9 octombrie 2019; și cauzele C-508/18 (cauzele conexe C-508/18 și C-82/19) și C-509/18, 27 mai 2019.

<sup>56</sup> Vezi cauzele C-648/20, C-206/20, C-414/20.

<sup>57</sup> Cauza 566/19, §52. A se vedea, de asemenea, cauzele, C 508/18 și C 82/19 PPU, §§51 și 74.

<sup>58</sup> Cauza 566/19, §58.

<sup>59</sup> Cauza 566/19, §74.

<sup>60</sup> Cauza Tribunal Constitucional c. Perú, hotărârea din 31 ianuarie 2001, §75.

44. În strânsă concordanță cu jurisprudența CtEDO, Curtea Interamericană a afirmat că unul dintre scopurile principale ale separației puterilor publice este garantarea independenței judecătorilor<sup>61</sup>.
45. Curtea Interamericană a reținut că cerințele referitoare la accesul la o instanță, împreună cu criteriile de independență și imparțialitate, s-au extins și la organele nejudiciare responsabile cu cercetarea prealabilă a procedurii judiciare, arătând că anchetele privind încălcările drepturilor omului nu numai că trebuie efectuate într-un timp rezonabil, ci trebuie să fie și independente și imparțiale<sup>62</sup>.
46. De asemenea, Curtea a reținut că este deosebit de important ca autoritățile competente să adopte toate măsurile rezonabile pentru a garanta materialul probator necesar pentru desfășurarea anchetei și să fie independente, atât de drept, cât și în fapt, față de funcționarii implicați în datele cazului. Cele de mai sus necesită nu numai independență ierarhică sau instituțională, ci și independență reală<sup>63</sup>.
47. Independența de jure și de facto acoperă o dublă dimensiune: prima este instituțională sau sistemică, în timp ce a doua este funcțională, referindu-se la independența individuală a operatorilor de justiție, în îndeplinirea funcțiilor lor<sup>64</sup>.
48. Curtea Interamericană a mai reținut că garanțiile consolidate privind independența care se aplică judecătorilor, datorită independenței puterii judecătorești, care este esențială pentru exercitarea funcțiilor judiciare, ar trebui aplicate și procurorilor, în funcție de natura atribuțiilor îndeplinite de aceștia<sup>65</sup>.
49. Referindu-se la atribuțiile specifice procurorilor, Curtea a subliniat datoria statului de a desfășura o anchetă independentă și obiectivă în ceea ce privește încălcările drepturilor omului și infracțiunile în general, subliniind că autoritățile însărcinate cu ancheta trebuie să fie independente, de drept și în fapt, și necesită nu numai independență ierarhică sau instituțională, ci și independență efectivă<sup>66</sup>.
50. Curtea a adăugat că independența procurorilor garantează că aceștia nu vor face obiectul unor presiuni politice sau opreliști necorespunzătoare privind acțiunile lor și nici nu vor suferi represalii pentru deciziile luate în mod obiectiv. Acest lucru necesită o garanție privind stabilitatea și un termen fix al duratei numirii în funcție. Așadar, garanțiile specifice pentru procurori, într-o aplicare echivalentă a mecanismelor de protecție recunoscute judecătorilor, rezultă în următoarele: (i) că eliberarea din funcție trebuie să se supună exclusiv situațiilor admise, fie printr-o procedură care respectă dreptul la un proces echitabil, fie pentru că a expirat mandatul pentru care au fost numiți; (ii) că procurorii pot fi revocați numai pentru abateri disciplinare grave sau incapacitate, și (iii) toate procedurile împotriva procurorilor trebuie să se desfășoare conform unor proceduri

---

<sup>61</sup> Cauza Curții Constituționale împotriva Peru, 31 ianuarie 2001. § 73.

<sup>62</sup> Cauza Cantoral Huamaní și García Santa Cruz c. Peru, 10 iulie 2007, §§ 132-133,

<sup>63</sup> Cazul Zambrano Vélez și colab. c. Ecuador, 4 iulie 2007, §122.

<sup>64</sup> Raport despre „Garanții pentru independența operatorilor de justiție. Înspre consolidarea accesului la justiție și a statului de drept în Americi”, aprobat de Comisia Interamericană pentru Drepturile Omului la 5 decembrie 2013, § 25.

<sup>65</sup> Cauza Martínez Esquivia împotriva Columbiei, 6 octombrie 2020, §§84, 86.

<sup>66</sup> Cauza Martínez Esquivia împotriva Columbiei, §§ 86-88. În același sens, CIDO, Raportul nr. 109/18, Cauza 12.840. Meritele. Yenina Esther Martínez Esquivia împotriva Columbiei, 5 octombrie 2018, aprobată de Comisie în sesiunea nr. 126 din 5 octombrie 2018, Perioada de sesiuni 169, disponibil la: <https://www.oas.org/en/iachr/decisions/court/2019/12870FondoEn.pdf>

echitabile care să garanteze obiectivitatea și imparțialitatea conform Constituției sau legii, în condițiile în care revocarea fără îngrădire a procurorilor promovează o îndoială obiectivă cu privire la posibilitatea lor reală de a-și îndeplini atribuțiile fără teama de represalii<sup>67</sup>.

#### **E. Impactul deciziilor instanțelor internaționale asupra independenței practice a procurorilor**

51. Hotărârile menționate mai sus ale instanțelor internaționale oferă informații utile cu privire la independența sistemului judiciar în general și a procurorilor în special. După cum s-a explicat mai sus, garanțiile prevăzute pentru sistemul judiciar sunt aplicabile, într-o anumită măsură, și parchetelor și procurorilor.
52. Astfel, diferitele elemente de independență evidențiate în aceste hotărâri ar putea servi și la consolidarea independenței instituționale a parchetelor, precum și a independenței funcționale a procurorilor la nivel individual, în special din punctul de vedere al cadrului legislativ al autonomiei organizaționale a parchetelor, al procedurii de numire, al evaluării și revocării procurorilor, al mandatului acestora, neingerinței în activitatea lor și alte aspecte importante.
53. Principala valoare adăugată a jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului o reprezintă efectele sale obligatorii. Hotărârile Curții prin care se constată încălcări ale CEDO impun statului pârât nu numai obligația legală de a plăti persoanelor interesate sumele acordate cu titlu de satisfacție justă, ci și de a identifica, sub supravegherea Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei, măsurile generale care trebuie încorporate în ordinea juridică internă pentru a pune capăt încălcărilor constatate de Curte și pentru a remedia pe cât posibil consecințele lor<sup>68</sup>.
54. Prin urmare, cerința de a adopta măsuri generale pentru a pune capăt încălcărilor constatate este obligatorie și supravegheată de Comitetul de Miniștri. Astfel de măsuri generale pot include, printre altele, adoptarea sau revizuirea legislației, noi instituții, noi mecanisme, noi proceduri, noi criterii de numire, transfer/promovare/evaluare/revocare a procurorilor, noi garanții în procedurile disciplinare împotriva acestora, elaborarea de standarde etice și alte măsuri.
55. Acesta este motivul pentru care CCPE a considerat că este esențial să elaboreze acest aviz, care stabilește în mod expres elementele de independență ale procurorilor dezvoltate în cadrul jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, care pot fi transpuse în practică în contextul măsurilor generale obligatorii.
56. În același timp, Consiliul Europei a dezvoltat o serie de instrumente consultative importante pentru a oferi orientări detaliate cu privire la independența procurorilor în toate aspectele menționate mai sus. Aceste instrumente includ, în special, avizele anterioare ale CCPE și rapoartele Comisiei de la Veneția privind urmărirea penală. Recomandările cuprinse în aceste instrumente sunt susținute în mod activ de către Comitetul de Miniștri în vederea punerii lor în aplicare în statele membre și sunt adesea transpuse în practică la nivel național. Acestea servesc drept bază pentru reformele sistemului judiciar și ale activității de urmărire penală din statele membre, iar Consiliul Europei ține seama de ele (iar jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului le ia în considerare într-o mare măsură) în activitățile sale de cooperare bilaterală și multilaterală.
57. CCPE observă că unele hotărâri ale Curții Europene a Drepturilor Omului, de exemplu cea

<sup>67</sup>Cauza Martínez Esquivia împotriva Columbiei, §§95-96.

<sup>68</sup>A se vedea articolul 46 din CEDO privind forța obligatorie și executarea hotărârilor Curții Europene a Drepturilor Omului.

în care Curtea s-a referit în mod expres independența procurorilor<sup>69</sup>, conțin trimiteri la avizele sale<sup>70</sup>. Totodată, CCPE salută faptul că instrumentele sale consultative au fost utilizate, printre alte surse, de către CEDO la elaborarea de hotărâri judecătorești în cazuri individuale.

## F. Deciziile instanțelor naționale care consolidează independența practică a procurorilor

58. După cum a subliniat CCPE în mai multe rânduri, statele membre ale Consiliului Europei dispun de sisteme juridice foarte diverse, inclusiv de servicii de urmărire penală/parchete. Cu toate acestea, indiferent de modelul adoptat la nivel național pentru autoritatea de urmărire penală<sup>71</sup>, deciziile curților supreme, ale curților de casație, ale curților administrative supreme și ale curților constituționale din statele membre au avut posibilitatea de a aborda problema independenței procurorilor și parchetelor în diferite contexte.
59. De-a lungul anilor, aceste decizii au fost adoptate ca răspuns la diverse situații cu care se confruntă statele membre în ceea ce privește statutul procurorilor și diferite aspecte ale activităților Parchetului și au fost în mare parte inspirate de jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, precum și de recomandările Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei și de avizele CCPE, CCJE, Comisia de la Veneția, GRECO și alte organisme-cheie ale Consiliului Europei.
60. În răspunsurile lor la chestionarul pentru pregătirea prezentului aviz, statele membre au indicat în special contextul în care cele mai înalte organ[ism]e judiciare de la nivel național au luat decizii de consolidare a independenței și imparțialității procurorilor. Prezentând o gamă largă de subiecte abordate, cele mai relevante teme și aspecte analizate sunt următoarele:
- statutul constituțional și independența parchetului, funcția parchetului, independența parchetului și a procurorilor, autonomia, admisibilitatea și limitele intervențiilor ierarhiei în cadrul parchetului<sup>72</sup>;
  - numirea și revocarea procurorilor și a procurorului general, transferul procurorilor-șefi<sup>73</sup>;
  - instrucțiuni, ingerințe în activitatea parchetului și relația cu puterile executivă și legislativă<sup>74</sup>;
  - salariile procurorilor, restricții salariale din cauza pandemiei de COVID-19, recalcularea pensiilor<sup>75</sup>;
  - controlul constituționalității unor dispoziții din legea privind parchetul (și anume, privind noua procedură de alegere, numire și revocare a procurorului general și componența Înalțului Consiliu al Procurorilor, precum și a Regulamentului privind pensiile) și alte instrumente de reglementare<sup>76</sup>;
  - raportul procurorului general privind activitățile parchetului adresat Președintelui și Parlamentului sau Guvernului și Consiliului Superior al Magistraturii; natura [acestor]

<sup>69</sup> *Kovesi împotriva României, Cererea nr. 3594/19, paragraful 208.*

<sup>70</sup> La paragraful 91 din hotărârea pronunțată în cauza *Kovesi împotriva României*, cererea nr. 3594/19, CEDO face referire la Avizul nr. 9 (2014) al CCPE privind normele și principiile europene referitoare la procurori, inclusiv "Carta de la Roma".

<sup>71</sup> Dată fiind diversitatea statutelor parchetelor în cadrul sistemului puterilor de stat din fiecare stat membru, parchetul este adesea clasificat fie ca făcând parte din puterea executivă, fie din puterea judiciară. Cu toate acestea, se poate presupune că poate fi descrisă ca un organ[ism] sui generis în afara trilogiei clasice a celor trei puteri de stat.

<sup>72</sup> Armenia, Bulgaria, Cipru, Republica Cehă, Estonia, Ungaria, Italia, Letonia, Lituania, Polonia, Portugalia.

<sup>73</sup> Republica Cehă, Italia, Lituania.

<sup>74</sup> Cipru, Ungaria, Lituania, Luxemburg.

<sup>75</sup> Republica Cehă, Letonia, Slovenia, Ucraina.

<sup>76</sup> Republica Moldova, Republica Slovacă, Ucraina.

rapoarte<sup>77</sup>; informații privind cauzele pendinte și revocarea procurorului general în cazul refuzului Parlamentului de a aproba raportul anual<sup>78</sup>;

- înființarea unei comisii parlamentare care să investigheze și să stabilească răspunderea politică a funcționarilor, inclusiv a procurorilor și judecătorilor, implicați în diverse cazuri de urmărire penală și judecare a politicianilor pentru infracțiuni de corupție<sup>79</sup>;
- funcția procurorilor în cadrul procedurilor penale (controlul legalității cercetării premergătoare procesului, relația dintre organul de cercetare penală și procuror; inițierea obligatorie a procedurilor penale)<sup>80</sup>;
- rolul procurorului în afara sistemului de justiție penală<sup>81</sup>.

61. Deciziile instanțelor naționale care consolidează independența practică a procurorilor reprezintă unul dintre exemplele impactului pozitiv progresiv al jurisprudenței instanțelor internaționale și, în special, al Curții Europene a Drepturilor Omului asupra unei astfel de independențe practice a procurorilor din statele membre. După cum s-a demonstrat mai sus, astfel de decizii se referă la un spectru larg de aspecte ale statutului și profesiei de procuror și este absolut necesar să se facă trimitere la acestea atunci când reformele sistemului judiciar și ale parchetului nu dau rezultate suficient de convingătoare.

62. Autoritățile judiciare naționale beneficiază de asistența strânsă a Consiliului Europei și se bazează, pe lângă jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, pe standardele consultative elaborate de organismele Consiliului Europei și, în special, pe concluziile CCPE care oferă o voce și o perspectivă procurorilor care profesază în întreaga Europă și urmăresc să asigure capacitatea acestora de a lucra independent, imparțial și eficace atunci când își îndeplinesc responsabilitățile lor majore în cadrul sistemelor lor juridice naționale respective.

63. Această combinație de efecte utile – care decurg atât din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, cât și din concluziile consultative ale organismelor Consiliului Europei – oferă autorităților judiciare naționale un cadru contextual relevant pentru consolidarea independenței practice a procurorilor la nivel național. Aceasta îi ajută foarte mult să lucreze în mod imparțial și să pună în aplicare mai eficient dispozițiile CEDO, ceea ce le permite să soluționeze mai multe litigii la nivel național și să prevină un aflax de cereri, adeseori de natură repetitivă, către CEDO.

### **III. Deciziile organismelor tratatelor privind independența practică a sistemului judiciar în general și a procurorilor în special**

64. Comitetul pentru drepturile omului (denumit în continuare CDO) este organismul de experți independenți care monitorizează punerea în aplicare a Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice (PIDCP) de către statele părți. Acesta a emis o serie de recomandări relevante privind independența judecătorilor și a procurorilor.

65. Toate statele părți la PIDCP au obligația de a prezenta rapoarte periodice CDO cu privire la modul în care sunt puse în aplicare drepturile prevăzute de convenție. Ca răspuns, CDO face observații finale cu privire la statul în cauză. CDO și-a exprimat în mod repetat îngrijorarea cu privire la procurori și la activitatea acestora în observațiile sale finale emise după revizuirea

<sup>77</sup> Bulgaria.

<sup>78</sup> Ungaria, Lituania.

<sup>79</sup> Ungaria, Slovenia.

<sup>80</sup> Armenia, Republica Cehă, Estonia, Italia, Macedonia de Nord.

<sup>81</sup> Bulgaria, Republica Cehă, Ungaria, Federația Rusă.

rapoartelor prezentate de statele părți.

66. Aceste temeri se referă la reforma sistemului de justiție și la respectarea deplină a garanțiilor procedurale echitabile, ceea ce implică necesitatea consolidării independenței sistemului judiciar și a parchetului<sup>82</sup>.
67. În acest sens, ar trebui să se acorde atenția cuvenită asigurării independenței sistemului judiciar, inclusiv a autorităților de urmărire penală, față de puterea executivă<sup>83</sup>, de Presedinte<sup>84</sup> sau de puterea legislativă<sup>85</sup>.
68. Un organism independent ar trebui să fie responsabil de asigurarea disciplinei judiciare și a garanțiilor suficiente pentru a preveni luarea de măsuri disciplinare împotriva judecătorilor și procurorilor pentru infracțiuni minore sau pentru o interpretare controversată a legii<sup>86</sup>. Un astfel de organism independent, de exemplu un Înalt Consiliu al Procurorilor, ar trebui să fie compus din procurori aleși de organisme de autoreglementare ale profesiei<sup>87</sup>.
69. În acest sens, deciziile privind selecția, regimul disciplinar, evaluarea și numirea permanentă a judecătorilor<sup>88</sup> și a procurorilor<sup>89</sup>, precum și revocarea lor și, prin urmare, inamovibilitatea lor<sup>90</sup>, ar trebui să se bazeze pe criterii obiective prevăzute în mod explicit de lege<sup>91</sup>.
70. De asemenea, au apărut preocupări cu privire la necesitatea de a combate în mod eficient corupția<sup>92</sup> și de a evita corupția în sistemul judiciar, atât de către judecători, cât și de către procurori<sup>93</sup>.
71. Unele țări și-au exprimat îngrijorarea și cu privire la o posibilă sferă prea largă a competențelor procurorului general, situație care ar putea conduce la o responsabilitate diminuată sau la o ingerință în activitatea instanțelor<sup>94</sup>.
72. Pe lângă examinarea rapoartelor statelor părți și formularea de observații finale, CDO asigură, în temeiul Primului Protocol facultativ la Pact, și examinarea comunicărilor individuale cu privire la presupuse încălcări ale PIDCP de către statele părți la protocolul menționat, într-un mod similar cu activitatea desfășurată de CEDO pe baza CEDO<sup>95</sup>.
73. În conformitate cu jurisprudența sa consacrată, CDO este împuternicit, în temeiul articolului 39 alineatul (2) din Pact, să își stabilească propriul regulament de procedură, pe care statele părți au convenit să îl recunoască. Orice stat parte care aderă la Protocolul facultativ recunoaște competența Comitetului pentru drepturile omului de a primi și a lua în considerare comunicările de la persoane aflate sub jurisdicția sa care pretind că sunt victime ale încălcării oricăruia dintre drepturile prevăzute în Pact (preambul și articolul 1). Prin aderarea la

---

<sup>82</sup> Observații finale referitoare la Angola, 2019.

<sup>83</sup> Observații finale cu privire la Azerbaidjan, 2016; Republica Centrafricană, 2020; Republica Cehă, 2019; Guineea Ecuatorială, 2019; Republica Democrată Populară Laos, 2018; Niger, 2019; Paraguay, 2019; România, 2017; Swaziland, 2017; Tadjikistan, 2019

<sup>84</sup> Observații finale referitoare la Belarus, 2018.

<sup>85</sup> Observații finale referitoare la Republica Cehă, 2019; Guatemala, 2018; Republica Democrată Populară Laos, 2018; Paraguay, 2019; Serbia, 2017; Tadjikistan, 2019; Vietnam, 2019; Angola, 2019.

<sup>86</sup> Observațiile finale referitoare la Azerbaidjan, 2016; Belarus, 2018; Bulgaria, 2018.

<sup>87</sup> Observații finale cu privire la Republica Cehă, 2019.

<sup>88</sup> Observații finale cu privire la Azerbaidjan, 2016.

<sup>89</sup> Observații finale referitoare la Belarus, 2018; Vietnam, 2019.

<sup>90</sup> Observațiile finale referitoare la Republica Centrafricană, 2020; Republica Cehă, 2019; Republica Cehă, 2019; Guineea Ecuatorială, 2019; Guatemala, 2018; Mongolia, 2017; Niger, 2019.

<sup>91</sup> Observațiile finale referitoare la Guineea Ecuatorială, 2019; Guatemala, 2018; Republica Democrată Populară Laos, 2018; Mongolia, 2017; Tadjikistan, 2019.

<sup>92</sup> Observațiile finale referitoare la Azerbaidjan, 2016; Guatemala, 2018.

<sup>93</sup> Observații finale referitoare la Angola, 2019; Republica Centrafricană, 2020; Guineea Ecuatorială, 2019; Mongolia, 2017; Paraguay, 2019.

<sup>94</sup> Observațiile finale referitoare la Bulgaria, 2018; Tadjikistan, 2019.

<sup>95</sup> La sfârșitul celei de-a 132-a sesiuni, care a avut loc în iulie 2021, Comitetul a concluzionat că a existat o încălcare a Pactului în 1.278 (83,4%) dintre cele 1.532 de comunicări individuale care i-au fost înaintate începând din 1979.

Protocolul facultativ, statele părți se angajează implicit să coopereze de bună-credință cu Comitetul pentru a-i permite acestuia să examineze comunicările care îi sunt prezentate și, în urma examinării, să transmită punctul său de vedere statului parte și persoanei în cauză (articolul 5, alineatele (1) și (4)). Pentru un stat parte, adoptarea oricărei măsuri care să împiedice comitetul să ia cunoștință de o comunicare, să împiedice sau să încheie examinarea și să își prezinte punctele de vedere este incompatibilă cu obligațiile care îi revin conform articolului 1 din Protocolul facultativ<sup>96</sup>.

74. CDO are o gamă largă de decizii și puncte de vedere cu privire la drepturile prevăzute în Pact, în special cu privire la independența sistemului judiciar, similare în multe privințe cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului<sup>97</sup>.
75. CDO a subliniat<sup>98</sup> că, în temeiul Pactului, o instanță este un organism instituit prin lege, independent de puterea executivă și de cea legislativă sau, în anumite cazuri, se bucură de independență judiciară pentru a decide chestiuni juridice în cadrul procedurilor [care sunt] de natură judiciară. Dreptul oricărei persoane care face obiectul unei acuzații penale de a avea acces la un astfel de organism nu poate fi restricționat, iar orice condamnare penală din partea unui alt organism decât o instanță este incompatibilă cu această dispoziție<sup>99</sup>.
76. CDO a adăugat că cerința de competență, independență și imparțialitate a unei instanțe în temeiul Pactului este un drept absolut, fără excepții<sup>100</sup>. Cerința independenței se referă în special la procedura și calificările pentru numirea judecătorilor, precum și la garanțiile referitoare la inamovibilitatea acestora până la vârsta obligatorie de pensionare sau, după caz, la expirarea mandatului lor, la condițiile de promovare, transfer, suspendare și încetare a funcțiilor acestora, precum și la independența efectivă a sistemului judiciar față de ingerințele politice ale executivului și ale legislativului<sup>101</sup>.
77. Potrivit CDO, statele ar trebui să ia măsuri specifice care să garanteze independența sistemului judiciar și să protejeze judecătorii de orice formă de influență politică în procesul lor decizional, sub forma unor dispoziții constituționale sau a adoptării unor legi care să stabilească proceduri clare și criterii obiective pentru numirea, remunerarea, siguranța mandatului, promovarea, suspendarea, revocarea și măsurile disciplinare luate împotriva membrilor acestuia<sup>102</sup>. O situație în care funcțiile și competențele sistemului judiciar și ale executivului nu sunt separate în mod clar - sau în care acesta din urmă este capabil să îl controleze sau să îl îndrume pe primul - este incompatibilă cu noțiunea de instanță independentă<sup>103</sup>. Este necesară protejarea judecătorilor de conflictele de interese și de intimidare. Pentru a-și păstra independența, statutul judecătorilor – inclusiv în ceea ce

<sup>96</sup> A se vedea Comentariul general nr. 33 (2008), paragrafele 8 și 10; și, în special, *Levinov împotriva Belarusului* (CCPR/C/105/D/1867/2009, 1936, 1975, 1977-1981, 2010/2010), paragraful 8.2; precum și *Poplavny împotriva Belarusului* (CCPR/C/115/D/2019/2010), paragraful 6.2; *Piandiong împotriva Filipinelor* (CCPR/C/70/D/869/1999 și Corr.1), paragraful 5.1; *Maksudov împotriva Kârgâzstanului* (CCPR/C/93/D/1461, 1462, 1476 și 1477/2006), paragrafele 10.1-10.3; și *Yuzepchuk împotriva Belarusului* (CCPR/C/112/D/1906/2009), paragraful 6.2. După cum se menționează la paragraful 19 din Comentariul general nr. 33 (2008) privind obligațiile statelor părți în temeiul Protocolului facultativ, nerespectarea măsurilor provizorii este incompatibilă cu obligația de a respecta cu bună credință procedura de examinare a comunicărilor individuale stabilită de Protocolul facultativ. Prin urmare, CDO este de părere că, prin nerespectarea ordinului de a lua măsuri provizorii, statul parte în cauză încalcă obligațiile care îi revin potrivit articolului 1 din Protocol.

<sup>97</sup> Așa cum a reamintit în Comentariul său general nr. 33 (2008) privind obligațiile statelor părți în temeiul Protocolului facultativ la Pact (a se vedea paragraful 11), CDO consideră că, deși funcția conferită Comitetului pentru drepturile omului de a examina comunicările individuale prin acest instrument nu este în sine cea a unui organism judiciar, opiniile pe care le adoptă în temeiul Protocolului facultativ au unele dintre principalele caracteristici ale unei decizii judiciare. Acestea sunt rezultatul unei examinări care are loc într-un spirit judiciar, marcat în special de imparțialitatea și independența membrilor Comitetului, de interpretarea ponderată a textului Pactului și de caracterul hotărâtor al deciziilor sale.

<sup>98</sup> În interpretarea sa dată articolului 14 din Pact cu privire la accesul la instanțe și la principiile conexe.

<sup>99</sup> CDO, Comentariul general nr. 32 (2007) privind dreptul la egalitate în fața curților și tribunalelor și la un proces echitabil, paragraful 18.

<sup>100</sup> Comunicarea nr. 263/1987, *Gonzalez del Rio împotriva Peru*, paragraful 5.2.

<sup>101</sup> CDO, Comentariul general nr. 32 (2007) privind dreptul la egalitate în fața curților și tribunalelor și la un proces echitabil, paragraful 19.

<sup>102</sup> Observații finale, Slovacia, CCPR/C/79/Add.79 (1997), paragraful 18.

<sup>103</sup> Comunicarea nr. 468/1991, *Oló Bahamonde împotriva Guineei Ecuatoriale*, paragraful 9.4.



privește durata mandatului, independența, securitatea, remunerația adecvată, condițiile de serviciu, vârsta de pensionare și cuantumul pensiei pentru limită de vârstă – trebuie să fie garantat în mod corespunzător prin lege<sup>104</sup>.

78. În ceea ce privește revocarea judecătorilor, CDO a arătat<sup>105</sup> că o astfel de decizie trebuie să se întemeieze pe motive grave legate de abaterile sau incompetența persoanei în cauză și să fie luată în conformitate cu proceduri echitabile care să garanteze obiectivitatea și imparțialitatea prevăzute de Constituție sau de lege. Revocarea judecătorilor de către executiv, de exemplu, înainte de expirarea mandatului pentru care au fost numiți, fără a li se oferi vreun motiv specific și fără a fi invocată o protecție jurisdicțională efectivă pentru a contesta această decizie, este incompatibilă cu independența sistemului judiciar<sup>106</sup>. Același lucru este valabil, de exemplu, pentru revocarea de către executiv a judecătorilor presupuși a fi corupți, fără a respecta niciuna dintre procedurile prevăzute de lege.<sup>107</sup>
79. În ceea ce privește noțiunea de imparțialitate, CDO face distincția între două aspecte<sup>108</sup>: 1) judecătorii nu trebuie să permită ca judecata lor să fie influențată de părtinire sau prejudiciu personal și nici să acționeze astfel încât să favorizeze în mod nejustificat interesele uneia dintre părți în detrimentul celeilalte părți<sup>109</sup>; 2) tribunalul trebuie, de asemenea, să pară imparțial în fața unui observator rezonabil. Un proces al cărui rezultat ar fi fost afectat în mod semnificativ de participarea unui judecător care, în conformitate cu dreptul intern, ar fi trebuit să fie descalificat, nu poate fi considerat, în mod normal, imparțial<sup>110</sup>.
80. CDO impune, totodată, în ceea ce privește libertatea și securitatea persoanelor, un control prompt și periodic – de către o instanță judecătorească sau de către o altă instanță cu aceleași atribute de independență și imparțialitate ca și sistemul judiciar –, pentru a se asigura că detenția nu durează mai mult decât este absolut necesar, că durata totală a unei eventuale detenții este limitată și că o astfel de privare de libertate este în deplină conformitate cu garanțiile prevăzute în Pact<sup>111</sup>.
81. În plus, dreptul oricărei persoane arestate sau reținute de a fi adusă imediat în fața unui judecător sau a unui alt magistrat autorizat prin lege să exercite funcții judiciare este destinat să plaseze sub supraveghere judiciară orice detenție care are loc în cursul unei anchete penale sau al unei urmăriri penale<sup>112</sup>.
82. CDO a abordat, de asemenea, problema protecției procurorilor în contextul libertății lor de exprimare, afirmând că legile privind defăimarea trebuie elaborate cu atenție pentru a asigura conformitatea acestora cu Pactul și pentru a preveni utilizarea lor în practică la înăbușirea libertății de exprimare. În același timp, CDO recunoaște că procurorii nu se află pe picior de egalitate cu personalitățile din viața publică și că, la fel ca judecătorii, trebuie să câștige o anumită încredere publică pentru a-și îndeplini atribuțiile în mod eficient<sup>113</sup>.
83. CDO a adăugat că principiul independenței sistemului judiciar, o garanție esențială a exercitării independente a funcțiilor judiciare, presupune capacitatea judecătorilor și procurorilor de a interpreta și aplica legea, precum și de a evalua în mod liber faptele și

---

<sup>104</sup> CDO, Comentariul general nr. 32 (2007) privind dreptul la egalitate în fața curților și tribunalelor și la un proces echitabil, paragraful 19.

<sup>105</sup> CDO, Comentariul general nr. 32 (2007) privind dreptul la egalitate în fața curților și tribunalelor și la un proces echitabil, paragraful 20.

<sup>106</sup> Comunicarea nr. 814/1998, *Pastukhov împotriva Belarusului*, paragraful 7.3.

<sup>107</sup> Comunicarea nr. 933/2000, *Mundy Busyo et al. împotriva Republicii Democratice Congo*, paragraful 5.2.

<sup>108</sup> Comentariul general nr. 32 (2007) privind dreptul la egalitate în fața curților și tribunalelor și la un proces echitabil, paragraful 21.

<sup>109</sup> Comunicarea nr. 387/1989, *Karttunen împotriva Finlandei*, paragraful 7.2.

<sup>110</sup> *Idem*.

<sup>111</sup> CDO, Comentariul general nr. 35 (2014) privind libertatea și securitatea persoanei, paragraful 15.

<sup>112</sup> CDO, Comentariul general nr. 35 (2014) privind libertatea și securitatea persoanei, paragraful 32.

<sup>113</sup> CDO, Comentariul general nr. 34, paragraful 32; CDO, Comunicarea nr. 2716/2016, *Eglé Kusaitė împotriva Lituaniei*, paragraful 8.7.

probele, fără a fi supuși intimidării, obstrucționării sau imixtiunii în exercitarea funcțiilor lor. Judecătorii nu ar trebui să facă obiectul unor sancțiuni penale sau disciplinare pentru conținutul deciziilor lor, cu excepția cazurilor de infracțiune, corupție, abatere profesională sau incompetență gravă, astfel încât să îi facă inapți să își îndeplinească atribuțiile; în astfel de cazuri, sancțiunea ar trebui impusă în conformitate cu procedurile care respectă garanțiile unui proces echitabil. De asemenea, ar trebui să se prevadă posibilitatea de a corecta erorile judiciare prin revizuirea deciziei de către o instanță superioară<sup>114</sup>.

## **IV. Concluzii**

### **A. Principii dezvoltate de CCPE în ceea ce privește independența procurorilor și a parchetelor**

1. CCPE a elaborat în avizele sale anterioare următoarele elemente-cheie ale independenței procurorilor și parchetelor:
  - procurorii trebuie să fie la adăpost de orice ingerință ilegală în exercitarea atribuțiilor lor și de presiuni politice sau de influență ilegală de orice fel, inclusiv atunci când acționează în afara domeniului de aplicare a dreptului penal, pentru a asigura respectarea deplină și asigurarea respectării depline a legii și a principiului statului de drept;
  - trebuie stabilit un cadru juridic corespunzător, precum cel al sistemului judiciar, care să reglementeze statutul, independența, recrutarea, mandatul și cariera procurorilor pe baza unor criterii transparente și obiective;
  - procurorii trebuie să beneficieze de o carieră până la pensionare, deoarece numirile pe perioade limitate, cu posibilitatea de a fi realeși, prezintă riscul ca procurorii să ia decizii părtinitoare în funcție de prioritățile autorităților împuternicite să facă numiri;
  - independența externă și internă a procurorilor și a parchetelor ar trebui să fie asigurată de un organism independent, cum ar fi un Consiliu al procurorilor;
  - instrucțiunile date procurorilor și parchetelor, atât externe, cât și interne, ar trebui să se bazeze pe orientări care să conțină garanții specifice, cum ar fi legalitatea și transparența acestor instrucțiuni, care ar trebui să urmărească întotdeauna obiectivul de aplicare a legii, respectând în același timp drepturile omului și libertățile fundamentale;
  - statutul, remunerația și regulamentul procurorilor, precum și resursele financiare, umane și de altă natură alocate parchetelor ar trebui reglementate în funcție de importanța misiunii și a activității acestora și într-un mod comparabil cu cel al judecătorilor;
  - procurorii și, după caz, membrii familiilor acestora și mijloacele lor de subzistență trebuie protejați în exercitarea atribuțiilor lor.

### **B. Inventarul jurisprudenței relevante a instanțelor internaționale și a organismelor tratatelor cu privire la independența sistemului judiciar în general și a procurorilor și parchetelor, în special**

2. Dreptul la o instanță independentă și imparțială este o valoare esențială a statului de drept și este consacrat în principalele instrumente juridice internaționale și regionale, garantând respectarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și fiind vital pentru asigurarea încrederii publicului în sistemul de justiție într-o societate democratică. Acest drept a cunoscut o jurisprudență bogată și bine stabilită a curților internaționale și a organismelor

<sup>114</sup> CDO, Comentariul general nr. 34, paragraful 5.5; CDO, Comunicarea nr. 2844/2016, *Baltasar Garzón împotriva Spaniei*, paragraful 5.4.

tratatelor.

3. În această jurisprudență, independența sistemului judiciar a fost examinată în profunzime și conține și trimiteri la independența și autonomia parchetelor. Întrucât, potrivit CCPE, independența și autonomia parchetelor reprezintă un corolar indispensabil pentru independența sistemului judiciar, orientările furnizate de hotărârile și deciziile internaționale relevante referitoare la sistemul judiciar se pot aplica, într-o anumită măsură, *mutatis mutandis* parchetelor.
4. Sistemele de justiție penală, înrădăcinate în culturi juridice diferite, variază în Europa. În ciuda acestor diferențe, în ultimii ani apare un factor important de convergență, bazat pe cerința independenței parchetelor ca o condiție prealabilă pentru statul de drept și independența sistemului judiciar.
5. Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului subliniază că, într-o societate democratică, atât instanțele, cât și autoritățile de anchetă trebuie să rămână libere de presiuni politice. Prin urmare, este în interesul public să se mențină încrederea în independența și neutralitatea politică a autorităților de urmărire penală ale unui stat.
6. Pentru ca o ancheta să fie eficientă, cei responsabili de desfășurarea acesteia trebuie să fie independenți și imparțiali, în drept și în practică. Aceasta înseamnă nu numai absența unei legături ierarhice sau instituționale cu persoanele implicate în evenimente, ci și o independență practică.
7. Garanțiile procedurale generale aplicabile în statele membre includ dispoziții care garantează independența instituțională sau funcțională a procurorilor, indiferent dacă aceștia sunt membri ai sistemului judiciar sau funcționari publici.
8. Parchetele din unele state membre sunt structurate ierarhic, procurorii de rang superior având competența de a emite ordine și instrucțiuni procurorilor de rang inferior. În pofida acestei structuri, în sistemele juridice ale statelor membre există o serie de garanții pentru a asigura eficacitatea și independența organelor de anchetă penală față de procurorii de rang înalt.
9. Curtea de Justiție a Uniunii Europene, interpretând dacă un anumit procuror ar trebui considerat o autoritate judiciară emitentă a unui mandat european de arestare, a declarat că acesta este cazul atunci când îndeplinește următoarele trei criterii: participă la administrarea justiției, acționează în mod obiectiv, este independent și nu este expus niciunui risc de a fi supus, *inter alia*, unei instrucțiuni din partea executivului într-un caz specific. Cu toate acestea, decizia unui procuror care emite un mandat european de arestare trebuie să facă obiectul unui control judiciar.
10. Curtea Interamericană a Drepturilor Omului, în conformitate cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, a declarat că unul dintre principalele obiective ale separării puterilor publice este garantarea independenței judecătorilor. Curtea a apreciat, totodată, că garanțiile sporite de independență aplicabile judecătorilor, datorită independenței necesare a puterii judiciare, care este esențială pentru exercitarea funcțiilor judiciare, ar trebui să se aplice și procurorilor, dată fiind natura funcțiilor pe care le îndeplinesc.
11. Curtea a precizat că autoritățile de anchetă ar trebui să fie independente, *de jure* și *de facto*, ceea ce necesită nu numai independență ierarhică sau instituțională, ci și independență reală. Procurorii nu ar trebui să fie supuși unor presiuni politice sau unor ingerințe nejustificate în acțiunile lor și nici nu ar trebui să fie supuși unor represalii pentru deciziile pe care le-au luat. Acest lucru necesită o garanție a stabilității și o durată determinată în funcțiile lor, precum și garanții procedurale privind revocarea lor sau proceduri disciplinare inițiate împotriva lor.
12. Comitetul pentru Drepturile Omului (CDO), un organism de experți independenți care monitorizează punerea în aplicare a Pactului internațional pentru drepturile civile și politice

(PIDCP), a emis și o serie de recomandări relevante privind independența judecătorilor și a procurorilor. Multe dintre aceste recomandări au fost exprimate în observațiile finale emise după examinarea rapoartelor prezentate de statele părți și se referă la reforma sistemului de justiție și la respectarea deplină a garanțiilor procesuale echitabile, ceea ce implică necesitatea de a consolida independența atât a sistemului judiciar, cât și a parchetului.

13. În acest sens, deciziile privind selecția, disciplina, evaluarea și numirea permanentă a procurorilor, precum și revocările, asigurând astfel securitatea mandatului acestora, ar trebui să se bazeze pe criterii obiective prevăzute explicit de lege.
14. Pe lângă examinarea rapoartelor statelor părți și formularea de observații finale, Primul protocol facultativ la PIDCP conferă CDO competența de a examina plângerile individuale referitoare la presupuse încălcări ale PIDCP. Această competență este recunoscută de toate statele părți în temeiul aderării lor la Protocol. Potrivit jurisprudenței CDO, principiul independenței sistemului judiciar, o garanție esențială a exercitării independente a funcțiilor judiciare, impune ca judecătorii și procurorii să poată interpreta și aplica legea și să evalueze în mod liber faptele și probele, fără a fi supuși intimidării, obstrucționării sau imixtiunii în exercitarea atribuțiilor lor.

### **C. Impactul jurisprudenței relevante a instanțelor internaționale și a organismelor tratatelor asupra independenței practice a procurorilor**

15. Inventarul de mai sus al jurisprudenței relevante a instanțelor internaționale și a organismelor tratatelor, care s-a concentrat timp de mulți ani pe independența judecătorilor și, în ultimii ani, și pe independența procurorilor, oferă elemente utile care pot avea un efect semnificativ asupra imparțialității și independenței, în drept și practică, a procurorilor.
16. Diferitele elemente ale acestei jurisprudențe contribuie la consolidarea independenței instituționale a parchetelor, precum și a independenței funcționale a procurorilor la nivel individual, atât în sistemul de justiție penală, cât și în țările în care procurorul are responsabilități în alte domenii, în afara sistemului de justiție penală.
17. În special, cadrul legislativ referitor la autonomia organizatorică a parchetelor, procesul de numire, evaluare și revocare a procurorilor, durata mandatului acestora, neingerința în activitatea procurorilor și alte aspecte importante legate de cariera lor vor beneficia cu siguranță de această jurisprudență.
18. Principala valoare adăugată a jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO) este forța sa obligatorie și cerința de a lua măsuri generale în statele membre pentru a pune capăt încălcărilor identificate prin hotărârile CEDO. Acest proces este obligatoriu și este supravegheat de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei.
19. Astfel de măsuri generale pot include acte legislative noi sau modificate, noi instituții, mecanisme, noi proceduri, noi criterii pentru numirea, transferul, promovarea, evaluarea, suspendarea și revocarea procurorilor, noi garanții în procedurile disciplinare împotriva acestora, elaborarea de standarde etice și alte măsuri.
20. Există, de asemenea, instrumente consultative importante elaborate de organismele și instituțiile Consiliului Europei care oferă o orientare aprofundată cu privire la independența procurorilor. Aceste instrumente servesc drept standarde juridice fără caracter obligatoriu și oferă o bază pentru reformele judiciare și de urmărire penală în statele membre în cadrul activităților de cooperare ale Consiliului Europei.
21. Aceste instrumente juridice neobligatorii pot, la rândul lor, să servească drept sursă de inspirație și să fie utilizate ca referință, atât la nivel universal, cât și la nivel regional, de către instanțele internaționale și organismele tratatelor, în căutarea lor tot mai activă a unui sistem judiciar mai echitabil și mai eficient, în care independența și imparțialitatea procurorilor și a

parchetelor să fie consacrate într-un cadru juridic adecvat, similar cu cel aplicabil judecătorilor.