

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

CONSILIUL EUROPEI

CCPE(2023)9

Strasbourg, 20 octombrie 2023

**CONSILIUL CONSULTATIV AL PROCURORILOR EUROPENI
(CCPE)**

Avizul nr. 18 (2023) al CCPE

privind consiliile procurorilor

ca organisme-cheie ale autonomiei de conducere a procurorilor

I. Introducere

1. Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE) a elaborat prezentul Aviz privind consiliile procurorilor ca organisme-cheie ale autonomiei de conducere a procurorilor, în conformitate cu mandatul care i-a fost încredințat de Comitetul de Miniștri.
2. Tema Avizului a fost aleasă de către CCPE ca urmare a elaborării standardelor CCPE privind independența și imparțialitatea procurorilor și a necesității de a înțelege cadrul instituțional necesar pentru susținerea acestor principii fundamentale. CCPE a considerat necesar să examineze situația actuală din statele membre în ceea ce privește autonomia de conducere a procurorilor și să formuleze o foaie de parcurs pentru viitor, bazată pe cele mai bune practici europene.
3. Avizul respectă pe deplin Recomandarea Rec(2000)19 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind rolul sistemelor de urmărire penală în sistemul de justiție penală și avizele anterioare ale CCPE, în special Avizul nr. 9 (2014) privind normele și principiile europene aplicabile procurorilor, inclusiv Carta de la Roma, Avizul nr. 13 (2018) privind independența, răspunderea și etica procurorilor, Avizul nr. 16 (2021) privind implicațiile deciziilor instanțelor internaționale și ale organelor tratatelor în ceea ce privește independența practică a procurorilor. În plus, Avizul ia notă, printre altele, și de răspunsurile membrilor CCPE la chestionarul privind consiliile procurorilor ca organisme-cheie ale autonomiei de conducere a procurorilor.
4. Avizul ține seama și de Avizele Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) nr. 10 (2007) privind Consiliul judiciar în serviciul societății și nr. 24 (2021) privind evoluția consiliilor judiciare și rolul acestora în cadrul sistemelor judiciare independente și imparțiale, precum și de jurisprudența relevantă a Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO) și a Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE), instrumente pertinente ale Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția), ale Grupului de State împotriva Corupției (GRECO) și ale altor instituții ale Consiliului Europei.
5. Avizul valorifică, totodată, instrumente relevante ale instituțiilor din afara Consiliului Europei, în special Compendiul privind consiliile judiciare (2021) al Rețelei europene a consiliilor judiciare (en.: ENCJ/ fr.: RECJ), Standardele de responsabilitate profesională și declarația privind drepturile și obligațiile esențiale ale procurorilor ale Asociației Internaționale a Procurorilor (IAP), Raportul Raportorului special al Națiunilor Unite privind independența judecătorilor și avocaților, studiul Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) privind independența procurorilor din Europa de Est, Asia Centrală și Asia-Pacific (2020) și Raportul Biroului OSCE pentru instituții democratice și drepturile omului (ODIHR) privind consolidarea independenței funcționale a procurorilor în statele participante din Europa de Est (2020).
6. CCPE dorește să mulțumească experților desemnați de Consiliul Europei, dl Joao Manuel da Silva Miguel (Portugalia) și dna Anca Jurma (România), pentru contribuțiile lor semnificative în procesul de redactare a textului Avizului.

II. Domeniul de aplicare și scopul Avizului

7. Consiliile procurorilor sunt din ce în ce mai răspândite în sistemele juridice ale diferitelor

state.¹ Cu toate acestea, sistemele de justiție din Europa sunt variate. Diferitele sisteme sunt înrădăcinate în culturi juridice diverse și nu există un model uniform pentru toate statele membre. Această diversitate are și un impact asupra modelelor de autonomie de conducere a procurorilor, cu sau fără consiliu al procurorilor sau alte organisme care se ocupă de această autonomie de conducere.

8. Răspunsurile² la chestionarul privind consiliile procurorilor ca organisme-cheie ale autonomiei de conducere a procurorilor arată că, în majoritatea statelor membre, în cadrul sistemului de urmărire penală există un organism colectiv - indiferent de denumirea sa oficială - care se ocupă de cariera de procuror, inclusiv de numire/alegere, evaluare, promovare, transfer, disciplină și alte aspecte. Aproximativ jumătate dintre aceste organisme se ocupă de chestiuni legate atât de judecători, cât și de procurori, în timp ce cealaltă jumătate se ocupă doar de procurori. În unele state membre, nu există un consiliu al procurorilor sau alte organisme care să se ocupe de autonomia de conducere a procurorilor.
9. Răspunsurile mai arată că există o mare diversitate între statele membre în ceea ce privește structura, organizarea, componența, competența, funcțiile și alte aspecte ale consiliilor procurorilor sau ale altor organisme.
10. În plus, serviciile de urmărire penală sunt structurate și organizate într-o mare varietate de moduri în care consiliul procurorilor sau alte organisme sunt implicate în diferite grade.³
11. În unele modele, serviciul de urmărire penală este total independent atât de puterea executivă, cât și de cea judecătorească.
12. În alte cazuri, serviciul de urmărire penală face parte din puterea judecătorească. În astfel de structuri, există adesea un înalt consiliu judiciar sau un organism independent similar care reglementează carierele atât ale judecătorilor, cât și ale procurorilor.⁴ Poate exista, de asemenea, posibilitatea de a trece de la cariera de judecător la cea de procuror, lucru care, în unele cazuri, este limitat prin lege.
13. Într-un alt model, serviciul de urmărire penală este organizat ca un organism autonom, dar este legat de puterea executivă într-o măsură mai mare sau mai mică. Un consiliu al procurorilor sau un organism independent similar poate, în unele cazuri, să reglementeze cariera procurorilor. Ministrul justiției sau un alt organ al puterii executive păstrează uneori un anumit grad de control asupra recrutării procurorilor și poate decide cu privire la numiri în mod autonom sau la recomandarea consiliului procurorilor. Ministrul justiției poate să

¹ Raportul Comisiei de la Veneția privind standardele europene în ceea ce privește independența sistemului judiciar: Partea II – Serviciul de urmărire penală, 17-18.12.2010, CDL-AD(2010)040 §§ 64-68; a se vedea, de asemenea, Culegerea de avize și rapoarte ale Comisiei de la Veneția privind procurorii (CDL-PI(2022)023), 26 aprilie 2022. A se vedea și Raportul Raportorului special al ONU privind independența judecătorilor și a avocaților (Doc. A/HRC/38/38/38, 2 mai 2018), în care se subliniază că numărul consiliilor judiciare, având responsabilități fie pentru judecători, fie atât pentru judecători, cât și pentru procurori, a crescut foarte mult în ultimele decenii, estimându-se că, până în prezent, peste 70 % din țările lumii au o formă de consiliu judiciar.

² Menționat la punctul 3 din prezentul Aviz.

³ Raportul Raportorului special al ONU privind independența judecătorilor și avocaților, Gabriela Knaul (A/HRC/20/19), 7.6.2012, §29.

⁴ Cunoscut și sub numele de sistemul pasarelă.

fie în continuare responsabil și de aspectele organizatorice și de gestionarea bugetului sistemului de urmărire penală.

14. O variantă a aceluiași model utilizat în alte jurisdicții este aceea că toate chestiunile politice, operaționale și administrative revin șefului operațional al serviciului de urmărire penală. Cu toate acestea, este posibil ca o parte din controlul bugetar să rămână la nivelul ministrului responsabil, ceea ce poate avea un impact asupra independenței serviciului.
15. În unele cazuri, serviciul de urmărire penală face parte din puterea executivă, unde numirile, cariera și procedurile disciplinare pot fi tratate de Ministerul Justiției, iar un consiliu al procurorilor sau un organism similar poate aproba sau oferi consultanță cu privire la aceste aspecte.
16. Deși recunoaște aceste diferențe dintre statele membre, CCPE este de părere că ceea ce le unește este necesitatea de a asigura independența și autonomia serviciilor de urmărire penală pentru a garanta funcționarea și luarea deciziilor în mod imparțial și eficient.
17. Prin urmare, scopul prezentului Aviz este de a examina și de a evidenția rolul-cheie al consiliilor procurorilor și al altor organisme care se ocupă de autonomia de conducere a procurorilor în protejarea independenței și autonomiei instituționale ale serviciilor de urmărire penală și independenței funcționale a procurorilor luați individual.
18. Cu toate acestea, după cum a menționat și Comisia de la Veneția, ar fi dificil să se impună un model unic pentru astfel de consilii ale procurorilor în toate statele membre ale Consiliului Europei, iar existența lor nu poate fi considerată ca un standard uniform obligatoriu pentru toate statele europene.⁵
19. Avizul se străduiește în special să ofere cele mai bune practici statelor membre. Acest lucru are în vedere îmbunătățirea atât a sistemelor existente, cât și a autonomiei de conducere a procurorilor, ținând seama în mod corespunzător de diferențele culturale și tradiții juridice și în cadrul general de consolidare a independenței, eficienței și calității justiției.

III. Misiunea generală a consiliilor procurorilor: garantarea independenței procurorilor și a statului de drept

20. Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (CEDO) consacră statul de drept ca pilon structural al unei societăți democratice. Accesul la justiție este unul dintre elementele esențiale ale CEDO, care proclamă dreptul oricărei persoane la justiție în fața unui tribunal independent și imparțial stabilit prin lege.⁶
21. În consecință, Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) a elaborat o vastă jurisprudență privind standardele de independență și imparțialitate ale judecătorilor și de administrare eficientă a justiției. În acest sens, în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului au fost menționate consiliile judiciare, precum și structura,

⁵ Raportul Comisiei de la Veneția privind standardele europene în ceea ce privește independența sistemului judiciar: Partea II - Serviciul de urmărire penală, 17-18.12.2010, Studiu nr. 494 / 2008 - CDL-AD(2010)040 - §§ 68.

⁶ La articolul 6 din CEDO.

componența și funcționarea acestora.⁷

22. Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) s-a exprimat, de asemenea, cu privire la Consiliile judiciare.⁸ De exemplu, aceasta a afirmat că participarea unor astfel de consilii la procesul de numire a judecătorilor poate contribui, în principiu, la o mai mare obiectivitate a acestui proces. Totuși, acest lucru este valabil, printre altele, numai în cazul în care un astfel de organism este el însuși suficient de independent față de puterile legislative și executive și față de autoritatea căreia trebuie să îi transmită o astfel de propunere de numire.⁹
23. Consiliile judiciare sunt organisme care au sarcina de a proteja independența sistemului judecătoresc și a judecătorilor în mod individual și, prin urmare, de a promova funcționarea eficientă a sistemului judiciar.¹⁰ Până în prezent, multe sisteme juridice europene au introdus consilii ale puterii judecătorești.¹¹ După cum s-a menționat deja, în unele cazuri, aceste consilii se ocupă atât de judecători, cât și de procurori.¹²

⁷ Hotărârile CEDO *Oleksandr Volkov împotriva Ucrainei*, 9 ianuarie 2013, §§ 109-117. *Ramos Nunes de Carvalho e Sá împotriva Portugaliei*, 6.11.2018, § 144; *Guðmundur Andri Ástráðsson împotriva Islandei* [GC], nr. 26374/18, 12.12.2018, § 144. 2020; *Xero Flor w Polsce împotriva Poloniei*, 7.5.2021 - 4907/18, §§ 243-251.

⁸ Trebuie reținut faptul că, în conformitate cu Carta Europeană a Drepturilor Fundamentale, în măsura în care această cartă conține drepturi care corespund drepturilor garantate de Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, sensul și domeniul de aplicare a acestor drepturi sunt aceleași cu cele prevăzute de respectiva Convenție. Această dispoziție nu trebuie să fie un obstacol în calea dreptului Uniunii care prevede o protecție mai amplă (art. 52 alin. (3)). De asemenea, Carta Europeană prevede dreptul la un proces echitabil, similar celui prevăzut de CEDO (art. 47 din Cartă).

⁹ Hotărârea CJUE din 19 noiembrie 2019, C-585/18, C-624/18 și C-625/18. A se vedea, în plus, CJUE, *Comisia Europeană împotriva Poloniei*, 24.6.2019 - C 619/18, §§ 71-73; *A.K. împotriva Krajowa Rada Sadownicta*, 19.11.2019, C 585/18, C-624/18, C-625/18, C-625/18, §§ 120-122; *Comisia Europeană împotriva Poloniei*, 24.6.2019, C 585/18, C-624/18, C-625/18, §§ 120-122; *Comisia Europeană împotriva Poloniei*, 24.6.2019 - C 619/18, §§ 74-75; *A.K. împotriva Krajowa Rada Sadownicta*, 19.11.2019, C 585/18, C-624/18, C-625/18, §§ 123, 133-134; *VQ împotriva Landului Hessa*, 9.7.2020 - C2727/19, § 54; *Repubblica Il-Prim Ministru împotriva WY*, 20.4.2021 - C-624/18, C-625/18, §§ 123, 133-134; *VQ împotriva Landului Hessa*, 9.7.2020 - C2727/19, § 54; *Repubblica Il-Prim Ministru împotriva WY*, 20.4.2021 C-896/19; C-83/19 și altele 18.5.2021.

¹⁰ Recomandarea Rec(2010)12 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind judecătoria: independență, eficiență și responsabilități, punctele 26-29; Avizele CCJE nr. 1 (2001), punctul 45, și nr. 10 (2007) și nr. 24 (2021); Raportul Comisiei de la Veneția privind independența sistemului judiciar, Partea I: Independența judecătorilor (punctul 32), adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 82-a sesiuni plenare (Veneția, 12-13 martie 2010).

¹¹ Comparative Overview on Judicial Councils in Europe / Aperçu comparatif des Conseils de la magistrature en Europe [Ro. : Perspectivă comparativă asupra consiliilor judiciare din Europa] de Prof. Anne Sanders (2022) la <https://rm.coe.int/comparative-overview-on-iudicial-councils-in-europe-en/1680a923bc>, respectiv <https://rm.coe.int/comparative-overview-on-iudicial-councils-in-europe-fr/1680a923bd>. A se vedea și Raportul Comitetului European de Cooperare Juridică (CDCJ) către Secretarul General al Consiliului Europei privind revizuirea punerii în aplicare a Planului de acțiune al Consiliului Europei privind consolidarea independenței și imparțialității judiciare, adoptat de CDCJ în cadrul celei de-a 98-a reuniuni plenare (1-3 iunie 2022).

¹² Comparative Overview on Judicial Councils in Europe / Aperçu comparatif des Conseils de la magistrature en Europe [Ro. : Perspectivă comparativă asupra consiliilor judiciare din Europa] de Prof. Anne Sanders (2022) la <https://rm.coe.int/comparative-overview-on-iudicial-councils-in-europe-en/1680a923bc>, respectiv <https://rm.coe.int/comparative-overview-on-iudicial-councils-in-europe-fr/1680a923bd>.

24. În ceea ce privește în mod specific consiliile procurorilor, deși CEDO nu a elaborat încă o jurisprudență similară, aceasta a subliniat principiul independenței procurorului în general.¹³ De exemplu, Curtea a considerat necesar să reitereze că, într-o societate democratică, atât instanțele, cât și autoritățile de anchetă trebuie să nu fie supuse presiunilor politice.¹⁴ În plus, Curtea a observat că este în interesul public să se mențină încrederea în independența și neutralitatea politică a autorităților de urmărire penală ale unui stat.¹⁵
25. CCPE a subliniat faptul că independența și autonomia serviciilor de urmărire penală constituie un corolar indispensabil pentru independența sistemului judecătoresc și, prin urmare, tendința generală de a obține o astfel de independență trebuie încurajată în continuare.¹⁶ Procurorii trebuie să aibă autonomie decizională și să își îndeplinească atribuțiile fără presiuni sau imixtiuni din exterior, în conformitate cu principiul separării puterilor și al răspunderii.¹⁷
26. CCPE a mers mai departe și a recomandat în mod direct un statut pentru procurori care să le asigure independența și autonomia externă și internă, de preferință prin dispoziții la cel mai înalt nivel juridic și care să garanteze aplicarea acestora de către un organism independent, cum ar fi un consiliu al procurorilor, în special în ceea ce privește numirile/alegerile, carierele și disciplina,¹⁸ care trebuie reglementate prin procese și proceduri clare și bine înțelese.¹⁹
27. Comisia de la Veneția a constatat că aceste consilii ale procurorilor sunt importante pentru a reduce și, în cele din urmă, pentru a elimina riscurile create de imixtiunea altor puteri ale statului (de exemplu, puterea executivă și legislativă) sau, cu alte cuvinte, pentru a consolida independența procurorilor. În cazul consiliilor care răspund atât de judecători, cât și de procurori, trebuie să se asigure că aceștia nu își pot influența reciproc numirea/alegera și procedurile disciplinare.²⁰
28. Comisia de la Veneția a mai remarcat că, atunci când sunt independente de alte organisme de stat, consiliile procurorilor au avantajul de a putea oferi o contribuție valoroasă de expertiză în procesul de numire și cel disciplinar, protejând astfel procurorii de influența politică. În funcție de modul de numire, acestea pot oferi legitimitate

¹³ Avizul CCPE nr. 16 (2021) privind implicațiile hotărârilor instanțelor internaționale și ale organelor tratatelor în ceea ce privește independența practică a procurorilor, punctele 16-36, pentru o analiză și o listă a hotărârilor relevante ale CEDO.

¹⁴ Hotărârea CEDO *Guja împotriva Moldovei* nr. 14277/04, 12 februarie 2008, § 86.

¹⁵ Hotărârea CEDO *Guja împotriva Moldovei* nr. 14277/04, 12 februarie 2008, § 90; a se vedea, *mutatis mutandis*, *Prager și Oberschlick împotriva Austriei*, 26 aprilie 1995, § 34, Seria A nr. 313.

¹⁶ Avizul CCPE nr. 9 (2014) privind normele și principiile europene referitoare la procurori, Carta de la Roma, secțiunea IV.

¹⁷ Avizul CCPE nr. 9 (2014) privind normele și principiile europene referitoare la procurori, Carta de la Roma, secțiunea V.

¹⁸ Avizul CCPE nr. 13 (2018) privind independența, responsabilitatea și etica procurorilor, Recomandarea iii. A se vedea și Raportul Comitetului European de Cooperare Juridică (CDCJ) către Secretarul General al Consiliului Europei privind revizuirea punerii în aplicare a Planului de acțiune al Consiliului Europei privind consolidarea independenței și imparțialității judiciare, adoptat de CDCJ în cadrul celei de-a 98-a reuniuni plenare (1-3 iunie 2022), punctul 147.

¹⁹ Avizul CCPE nr. 9 (2014) privind normele și principiile europene referitoare la procurori, pct. 52.

²⁰ Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția), Raport privind standardele europene în ceea ce privește independența sistemului judiciar: Partea II – Serviciul de urmărire penală, 17-18.12.2010, CDL-AD(2010)040, concluzia 20).

democratică sistemului de urmărire penală. Acolo unde există, pe lângă faptul că participă la numirea procurorilor, acestea joacă adeseori un rol în chestiuni disciplinare.²¹

29. Grupul de state împotriva corupției (GRECO) al Consiliului Europei a elaborat, la rândul său, orientări privind autonomia de conducere a procurorilor atunci când a emis recomandări privind consolidarea independenței procurorilor ca o condiție prealabilă pentru promovarea integrității în cadrul serviciului de urmărire penală. Recunoscând că există o diversitate de sisteme în ceea ce privește rolul și organizarea urmăririi penale în cadrul sistemului de justiție penală, GRECO a recomandat țărilor în care există consilii ale procurorilor (sau consilii mixte, judecătorești și ale procurorilor), ca acestea să joace un rol mai important în selecția, numirea/alegerea și gestionarea carierei procurorilor, în chestiuni disciplinare, precum și în administrarea cazurilor și în programele organizaționale ale parchetelor.²²
30. Rețeaua Europeană a Consiliilor Judiciare (En.: ENCJ/Fr.: RECJ) consideră că astfel de consilii trebuie să acționeze pentru a consolida și menține statul de drept, în special prin sprijinirea independenței judiciare, a asumării răspunderii și a calității sistemului judiciar. Totodată, ENCJ/RECJ subliniază faptul că, dacă aceste standarde nu abordează în mod specific aspecte referitoare la procurori, având în vedere marea varietate de modele de organizare a serviciilor de urmărire penală din Europa, acest lucru nu înseamnă că ele nu se pot aplica și procurorilor și nu pot proteja independența acestora.²³
31. Studiul Rețelei anticorupție pentru Europa de Est și Asia Centrală (ACN) a Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE), deși recunoaște absența oricărui standard internațional obligatoriu în acest domeniu, încurajează țările să dezvolte consilii naționale ale procurorilor sau alte tipuri de organisme autonome. Aceste organisme, cărora li se conferă competențe în ceea ce privește numirea/alegerea procurorilor, procedurile disciplinare și alte aspecte esențiale, reprezintă un factor relevant care consolidează independența serviciului de urmărire penală și îi protejează pe procurori de ingerințe și presiuni externe.²⁴
32. În plus, studiul OCDE menționat mai sus evidențiază existența în unele țări a unor organisme colegiale în cadrul serviciilor de urmărire penală care analizează, propun sau chiar adoptă decizii importante privind activitățile procurorilor.²⁵
33. Organizația Națiunilor Unite recunoaște, pe de altă parte, că serviciile de urmărire penală sunt construite într-o mare varietate de moduri, iar în cazul în care serviciul de urmărire penală este organizat ca o agenție autonomă, un consiliu al procurorilor sau un organism

²¹ Raportul Comisiei de la Veneția privind standardele europene în privința independenței sistemului judiciar: Partea II - Serviciul de urmărire penală, 17-18.12.2010, Studiul nr. 494 / 2008 - CDL-AD(2010)040 - §§ 64-68.

²² GRECO, "Corruption prevention. Members or Parliament, Judges and Prosecutors. Conclusions and trends" ["Prevenirea corupției. Membri ai Parlamentului, judecători și procurori. Concluzii și tendințe"], pagina 28.

²³ Compendiul ENCJ/RECJ privind consiliile judiciare (2021).

²⁴ A se vedea Rețeaua anticorupție a OCDE pentru Europa de Est și Asia Centrală (ACN) la <https://www.oecd.org/comuption/acn/The-Independence-of-Prosecutors-in-Eastern-Europe-Central-Asia-and-Asia-Pacific.pdf>, pagina 29.

²⁵ A se vedea Rețeaua anticorupție a OCDE pentru Europa de Est și Asia Centrală (ACN) la <https://www.oecd.org/comuption/acn/The-Independence-of-Prosecutors-in-Eastern-Europe-Central-Asia-and-Asia-Pacific.pdf>, paginile 38-39.

independent similar poate reglementa cariera procurorilor.²⁶

34. Ținând seama de marea varietate de sisteme juridice și de urmărirea penală din Europa, CCPE constată că pot exista alte mijloace eficiente de a asigura independența și autonomia de conducere a procurorilor decât înființarea de consilii ale procurorilor sau alte organisme care se ocupă de aceasta. Totuși, existența acestor consilii sau a altor organisme are o valoare instituțională clară, în comparație cu mijloacele alternative. Aceste instituții produc efecte de durată și asigură viabilitatea pe termen lung a unor sisteme de urmărirea penală independente și autonome.
35. Prin urmare, trebuie subliniată valoarea instituțională a consiliilor procurorilor - fie ca organisme separate, fie ca parte a consiliilor judiciare, responsabile atât pentru judecători, cât și pentru procurori - sau a altor organisme care se ocupă de autonomia de conducere a procurorilor.
36. În plus, astfel de consilii nu trebuie să existe doar în legislație, ci trebuie să fie și operaționale în practică. Existența unui cadru legislativ și a unor standarde internaționale ar putea să nu fie întotdeauna suficiente în sine pentru dezvoltarea în practică a unui sistem de urmărirea penală independent și imparțial. Din acest motiv, serviciul de urmărirea penală și alte ramuri ale guvernului, politicienii, mass-media și societatea civilă trebuie să colaboreze într-un efort pe termen lung pentru a spori profesionalismul, transparența și etica în cadrul serviciului de urmărirea penală și al sistemului judiciar pentru a transforma regulile de pe hârtie într-o cultură a respectului pentru independența judiciară în beneficiul societății.²⁷
37. În concluzie, consiliile procurorilor sunt foarte bine plasate astfel încât:
 - să garanteze eficacitatea și imparțialitatea serviciilor de urmărirea penală și ale procurorilor, prin independența procesului decizional al acestora, în conformitate cu principiile statului de drept;
 - să creeze astfel un cadru favorabil pentru ca serviciile de urmărirea penală să poată garanta caracterul legal al procedurilor și dreptul la un proces echitabil, în conformitate cu principiile statului de drept; și
 - să asigure conformitatea activității procurorilor cu instrumentele internaționale obligatorii din punct de vedere juridic, în special cu Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și cu instrumentele legislative neobligatorii (soft law).
38. Atunci când se abordează aceste funcții și altele, precum și rolul consiliilor procurorilor, trebuie respectate principiile din Recomandarea Rec(2000)19 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind rolul organelor de urmărirea penală în sistemul de justiție penală, precum și din avizele aferente ale CCPE, ca garanții minime pentru sistemul de

²⁶ Raportul Raportorului special al ONU privind independența judecătorilor și avocaților, Gabriela Knaul (A/HRC/20/19, 7.6.2012, § 29).

²⁷ Comisia de la Veneția, Aviz interimar de urgență privind proiectul noii constituții, 11 decembrie 2020, Bulgaria, CDL-AD(2020)035 pct. 37; a se vedea și Avizul CCJE nr. 24(2021) - CCJE(2021)11. Test pentru sistemele judiciare din Europa în: European Yearbook of Constitutional Law [Anuarul european de drept constituțional] 2019, 287-310.

urmărire penală, independența, imparțialitatea și eficacitatea acestuia.

IV. Componenta consiliilor procurorilor: în vederea asigurării funcționării eficiente a unui consiliu independent și transparent

1. Componenta consiliilor procurorilor

39. Structura și componenta consiliilor procurorilor prezintă caracteristici de natură variată. Originile și evoluțiile acestora sunt legate de dezvoltarea fiecărui sistem juridic în parte și de contextul istoric, cultural și social aferent acestuia.
40. Pentru a garanta stabilitatea consiliilor procurorilor și pentru a sublinia importanța acestora, aceste organisme trebuie să fie în mod necesar înființate prin lege și să funcționeze în baza legii, precum consiliile judiciare.
41. Nu există un model unic pentru consiliul procurorilor. Principiul fundamental trebuie să fie constituirea unei structuri cu o componentă adecvată, proporțională cu dimensiunea serviciului de urmărire penală, pentru a optimiza îndeplinirea sarcinilor acestuia. Statelor membre li se lasă o marjă de apreciere în ceea ce privește înființarea unor astfel de organisme, cu condiția ca acest principiu fundamental să fie respectat.
42. Acolo unde există consilii ale procurorilor pot fi identificate două modele principale: unul în care membrii procurori reprezintă majoritatea sau totalitatea componentei și celălalt în care membrii procurori nu reprezintă majoritatea componentei.
43. Atât CCPE, cât și Comisia de la Veneția au subliniat faptul că înființarea unui consiliu al procurorilor este un pas foarte binevenit în direcția depolitizării serviciilor de urmărire penală și, prin urmare, este foarte important ca acesta să fie conceput ca un organism pluralist. Pentru a asigura neutralitatea acestui organism, trebuie să se stipuleze în mod clar independența consiliului și a membrilor săi.²⁸
44. De asemenea, Comisia de la Veneția a subliniat în special că, dacă aceste consilii sunt compuse în mod echilibrat, de exemplu din procurori, avocați și reprezentanți ai societății civile și dacă sunt independente de alte instituții de stat, ele au avantajul de a putea oferi o contribuție valoroasă de expertiză în procesul de numire și în procedurile disciplinare și, astfel, de a proteja procurorii de influența politică.²⁹
45. Prezența și participarea membrilor care nu sunt magistrați constituie o modalitate de a promova și garanta independența reală a sistemului de urmărire penală, punând consiliul la adăpost de orice interferență politică și servind la consolidarea autonomiei sale. În plus,

²⁸ Joint Opinion of the Venice Commission, Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), on the draft Amendments to the Law on the Prosecutor's Office of Georgia [Avizul comun al Comisiei de la Veneția, al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE) și al Biroului OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (OSCE/BIDD), privind proiectul de amendamente la Legea privind Parchetul din Georgia], CDL-AD(2015)039, punctele 33-34.

²⁹ Venice Commission's Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service [Raportul Comisiei de la Veneția privind standardele europene în ceea ce privește independența sistemului judiciar: Partea a II-a – Serviciul de urmărire penală], CDL-AD(2010)040, punctul 65.

participarea membrilor care nu sunt magistrați consolidează responsabilitatea și transparența profesiei de procuror și deschiderea acesteia față de publicul larg.

46. În cadrul consiliilor cu o componență mixtă, este de preferat ca membrii procurori să constituie majoritatea, aleși de către colegii lor, în conformitate cu norme adoptate anterior, după o procedură transparentă și printr-o metodă care să garanteze o reprezentare cât mai largă la toate nivelurile, echilibrată din punct de vedere al genului și, după caz, cu o reprezentare la nivel regional și național, în toate grupurile de lucru ale consiliului. Toți membrii procurori trebuie să acționeze în calitate de reprezentanți ai întregului serviciu de urmărire penală.
47. Componența consiliilor procurorilor trebuie, după caz, să reflecte diversitatea din cadrul sistemelor de urmărire penală și din societate în general. Membrii care nu sunt magistrați, atunci când sunt aleși de Parlament, trebuie să fie aleși cu o majoritate calificată pentru a permite participarea opoziției. Cu toate acestea, în cazul nealegerii în primul tur, aceasta poate avea loc în al doilea tur cu majoritate simplă, ca mecanism antiblocaj.
48. Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) a subliniat că potențialii membri ai consiliului judiciar nu trebuie să fie politicieni activi, membri ai Parlamentului sau reprezentanți ai executivului.³⁰ CCPE este de părere că o abordare similară trebuie să fie adoptată în ceea ce privește membrii consiliilor procurorilor.
49. Numărul membrilor *ex officio* nu trebuie să aducă atingere principiilor evidențiate mai sus.
50. Un consiliu al procurorilor poate beneficia de membri cu normă întreagă, în funcție de necesități, pentru a-și îndeplini mai eficient misiunea, precum și pentru a-și consolida independența și imaginea publică. Trebuie să se prevadă garanții în vederea asigurării reintegrării membrilor procurori în funcții care corespund vechimii și calificărilor lor, după încheierea mandatului.

2. Calificările membrilor consiliilor procurorilor

51. Membrii consiliilor procurorilor, fie că sunt sau nu procurori, trebuie să fie selectați pe baza unor criterii prestabilite, echitabile și clare, printr-o procedură transparentă.
52. Trebuie stabilit în prealabil un set de norme care să aibă în vedere criteriile de eligibilitate. Competența, experiența, integritatea, independența, imparțialitatea și alte elemente relevante privind candidații ar trebui să fie evidențiate și luate în considerare.
53. Candidații la funcția de membru al consiliilor procurorilor trebuie, în special, să dea dovadă de standarde etice înalte și nu trebuie să fie implicați în politică pentru o perioadă rezonabilă de timp înainte și după mandatul lor în cadrul consiliului.

3. Metode de selecție a membrilor consiliilor procurorilor

54. Membrii unui consiliu al procurorilor trebuie să fie selectați într-un mod care să sprijine

³⁰ CCJE Opinion No. 10 (2007) on Council for the Judiciary at the service of society [Avizul nr. 10 (2007) al CCJE privind consiliul judiciar în serviciul societății], punctul 23; a se vedea, de asemenea, CCJE Opinion No. 24 (2021) on the evolution of Councils for the Judiciary and their role in independent and impartial judicial systems [Avizul nr. 24 (2021) al CCJE privind evoluția consiliilor judiciare și rolul acestora în cadrul sistemelor judiciare independente și imparțiale], punctul 8(B)(b).

independența și funcționarea eficientă a consiliului, a serviciului de urmărire penală și, ca efect direct, a sistemului judiciar, eliminând sau ocolind orice percepție privind influența politică sau conflictul de interese.

55. Selecția membrilor trebuie să fie reglementată de reguli prestabilite, diseminate în prealabil. Aceste reguli trebuie să se aplice indiferent de metoda de selecție în cauză: alegeri, numiri sau altele.
56. Trebuie să existe reguli care să garanteze că membrii procurori sunt selectați de către colegii lor, reprezentând toate nivelurile de serviciu de urmărire penală și nu numai funcționarii de rang înalt din cadrul organelor de urmărire penală. Asociațiile procurorilor pot avea dreptul de a prezenta candidați.
57. Procesul de selecție trebuie să fie transparent și să asigure verificarea calificărilor candidaților, în special a imparțialității și integrității acestora. Posturile vacante trebuie să fie anunțate public, iar egalitatea de șanse trebuie garantată pentru a sprijini crearea unui grup diversificat de candidați independenți.
58. Numărul de membri *ex officio* trebuie limitat, iar participarea reprezentanților puterii executive trebuie descurajată.
59. Trebuie evitată, de preferință, alegerea membrilor procurori de către parlamente sau selectarea acestora de către executiv. Se poate accepta alegerea de către parlamente a membrilor care nu sunt magistrați. Cu toate acestea, procesul de selecție trebuie să fie transparent și, de preferință, să se facă cu majoritate calificată.³¹ În cazul nealegerii în primul tur, aceasta poate avea loc în al doilea tur cu majoritate simplă, ca mecanism antiblocaj.
60. Poate fi oportună alegerea sau numirea membrilor care nu sunt magistrați de către instituții precum barourile sau alte asociații profesionale, organizații neguvernamentale (ONG-uri), atunci când acestea sunt în conformitate cu tradițiile juridice ale statelor membre.

4. Selectarea președinților consiliilor procurorilor

61. Președintele unui consiliu al procurorilor poate juca un rol esențial în funcționarea consiliului și în imaginea sa externă și internă. Trebuie să se adopte norme clare în acest sens.
62. Președintele unui consiliu al procurorilor trebuie să fie ales/numit într-un mod care să asigure imparțialitatea și independența sa față de puterile legislativă și executivă și să asigure absența unei influențe nejustificate din partea ierarhiei serviciului de urmărire penală.
63. Comisia de la Veneția a subliniat faptul că alegerea președintelui unui consiliu de către membrii acestuia este binevenită.³² În cazul în care ministrul justiției este membru ex

³¹ Venice Commission's Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service [Raportul Comisiei de la Veneția privind standardele europene în materie de independență a sistemului judiciar: Partea a II-a - Serviciul de urmărire penală], CDL-AD(2010)040, punctul 66.

³² Venice Commission's Opinion on the draft law on the Public Prosecutors' service of Moldova [Avizul

officio al consiliului, faptul că acesta prezidează consiliul poate ridica îndoieli cu privire la independența acestui organism.³³ Prin urmare, CCPE este de părere că președintele trebuie să fie unul dintre membrii procurori, ales de către toți membrii - atât de către procurori, cât și de cei care nu sunt magistrați - cu majoritate calificată. Aceeași regulă trebuie să se aplice și în cazul alegerii președinției altor organisme similare. Cu toate acestea, în cazul nealegerii în primul tur, aceasta poate avea loc în al doilea tur cu majoritate simplă, ca mecanism antiblocaj.

64. În țările în care, în virtutea tradițiilor lor juridice, președintele consiliului procurorilor poate fi numit *ex officio*, președinția consiliului nu trebuie să fie acordată unui membru *ex officio* care reprezintă puterea executivă (de exemplu, ministrul justiției), pentru a se evita orice influență nejustificată.

5. Statutul și durata mandatului membrilor consiliilor procurorilor

65. Mandatul tuturor membrilor consiliului procurorilor trebuie să aibă aceeași durată. Aceștia trebuie să fie selectați pentru un mandat fix și trebuie să se bucure de o protecție adecvată pentru a le garanta imparțialitatea și independența.
66. Mandatul unui membru trebuie să se încheie numai după alegerea succesorului acestuia. Reafirmând importanța siguranței mandatului tuturor membrilor consiliului ca o condiție pentru independența acestuia, revocarea din funcție a unui membru trebuie să se bazeze pe motive serioase, clar stabilite prin lege, și pe o procedură în care să fie garantate drepturile sale la un proces echitabil.
67. În acest sens, CCPE este de acord cu Comisia de la Veneția că posibilitatea de a revoca un membru al Consiliului Magistraturii pentru că a făcut obiectul uneia dintre sancțiunile disciplinare prevăzute de lege pentru judecători și procurori este discutabilă, întrucât permite demiterea persoanei chiar și pentru cele mai ușoare sancțiuni disciplinare.³⁴ În acest context, se poate reaminti, de asemenea, că, în opinia Comisiei de la Veneția, deciziile de suspendare a unui membru trebuie să țină seama de gravitatea acuzațiilor și de existența cel puțin a unei cauze probabile că a fost comisă o abatere disciplinară gravă.³⁵ CCPE consideră că trebuie să existe o posibilitate de recurs judiciar.

Comisiei de la Veneția cu privire la proiectul de lege privind Serviciul de Procuratură al Republicii Moldova], CDL- AD(2008)019, punctul 62.

³³ Joint Opinion of the Venice Commission, Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), on the draft Amendments to the Law on the Prosecutor's Office of Georgia [Avizul comun al Comisiei de la Veneția, al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE) și al Biroului OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (OSCE/BIDDO), cu privire la proiectul de amendamente la Legea privind Parchetul din Georgia], CDL-AD(2015)039, punctul 40.

³⁴ Venice Commission's Opinion on Amendments to Law No. 303/2004 on the Statute of Judges and Prosecutors, Law No. 304/2004 on Judicial Organization, and Law No. 317/2004 on the Superior Council for Magistracy in Romania [Avizul Comisiei de la Veneția privind modificările aduse Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară și Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii din România], CDL-AD(2018)017, punctul 142.

³⁵ Venice Commission's Opinion on the Draft Law on the Judicial Council in North Macedonia [Avizul Comisiei de la Veneția cu privire la proiectul de lege privind Consiliul Judiciar din Macedonia de Nord], CDL- AD(2019)008, punctul 37; a se vedea, de asemenea, Venice Commission's Opinion on the Draft Amendments to the Law on the High Judicial Council of Serbia [Avizul Comisiei de la Veneția cu privire la proiectul de modificare a Legii privind Consiliul Judiciar Superior din Serbia], CDL-AD(2014)028,

68. De asemenea, CCPE este de acord cu ceea ce a subliniat Comisia de la Veneția în ceea ce privește revocarea membrilor aleși ai acestor consilii prin retragerea încrederii, adică prin votul adunărilor generale ale parchetelor. Comisia de la Veneția s-a opus în mod constant introducerii unui astfel de mecanism, deoarece implică o evaluare subiectivă și poate împiedica reprezentanții aleși să ia decizii în mod independent. Un vot de încredere este mai degrabă specific instituțiilor politice și nu este potrivit pentru instituții precum consiliile judiciare și cu atât mai puțin pentru membrii individuali ai acestor consilii.³⁶
69. În caz de incapacitate sau de pierdere a statutului în temeiul căruia un membru a fost ales sau numit în cadrul consiliului, acest membru își poate înceta mandatul. În cazul unei decizii a consiliului însuși sau a unui organ special din cadrul acestuia, membrul trebuie să beneficieze de o audiere echitabilă, inclusiv de posibilitatea de a face recurs, în cadrul procedurilor stabilite de lege.

V. Competențele și atribuțiile consiliilor de procurori în vederea consolidării independenței și imparțialității justiției

70. Atât Comisia de la Veneția, cât și GRECO au confirmat faptul că consiliile procurorilor se pot ocupa de aspectele legate de numirea/alegerea procurorilor, precum și de chestiunile disciplinare, inclusiv de revocare. De exemplu, Comisia de la Veneția a subliniat că, în astfel de cazuri, procurorul în cauză ar trebui să aibă dreptul de a fi audiat în cadrul unei proceduri contradictorii, iar în sistemele în care există un consiliu al procurorilor, acest consiliu sau o comisie disciplinară din cadrul acestuia ar putea să se ocupe de cazurile disciplinare (urmând ca o cale de atac la o instanță împotriva sancțiunilor disciplinare să fie în continuare disponibilă).³⁷ GRECO a subliniat, de asemenea, că, în mod ideal, unui astfel de consiliu i s-ar putea acorda un rol important în tratarea chestiunilor disciplinare.³⁸
71. CCPE a menționat, de asemenea, în legătură cu numirea/alegerea procurorilor, că eforturile depuse în vederea asigurării imparțialității, care, într-o formă sau alta, trebuie să ghideze procesul de recrutare și perspectivele de carieră ale procurorilor, pot avea ca rezultat mecanisme care să asigure un sistem competitiv de acces la profesie și înființarea de consilii superioare fie pentru întregul sistem judiciar, fie doar pentru procurori.³⁹
72. Consiliile procurorilor trebuie să aibă o gamă largă de competențe pentru a proteja și

punctul 30.

³⁶ Venice Commission's Opinion on Amendments to Law No. 303/2004 on the Statute of Judges and Prosecutors, Law No. 304/2004 on Judicial Organization, and Law No. 317/2004 on the Superior Council for Magistracy in Romania [Avizul Comisiei de la Veneția privind modificările aduse Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară și Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii din România], CDL-AD(2018)017, punctul 143.

³⁷ Venice Commission's Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service [Raportul Comisiei de la Veneția privind standardele europene în materie de independență a sistemului judiciar: Partea a II-a - Serviciul de urmărire penală], CDL-AD(2010)040, punctul 52.

³⁸ GRECO's Fourth Evaluation Round Report on Hungary (2015) [Raportul GRECO aferent Rundeii a patra de evaluare privind Ungaria (2015)], pagina 49.

³⁹ Opinion No. 9 (2014) of the CCPE on European norms and principles concerning prosecutors, Explanatory Note [Avizul nr. 9 (2014) al CCPE privind normele și principiile europene referitoare la procurori, Notă explicativă], punctul 54.

promova într-o mai bună măsură independența procurorilor și administrarea eficientă a justiției. Competențele și atribuțiile consiliului trebuie să fie prevăzute prin lege.

73. Astfel, consiliile procurorilor trebuie să aibă un rol în reglementarea sau dezvoltarea organizării sistemului de urmărire penală și a parchetelor. Pe lângă aspectele legate de numire/alegere și cele disciplinare menționate mai sus, acestea se pot ocupa de evaluarea, promovarea și transferul procurorilor.
74. În plus, trebuie încurajate și alte competențe ale consiliilor procurorilor în ceea ce privește organizarea serviciilor de urmărire penală, cum ar fi:
- a. formarea procurorilor;
 - b. controlul și/sau gestionarea bugetului sistemului de urmărire penală în vederea gestionării eficiente a acestuia;
 - c. asigurarea transparenței sistemului de urmărire penală și a relațiilor cu mass-media, inclusiv protejarea, dacă este necesar, a imaginii procurorilor;
 - d. cooperarea cu alte organisme relevante la nivel național, european și internațional;
 - e. promovarea eficienței și calității justiției;
 - f. furnizarea de avize cu privire la propunerile legislative privind organizarea și funcționarea serviciilor de urmărire penală, precum și pentru sistemul judiciar în ansamblu.
75. În cazurile în care diferite funcții ale unui consiliu al procurorilor, cum ar fi numirea/alegerea, chestiunile disciplinare și formarea procurorilor, sunt atribuite diferitelor secții sau comisii ale acestui consiliu sau diferitelor organisme independente competente pentru aspecte specifice ale administrării serviciilor de urmărire penală, componența acestora trebuie să reflecte tipul de sarcini și modul în care acestea ar trebui îndeplinite.
76. Competențele financiare extinse ale unui consiliu al procurorilor implică responsabilitatea acestuia nu numai față de puterile executivă și legislativă, ci și față de instanțe și față de public.

VI. Funcționarea consiliilor procurorilor și procesul decizional în cadrul acestora

77. Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) a subliniat faptul că fiecare consiliu judiciar trebuie să funcționeze în mod transparent, motivându-și deciziile și procedurile și răspunzând în acest mod. Relațiile dintre consilii și alte puteri ale statului, și anume puterea executivă și legislativă, trebuie să se bazeze pe o cultură a respectului pentru statul de drept și pe înțelegerea rolurilor lor specifice într-un stat democratic. Consiliile trebuie să se angajeze în mod activ într-un dialog deschis și respectuos cu celelalte puteri ale statului, cu asociațiile judecătorilor și cu societatea civilă, inclusiv cu barourile, ONG-