

Strasbourg, 23 noiembrie 2018

## CONSILIUL CONSULTATIV AL PROCURORILOR EUROPENI (CCPE)

### Avizul CCPE nr. 13(2018):

### "Independența, responsabilitatea și etica procurorilor"

#### I. INTRODUCERE, SCOP ȘI DOMENIU DE APLICARE A AVIZULUI

1. Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE) a fost înființat de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei în 2005, care i-a fixat sarcina de a formula, între altele, avize cu privire la aspectele legate de aplicarea Recomandării (2000) 19 a Comitetului de Miniștri către statele membre referitoare la rolul serviciului de urmărire penală/ministerului public în sistemul de justiție penală.

2. Ca urmare a deciziei Comitetului Miniștrilor adoptate în acest cadru<sup>1</sup>, CCPE a decis să pregătească și să adopte în 2018 un aviz privind independența, responsabilitatea și etica procurorilor.

3. În acest scop, ținând seama de faptul că multe instrumente internaționale sunt deja dedicate independenței procurorilor, CCPE se bazează în special pe Avizul său nr. 4 (2009) intitulat "Judecătorii și procurorii într-o societate democratică" (Declarația de la Bordeaux), adoptat în comun cu Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE), și reamintește că independența serviciului de urmărire penală/ministerului public este un corolar indispensabil independenței judecătorilor. De asemenea, CCPE face trimitere la Avizul nr. 9 (2014) intitulat "Normele și principiile europene aplicabile procurorilor" (Carta de la Roma), în care se menționează că trebuie încurajată tendința generală de a spori independența și autonomia efectivă a serviciilor de urmărire penală/ministerului public, că procurorii trebuie să fie autonomi în luarea deciziilor și să-și îndeplinească îndatoririle fără presiuni sau ingerințe externe.

4. În prezentul aviz, CCPE abordează posibila ingerință în independența procurorilor și presiunile asupra acestora, în special presiunile politice, așa cum s-a observat în unele state membre. Cunoscând problemele legate de independență, responsabilitate și etică, CCPE

<sup>1</sup> A 1300-a reuniune a miniștrilor adjuncți, 21-23 noiembrie 2017.

urmărește să sensibilizeze procurorii și autoritățile competente cu privire la evoluțiile și reformele relevante din aceste domenii.

5. De asemenea, CCPE ia în considerare Planul de acțiune al Consiliului Europei privind consolidarea independenței și imparțialității sistemului judiciar în statele membre<sup>2</sup>, precum și Raportul Secretarului General al Consiliului Europei din 2016 privind "starea democrației, a drepturilor omului și a statului de drept - un imperativ pentru securitatea Europei"<sup>3</sup>.

6. CCPE reamintește aici, așa cum a făcut în cursul activității sale anterioare, că funcția procurorilor și modul în care aceasta este exercitată trebuie să fie compatibile cu respectarea dreptului persoanelor la un proces echitabil în conformitate cu articolul 6 din Convenția europeană a drepturilor omului (denumită în continuare CEDO). În același timp, procurorii își îndeplinesc atribuțiile în cadrul principiului statului de drept, care necesită respectarea unui anumit număr de valori fundamentale, cum ar fi imparțialitatea, transparența, onestitatea, prudența, corectitudinea și contribuția la calitatea justiției. Pentru a spori încrederea publicului în sistemul de justiție, procurorii trebuie să fie în permanență preocupați să se asigure că aceste valori sunt respectate și că ele le ghidează activitatea.

7. În ultimii ani, CEDO a elaborat un corp important de jurisprudență în sensul apărării independenței procurorilor, indiferent dacă aceștia sunt considerați autoritate judiciară sau nu. Procurorul care conduce și controlează prima fază a procedurilor penale trebuie considerat "soldatul din avanpostul respectării drepturilor omului", iar acest rol esențial trebuie jucat pe tot parcursul procesului<sup>4</sup>.

8. În sistemele lor de organizare administrativă și ierarhică, statele membre trebuie să se asigure că, dacă intenționează să confere sau să mențină pentru procurori statutul de autoritate judiciară în sensul CEDO, aceștia dispun de toate garanțiile atașate acestui statut, în special de independență, așa cum se specifică în jurisprudența CEDO<sup>5</sup>.

9. Sarcinile atribuite procurorilor diferă de la stat la stat, în conformitate cu sistemele în vigoare. Astfel, sistemele juridice ale unora dintre statele membre prevăd principiul "legalității" ca bază a urmăririi penale, alte state membre prevăd principiul "discreției" sau al "oportunității"; iar altele combină cele două principii. Unele state membre încredințează procurorilor un rol de supraveghere reală a poliției și anchetatorilor, altele nu; în unele sisteme procurorii intervin în audieri, în alte sisteme rolul lor în cadrul procedurilor penale este limitat. În multe state membre procurorii se bucură de competențe în desfășurarea acțiunii publice și a urmăririi penale, precum și în controlul legalității anchetelor ce urmează a fi prezentate judecătorilor ca bază pentru deciziile lor. Uneori aceștia au competențe și în ceea ce privește executarea sentințelor și supravegherea penitenciarelor.

10. Principiile independenței, obiectivității și imparțialității stabilite în prezentul aviz și în avizele anterioare ale CCPE privind cauzele penale se aplică *mutatis mutandis* competențelor ce nu țin de activitatea penală ale procurorilor.

11. În cele din urmă, CCPE dorește să reamintească - fără a repeta conținutul acestora - unele instrumente și documente europene și internaționale relevante în acest domeniu, cum ar fi cele ale Consiliului Europei (în special Avizele CCPE și CCJE și „Liniile directoare

---

<sup>2</sup> Pregătit la inițiativa Secretarului General al Consiliului Europei și adoptat la cea de-a 1253-a reuniune a miniștrilor adjuncți din 13 aprilie 2016.

<sup>3</sup> Prezentat la cea de-a 126-a sesiune a Comitetului de miniștri, din 18 mai 2016 (Sofia).

<sup>4</sup> A se vedea selecția de jurisprudență CEDO cu privire la acțiunile procurorilor în anexa la prezentul Aviz.

<sup>5</sup> A se vedea selecția de jurisprudență CEDO cu privire la acțiunile procurorilor în anexa la prezentul Aviz.

europene privind etica și conduita procurorilor – ghidul de la Budapesta<sup>6</sup>) și ale altor organizații internaționale<sup>7</sup>.

12. Având în vedere aceste instrumente și într-un context european în care modalitățile în care procurorii își îndeplinesc sarcinile sunt în continuă evoluție, prezentul aviz nu vizează adoptarea unui cod european rigid, ci mai degrabă a unui fel de "nucleu dur" al principiilor care trebuie adus la cunoștința autorităților competente, care să ghideze acțiunile zilnice ale procurorilor și comportamentul acestora, atât în interiorul, cât și în afara muncii lor, și la care aceștia să poată face referire.

13. Independența, responsabilitatea și etica procurorilor trebuie să fie concepute înscrise într-un statut al procurorilor prevăzut într-o lege sau chiar în constituțiile statelor membre.

14. În măsura în care atribuțiile judecătorului și ale procurorului sunt apropiate și complementare, la fel ca cerințele privind statutul și condițiile de [intrare în] serviciu<sup>8</sup>, procurorii trebuie să beneficieze de garanții similare cu cele ale judecătorilor.

## II. CONCEPTE

### *Independența procurorilor*

15. Prin "independență" se înțelege faptul că procurorii nu sunt supuși vreunei ingerințe ilegale în exercitarea atribuțiilor lor de a asigura respectarea și aplicarea legii și a statului de drept și că, în acest context, nu sunt supuși niciunei presiuni politice sau oricărei alte influențe ilegale.

16. Independența se aplică atât serviciului public de urmărire penală/ministerului public în ansamblul său, cât și procurorilor luați individual, în sensul specificat mai jos.

17. Procurorii trebuie să își exercite libertatea de exprimare și de asociere într-o manieră care să fie compatibilă cu funcția lor și care nu afectează sau nu pare să afecteze independența sau imparțialitatea judecătorilor și a procurorilor. Deși sunt liberi să participe la dezbateri publice pe probleme relevante de drept, de justiție sau de administrarea justiției, ei trebuie să se abțină de la a comenta cazurile curente și să evite să exprime opinii care ar putea afecta reputația și integritatea instanței. Procurorii trebuie să se abțină de la exercitarea de activități politice incompatibile cu principiul imparțialității<sup>9</sup>.

18. Procurorii ar trebui să aibă libertatea de a constitui și de a adera asociații profesionale pentru a-și reprezenta interesele, a-și proteja statutul și a-și promova formarea profesională.

### *Responsabilitatea procurorilor*

<sup>6</sup> Adoptate la Conferința procurorilor generali din Europa, la 31 mai 2005. A se vedea și instrumentele Comisiei de la Veneția (în special Raportul asupra normelor europene privind independența sistemului judiciar: Partea a II-a – serviciul public de urmărire penală/Ministerul public adoptat în decembrie 2010, CDL-AD (2010) 040).

<sup>7</sup> A se vedea, de exemplu, instrumentele și documentele Rețelei europene a consiliilor judiciare (ENCJ/RECJ) (în special Raportul ENCJ intitulat "Independența și responsabilitatea serviciului public de urmărire penală/ministerului public" pentru 2014-2016), ale Organizației Națiunilor Unite (în special, orientările privind rolul procurorilor din 1990 și Convenția împotriva corupției din 2003), cele ale Asociației Internaționale a Procurorilor (în special Standardele/Norme de responsabilitate profesională și Declarația obligațiilor și drepturilor esențiale ale procurorilor din 1999), precum și Statutul și rolul procurorilor – un ghid adoptat în comun de către Biroul Națiunilor Unite pentru Droguri și Criminalitate și Asociația Internațională a Procurorilor în 2014.

<sup>8</sup> A se vedea Avizul nr. 9 (2014) al CCPE, punctul 53 din Nota explicativă la Carta de la Roma.

<sup>9</sup> A se vedea Avizul nr. 9 (2014) al CCPE, punctele 81 și 82 din Nota explicativă la Carta de la Roma.

19. A fi "responsabil" înseamnă în special:

- să nu acționeze în mod arbitrar;
- să își întemeieze deciziile pe prevederi legislative;
- să își motiveze deciziile pe baza principiului legalității sau oportunității (discreție);
- să furnizeze rapoarte, după caz, părților interesate relevante.

#### *Etica procurorilor*

20. "Etica" este definită ca un set de linii directoare care conține norme de conduită și practici preconizate, atât în interiorul, cât și în afara muncii tuturor procurorilor care lucrează pentru sau în numele unui serviciu public de urmărire penală.

21. Respectarea normelor etice este o datorie fundamentală care trebuie să ghideze activitatea procurorilor. Este important ca aceștia să poată face referire la lucrări ce conțin principiile etice care le guvernează conduita.

22. Comportamentul procurorilor, precum și cel al judecătorilor, nu poate fi lăsat la discreția acestora, indiferent dacă este în interiorul sau în afara muncii lor. Acest lucru este deosebit de important atunci când se evaluează activitatea procurorilor și în cazul unor proceduri disciplinare împotriva lor.

### **III. INDEPENDENȚA PROCURORILOR**

23. Misiunea procurorului este solicitantă și dificilă: ea necesită profesionalism, caracter, curaj, măsură și determinare. Deținerea acestor calități trebuie să fie un criteriu hotărâtor în recrutarea procurorilor și pe tot parcursul carierei lor. Procesul de formare în domeniul juridic, de selecție a candidaților și de formare continuă trebuie să asigure respectarea unor astfel de criterii. Aceste cerințe individuale nu sunt însă suficiente pentru a asigura independența procurorilor. Statutul și independența procurorilor trebuie să fie clar stabilite și garantate prin lege.

24. Este de dorit mai cu seamă ca, în acest context, ținând seama de echilibrul între femei și bărbați, procesul de numire, transfer, promovare și disciplină a procurorilor să fie clar stabilit în formă scrisă și cât mai aproape posibil de cel al judecătorilor, în special în statele membre care apără principiul unității sistemului judiciar și au [stabilit] legături între funcțiile judecătorilor și procurorilor pe tot parcursul carierei. În astfel de cazuri, trebuie stabilite prevederi, de preferință prin lege, și puse în aplicare sub controlul unei autorități profesionale independente (de exemplu, compusă din majoritatea judecătorilor și procurorilor aleși de către colegii lor), cum ar fi un consiliu judiciar sau un consiliu al procurorilor, cu competențe privind numirea, promovarea și disciplina procurorilor. Acest lucru este deosebit de important pentru a li se recunoaște procurorilor calitatea de autoritate judiciară în temeiul articolului 5 din CEDO sau pentru a li se acorda un rol și o autoritate incontestabile în chestiuni legate de drepturile și libertățile individuale, în special în domenii noi, cum ar fi protecția datelor cu caracter personal.

25. De asemenea, în vederea asigurării independenței procurorilor, trebuie stabilite mecanisme clare în ceea ce privește inițierea urmăririi penale sau a procedurilor disciplinare împotriva procurorilor; de exemplu, în unele state membre există o procedură specială stabilită prin lege care permite inițierea procedurilor pentru infracțiuni administrative și/sau penale despre care se presupune că au fost comise de procurori.

26. Aceste dispoziții trebuie, totodată, să vizeze prevenirea și soluționarea eventualelor conflicte de interese, posibile sau reale, și să permită procurorilor să asigure aplicarea corespunzătoare a legii fără a fi expuși la presiuni sau măsuri contrare misiunii lor.

27. În general, independența procurorilor implică faptul că aceștia dispun de mijloace suficiente, dar și autoritatea, competența și atribuțiile necesare îndeplinirii corespunzătoare a îndatoririlor lor. Aceștia trebuie să fie consultați mai ales cu privire la determinarea resurselor necesare funcțiilor lor.

28. Trebuie prevăzută o pregătire adecvată a procurorilor în ceea ce privește administrarea serviciului și gestionarea resurselor lor, în caz contrar independența lor putând fi în mod semnificativ afectată.

29. Se vor asigura procurorilor mijloace de trai comparabile cu cele ale judecătorilor, inclusiv remunerarea corespunzătoare, asigurarea independenței materiale și a protecției acestora, precum și cea a membrilor familiilor lor. Această protecție trebuie să includă protecția juridică și fizică a vieții, sănătății și bunurilor lor, precum și a onoarei și a reputației lor, împotriva oricărei violențe, atac sau presiuni, și li se vor oferi asigurări din partea statului în această privință.

30. Statutul juridic al procurorilor pe care se bazează activitățile acestora este de cele mai multe ori necunoscut publicului și, în consecință, este adeseori înțeles greșit. Prin urmare, informații relevante trebuie să fie puse la dispoziția publicului pentru a se evita orice interpretare greșită a rolului lor. Serviciile de urmărire penală trebuie implicate în acest proces.

#### *Independența externă și independența internă*

31. Procurorii trebuie să fie independenți în ceea ce privește statutul și comportamentul lor:

- ei trebuie să se bucure de independență externă, adică fără intervenție nejustificată sau ilegală a altor autorități publice sau neguvernamentale (de exemplu, partidele politice);
- ei trebuie să se bucure de independență internă și trebuie să-și poată exercita liber sarcinile și să decidă, chiar dacă modalitățile de acțiune variază de la un sistem juridic la altul, în funcție de relația cu ierarhia.

32. În unele tradiții juridice, opinia publică asociază acțiunea publică a procurorilor cu exercitarea puterii politice, în special prin intermediul guvernului. Jurisprudența CEDO impune independența reciprocă a acestor două autorități, deoarece lipsa acesteia distruge legitimitatea intervenției procurorului în faza de pregătire și în desfășurarea procesului penal, precum și în domeniile sale de competență din afara domeniului penal<sup>10</sup>. Într-adevăr, procurorul trebuie să fie garantul respectării legii și apărătorul societății; nu trebuie să transmită interesele vreunui grup social, politic sau religios, ale vreunei fracțiuni a guvernului sau să își protejeze susținătorii. Această cerință este deosebit de importantă atunci când intervenția procurorului vizează combaterea crimei organizate ori a corupției sau are un impact asupra drepturilor și libertăților individuale, în special în timpul detenției persoanelor.

33. CCPE încurajează tendința generală către o mai mare independență a procurorilor și a serviciilor publice de urmărire penală/ministerelor publice, deși încă nu există norme comune în acest sens.

---

<sup>10</sup> A se vedea selecția de jurisprudență CEDO privind acțiunea procurorilor în anexa la prezentul Aviz.

34. Respectarea *independenței externe* nu împiedică serviciul public de urmărire penală/ministerul public să primească instrucțiuni generale referitoare la prioritățile activităților de urmărire penală prevăzute de lege, dezvoltarea cooperării internaționale sau cerințele legate de organizarea sa.

35. Aceste instrucțiuni trebuie să fie întotdeauna acordate conform legii, într-o manieră complet transparentă și în scris, iar discuțiile pe care le pot genera nu trebuie să aducă atingere situației personale a procurorului, inclusiv carierei sale.

36. Instrucțiunile executivului privind cazuri specifice sunt în general nedorite. În acest context, instrucțiunile de neurmărire penală trebuie interzise, iar instrucțiunile de urmărire penală trebuie să fie strict reglementate în conformitate cu Recomandarea Rec (2000) 19<sup>11</sup>.

37. Instanțele trebuie să respecte independența procurorilor. Intervenția și atitudinea procurorului trebuie să nu lase să planeze vreo îndoială asupra obiectivității și imparțialității sale. Judecătorii și procurorii trebuie să beneficieze atât de independență în ceea ce privește executarea funcțiilor lor, cât și să fie și să pară independenți unul față de celălalt.

38. Procurorii trebuie să respecte independența instanțelor și a sistemului judiciar în ansamblu. Aceștia pot contesta deciziile judecătorilor numai prin căile de atac prevăzute de lege. Procurorii trebuie să ia toate măsurile aflate în competența lor pentru a proteja independența instanțelor.

39. *Independența internă* nu înseamnă că fiecare procuror este liber să facă orice; acesta poate fi supus unei ierarhii a cărei sarcină este aceea de a asigura, în mod clar și fără a aduce atingere independenței, buna funcționare a serviciului public de urmărire penală/ministerului public în ansamblul său și coerența, consecvența și uniformitatea acțiunii în administrarea justiției și protecția drepturilor omului.

40. Structura ierarhică este un aspect comun al majorității serviciilor de urmărire penală/ministerelor publice. Independența internă nu exclude o organizare ierarhică a serviciului de urmărire penală/ministerului public și emiterea de recomandări sau orientări generale privind aplicarea legii pentru a asigura coerența dreptului și a jurisprudenței sau a priorităților în materie de urmărire penală. Acest lucru este necesar în special în acele state membre în care se aplică principiul oportunității urmăririi penale. Toate instrucțiunile interne din cadrul serviciului public de urmărire penală/ministerului public trebuie să fie furnizate în scris, să fie transparente și să urmărească găsirea adevărului și asigurarea bunei administrări a justiției.

41. Liniile de acțiune privind autoritatea, obligația de a da socoteală și responsabilitatea trebuie să fie transparente, pentru a promova încrederea publicului.

---

<sup>11</sup>A se vedea punctul 13 litera (d) din Recomandarea Rec (2000) 19: "În țările în care serviciul public de urmărire penală/ministerul public face parte din guvern sau este subordonat acestuia, statul trebuie să ia toate măsurile pentru a se asigura că atunci când guvernul este autorizat să emită instrucțiuni de urmărire penală într-un caz specific, acestea sunt însoțite de garanții suficiente de transparentă și corectitudine, în condițiile prevăzute de legislația națională, guvernul fiind îndreptățit, de exemplu, să:

- solicite mai întâi avizul scris al serviciului public de urmărire penală/ministerului public competent sau al organismului reprezentativ care efectuează urmărirea penală;
- își motiveze în mod corespunzător instrucțiunile scrise, mai ales atunci când ele nu concordă cu acest aviz, și să le transmită pe cale ierarhică;
- se asigure că, înainte de proces, avizul și instrucțiunile fac parte din dosar, astfel încât celelalte părți să poată lua cunoștință de ele și să facă observații".

42. Dacă un procuror primește instrucțiuni individuale de la superiorii săi care par a fi ilegale sau nu sunt în conformitate cu codul de etică profesională, el nu trebuie să fie obligat să le respecte și trebuie să aibă posibilitatea de a-și prezenta motivele superiorilor.

43. Trebuie create mecanisme clare care să permită procurorilor de nivel inferior să atace sarcinile sau instrucțiunile unui procuror de nivel superior în cazul în care consideră că aceste sarcini sau instrucțiuni sunt ilegale sau nejustificate.

44. Posibilitatea de a introduce o cale de atac împotriva deciziilor procurorului, fie că este vorba de un procuror superior, fie de o instanță, mai ales atunci când este depusă de victime, nu contravine în niciun fel independenței procurorului, ci contribuie la sporirea responsabilității lui, cu condiția ca aceasta să fie examinată în mod corespunzător, iar părțile să fie informate în acest sens.

45. Independența procurorilor implică și o independență materială care, la fel ca în cazul judecătorilor, necesită mijloace financiare și alte mijloace necesare exercitării misiunilor lor:

- procurorii sunt deseori obligați să fie la datorie noaptea și în sărbătorile legale; ei ar trebui să fie în număr suficient pentru a face față acestor constrângeri și ar trebui să primească o remunerație corespunzătoare pentru a nu fi descurajați în îndeplinirea sarcinilor în astfel de situații;
- aceștia trebuie să dispună de echipamente moderne și de servicii corespunzătoare (computere și software de înaltă performanță, sisteme de videoconferințe, acces la servicii de traducere dacă este necesar etc.) adaptate sarcinilor lor zilnice și care să le permită să comunice eficient cu poliția și instanțele judecătorești, avocații, părțile și partenerii internaționali, într-un context de cooperare internațională extinsă, de raționalizare geografică a instanțelor (harta judiciară) și de modernizare a sistemelor judiciare;
- ei trebuie să beneficieze de sprijinul unui personal adecvat, precum și de acces la informațiile juridice relevante (legislație, jurisprudență etc.), la experți specializați (în domeniile bancar, economic, securitate cibernetică, biologie etc.) și la expertize medico-legale (analiza ADN, sisteme de detectare a drogurilor etc.).

#### **IV. RESPONSABILITATEA PROCURORILOR**

46. Pentru a promova încrederea publicului, procurorii trebuie să fie independenți, dar și să se simtă responsabili. Această responsabilitate trebuie exercitată cu respectarea drepturilor și libertăților individuale, inclusiv a prezumției de nevinovăție și a protecției vieții private. Instrucțiuni și coduri de etică și conduită profesională clare, publicate și actualizate în mod regulat, contribuie la promovarea transparenței, a coerenței, responsabilității și corectitudinii.

47. Se presupune că responsabilitatea procurorilor nu aduce atingere independenței lor. Deși independenți, procurorii sunt răspunzători, în cazurile și în maniera prevăzută de legislația națională:

- ei trebuie să raporteze, după caz, ierarhiei, părților și, în special, victimelor, autorităților judiciare și altor funcționari și organisme publice, societății civile și mass-media. Aceștia trebuie să își explice acțiunile sau să ofere informații publicului într-o manieră proactivă, în special în cazurile care necesită atenție și preocupare din partea publicului; informațiile pot lua forma unui raport anual (general sau referitor la un anumit aspect al delincvenței din jurisdicția lor), constând în explicarea cauzelor unei neîndepliniri sau a unei erori în cadrul unei proceduri sau a unei evaluări sau pur și simplu se referă la faza în derulare a unei anchete sau proceduri;
- ei sunt supuși, după caz, procedurilor disciplinare care trebuie să se bazeze pe o lege în cazul unor încălcări grave ale îndatoririlor lor (neglijență, încălcare a obligației de păstrare a secretului, reguli anticorupție etc.), din motive clare și întemeiate; procedurile trebuie să fie transparente, să aplice criterii stabilite și să se desfășoare în fața unui organism independent de executiv; procurorii în cauză trebuie să fie audiați și trebuie să li se permită să se apere cu ajutorul consilierilor lor, să fie protejați de orice influență politică și să aibă posibilitatea de a-și exercita dreptul la recurs în fața unei instanțe; totodată, orice sancțiune trebuie să fie necesară, adecvată și proporțională cu infracțiunea disciplinară.

48. Cu excepția cazului în care se constată că aceștia au comis o abatere disciplinară sau că nu și-au îndeplinit în mod corespunzător sarcinile, procurorii, la fel ca judecătorii, nu pot fi trași la răspundere personală pentru alegerile lor de acțiune publică, din moment ce acestea sunt rezultatul unei analize intelectuale și juridice personale.

49. Statele trebuie să remedieze daunele provocate de acțiunile profesionale sau de omisiunea procurorilor, iar procurorii nu ar trebui să fie trași la răspundere personală pentru astfel de daune, cu excepția cazurilor de infracțiuni intenționate și / sau neglijență gravă.

50. Procurorii nu trebuie să beneficieze de imunitate generală, ci de imunitate funcțională pentru actele îndeplinite cu bună-credință în îndeplinirea îndatoririlor lor<sup>12</sup>. Cu toate acestea, procurorii trebuie să răspundă penal pentru orice infracțiune comisă, inclusiv în cadrul administrării justiției, în conformitate cu legislația națională.

#### **V. ETICA PROCURORILOR**

51. Respectarea statului de drept impune procurorilor, ca și judecătorilor, să respecte cele mai înalte standarde etice și profesionale, atât în exercitarea atribuțiilor lor, cât și în afara lor,

<sup>12</sup> Avizul nr. 9 (2014) al CCPE, punctul X al Cartei de la Roma.



permițând astfel societății să aibă încredere în justiție. Procurorii acționează în numele poporului și în interesul public. Prin urmare, ei trebuie să fie întotdeauna integri, să acționeze în conformitate cu legea, în mod echitabil, imparțial și obiectiv, să respecte și să apere drepturile și libertățile fundamentale, inclusiv prezumția de nevinovăție, dreptul la un proces echitabil și principiul egalității armelor, al separării puterilor și al forței obligatorii a hotărârilor judecătorești definitive. În cele din urmă, ei au datoria de a nu se supune influenței politice sau de altă natură.

52. Normele etice ale procurorilor trebuie, de preferință, să fie specificate prin lege și să ia forma unor coduri de etică, elaborate și făcute publice de către organismele statutare și/sau disciplinare naționale, cum ar fi consiliile judiciare sau ale procurorilor. La elaborarea acestor coduri naționale de etică trebuie luate în considerare documentele internaționale corespunzătoare. Mai jos sunt prezentate, ca referință, unele dintre cele mai relevante norme etice privind activitățile procurorilor.

53. Procurorii au o obligație de neutralitate și trebuie să acționeze independent de preferințele lor personale, mediul social, relațiile, convingerile lor politice, filozofice sau religioase; ei trebuie să respecte diversitatea și să se abțină de la prejudecăți sau discriminări. Procurorii nu trebuie să tolereze nicio formă de hărțuire, rasism sau discriminare sau vreo formă de comportament neadecvat la locul de muncă.

54. Ei trebuie să fie imparțiali în deciziile lor, să fie transparenți, să evite conflictele de interese și nu trebuie să favorizeze o parte ca urmare a unei eventuale legături cu aceasta. Atunci când există riscul ca procurorul să nu aibă o distanță suficientă față de acea persoană, acesta trebuie să se abțină de la examinarea cazului. De asemenea, procurorii trebuie să evite orice posibilitate de presiune nejustificată (de exemplu, prin intermediul mass-media). Procurorii trebuie să se abțină de la orice activitate politică incompatibilă cu principiul imparțialității și nu trebuie să acționeze în cazurile în care interesele lor personale (sau cele ale familiei) le-ar putea compromite deplina imparțialitate și obiectivitate.

55. Ei trebuie să facă dovada unei integrități absolute a comportamentului lor și să nu accepte niciun fel de avantaje sau remunerații legate de semnificația/conținutul alegerilor lor, nici să-și mențină ambițiile [legate] de carieră care le-ar putea ghida în mod necorespunzător deciziile (de exemplu pentru a satisface o anumită autoritate politică sau administrativă).

56. Aceștia trebuie să fie ghidați numai de voința de a asigura respectarea legii și trebuie să se asigure întotdeauna că oferă un temei juridic clar, motivat și transparent al deciziilor lor.

57. Atunci când supraveghează anchetele, procurorii trebuie să se asigure că acestea se desfășoară în mod independent, în conformitate cu legea, și să joace un rol activ în protejarea drepturilor apărării și egalitatea armelor. În astfel de cazuri, aceștia trebuie să se asigure că restricțiile privind libertățile individuale și viața privată sunt necesare, corespunzătoare și proporționale cu scopul legitim urmărit, în special în cazurile de terorism sau în alte cazuri legate de siguranța publică.

58. Procurorii trebuie să se asigure că toate anchetele și investigațiile necesare și rezonabile sunt efectuate înainte de a lua o decizie de urmărire penală continuă numai atunci când un caz se întemeiază pe dovezi evaluate ca fiind fiabile și admisibile. Urmărirea penală trebuie să se desfășoare în mod ferm dar corect și să nu depășească ceea ce este indicat de probe.

59. Procurorii nu trebuie să folosească probele obținute printr-o încălcare gravă a drepturilor omului, ei trebuie să se asigure că aceste elemente nu pot fi acceptate de către instanțele de judecată și că se aplică sancțiuni corespunzătoare celor responsabili.

60. Procurorii trebuie să fie animați de atenția celorlalți în așteptarea lor legitimă de a li se face dreptate. Această atenție trebuie să se îndrepte în special către cei mai vulnerabili: victimele, martorii, persoanele în vârstă, copiii și adolescenții, persoanele cu dizabilități, persoanele fără resurse sau care au dificultăți în a înțelege situațiile cu care se confruntă, străinii ruși de mediul lor familiar și/sau care nu înțeleg limba și sistemul de procedură.

61. În exercitarea atribuțiilor lor, fie în serviciu, fie în cursul anchetei sau la audieri, procurorii trebuie să dea dovadă de discreție și rezervă; mai ales, ei nu trebuie să își exprime convingerile politice, filozofice sau religioase, dușmăniile personale sau să manifeste dispreț ori o atitudine violentă față de orice persoană, ca urmare a antipatiei pe care le-ar putea-o inspira comportamentul acesteia, indiferent de posibila gravitate a condamnării.

62. Atunci când misiunea lor îi autorizează să facă declarații sau comunicări cu privire la cazurile pe care le cunosc, procurorii trebuie să se asigure că nu pun în pericol viața sau integritatea fizică a celor implicați în proces (și anume victimele și martorii) sau activitatea anchetatorilor prin dezvăluiri din investigațiile în derulare, că nu încalcă principiul prezumției de nevinovăție și că nu afectează în mod nejustificat onoarea și reputația altora cu simple presupuneri/supoziții.

63. Formarea inițială și continuă a procurorilor trebuie să includă educația în domeniul eticii.

64. Deoarece problemele etice cu care se confruntă procurorii sunt din ce în ce mai diverse, complexe și evoluează în timp, statele membre trebuie să prevadă mecanisme și resurse (organism specific independent, experți în consiliile judiciare sau consiliile procurorilor etc.), pentru a-i ajuta pe procurori să răspundă la întrebările pe care și le pun (de exemplu, asupra posibilității de a se retrage dintr-un caz ca urmare a unui eventual conflict de interese sau a oricăror cunoștințe ori prejudecăți pe care le-ar putea avea, a posibilității de a avea activități suplimentare, cum ar fi arbitrajul etc.).

65. Statele membre trebuie să se asigure că procurorii sunt protejați de toate inconveniențele ce rezultă din respectarea normelor etice care le revin funcției, în special intimidare, izolare sau posibile obstacole în carieră care pot fi generate de aceasta.

## **VI. COOPERAREA INTERNAȚIONALĂ**

66. Deși sistemele de organizare socială, politică, juridică și administrativă diferă de la un stat membru la altul, aderarea comună la valorile democratice facilitează dezvoltarea unor soluții juridice similare și oportunități de cooperare între procurorii din diferitele state membre.

67. Cu sprijinul administrațiilor lor, serviciile publice de urmărire penală/ministerele publice și, după caz, procurorii înșiși trebuie să beneficieze de acest lucru și să promoveze oportunitățile de schimb de informații în materie de bune practici privind independența, responsabilitatea și etica. În acest scop, trebuie dezvoltate rețele de schimb de informații, seminarii internaționale la nivel bilateral și multilateral, [sesiuni de] formare, înfrățiri sau orice alt mijloc de îmbogățire reciprocă.

68. În viitor această cooperare internațională trebuie să includă și aspecte legate de protejarea independenței, a responsabilității și a eticii.

## RECOMANDĂRI

- i. Trebuie să se adopte dispoziții corespunzătoare în statele membre, în paralel cu independența judecătorilor, pentru a consolida independența, responsabilitatea și etica procurorilor în domeniul penal sau în celelalte domenii de competență ale acestora. Influența politică nu este acceptabilă.
- ii. Statele membre, ținând cont de echilibrul între femei și bărbați, trebuie să se asigure că procurorii sunt selectați pe baza aptitudinilor și valorilor lor morale și etice și că ei beneficiază de o formare inițială și continuă corespunzătoare pentru a-și exercita atribuțiile în mod independent, imparțial, cu răspundere și deplina respectare a normelor etice. Acestea trebuie să faciliteze furnizarea de informații și sfaturi pertinente procurorilor cu privire la aceste aspecte.
- iii. Statutul, independența, recrutarea și cariera procurorilor trebuie, în același mod ca pentru judecători, să fie clar stabilite prin lege și să fie reglementate de criterii transparente și obiective. Statele membre trebuie să garanteze un statut pentru procurori care să le asigure [acestora] independența internă și externă, de preferință prin prevederi la cel mai înalt nivel juridic și punerea în aplicare a acestora de către un organism independent, cum ar fi un consiliu al procurorilor, în special pentru numiri, carieră și disciplină.
- iv. Instrucțiunile furnizate de executiv cu privire la anumite cazuri sunt în general nedorite. În acest context, instrucțiunile de urmărire penală trebuie să fie interzise, iar instrucțiunile de urmărire penală trebuie să fie strict reglementate în conformitate cu Recomandarea Rec (2000) 19.
- v. Independența internă nu împiedică organizarea ierarhică a serviciului public de urmărire penală/ministerului public și emiterea de recomandări generale cu privire la aplicarea legii pentru a asigura coerența și consecvența legislației și a jurisprudenței sau a priorităților în materie de urmărire penală.
- vi. Dacă se dau instrucțiuni procurorilor, acestea trebuie să fie date în scris, în deplină transparență și întotdeauna în scopul aplicării legii, cu respectarea drepturilor și libertăților, fără restricții disproporționate față de obiectivul legitim urmărit.
- vii. Informații corespunzătoare cu privire la serviciul public de urmărire penală/ministerul public și activitățile de urmărire penală trebuie să fie puse la dispoziția publicului larg. Procurorii trebuie să joace un rol-cheie în diseminarea acestor informații. Asigurând, în același timp, respectarea independenței, principiul prezumției de nevinovăție, necesitățile anchetei și datele cu caracter personale, procurorii trebuie să raporteze cu privire la activitățile lor și rezultatele acestora superiorilor lor și altor autorități publice cu care trebuie să lucreze, precum și opiniei publice prin canalele adecvate și conform legii.
- viii. Atunci când misiunea lor îi autorizează să facă declarații publice cu privire la cazurile lor, procurorii trebuie să se asigure că nu pun în pericol viața sau integritatea fizică a celor implicați în procedură sau activitatea anchetatorilor prin dezvăluirea de instrucțiuni în derulare și că nu încalcă principiul prezumției de nevinovăție.
- ix. Statele membre trebuie să îi protejeze pe procurori în îndeplinirea atribuțiilor lor și, dacă este cazul, pe membrii familiilor acestora.

- x. Promovarea procurorilor trebuie să se bazeze pe merit.**
- xi. Statutul, remunerarea și tratamentul procurorilor, precum și resursele financiare, umane și alte resurse puse la dispoziția serviciilor publice de urmărire penală/ministerelor publice trebuie să fie, în mod comparabil cu cele ale judecătorilor, proporționale cu misiunile și atribuțiile specifice ale procurorilor.**
- xii. În sistemele lor de organizare administrativă și ierarhică, statele membre trebuie să se asigure că, dacă intenționează să le confere procurorilor sau să le mențină statutul de autoritate judiciară în sensul CEDO, aceștia dispun de toate garanțiile, inclusiv independență, atașate acestui statut.**
- xiii. Procurorii trebuie să încerce să își dezvolte în permanență cunoștințele juridice, etice și sociale, pentru a-și îndeplini în mod corespunzător misiunea.**
- xiv. Trebuie adoptate coduri de conduită și făcute publice. Procurorii trebuie să respecte normele etice de conduită care îndeplinesc cele mai înalte standarde și sunt actualizate periodic, pentru a reflecta problemele societale și cele emergente. Aceștia trebuie să respecte discreția și rezerva corespunzătoare atribuțiilor lor, astfel încât independența, obiectivitatea și imparțialitatea lor să nu poată fi puse la îndoială.**
- xv. Atunci când supraveghează investigațiile sau acțiunile poliției, procurorii trebuie să se asigure că restricțiile cu privire la drepturile și libertățile individuale și viața privată sunt necesare, adecvate și proporționale cu scopul legitim urmărit. Aceștia trebuie să acorde o atenție deosebită celor mai vulnerabili, în special victimelor infracțiunilor, precum și dreptului la apărare.**
- xvi. Procurorii trebuie să ia toate măsurile în limitele competenței lor pentru a respecta și proteja independența instanțelor.**
- xvii. În contextul cooperării internaționale, pentru a-și îmbogăți practicile și a reflecta mai mult asupra misiunii lor, procurorii trebuie să comunice cu partenerii lor străini. Rețelele de schimb de informații, instituțiile de formare, procurorii de legătură, seminarele internaționale, cursurile de formare, aranjamentele de înfrățire pot fi deosebit de utile în acest context. De asemenea, trebuie remarcată în acest context importanța asociațiilor internaționale de magistrați, a căror sarcină este de a apăra independența, etica, responsabilitatea individuală și socială a magistraților într-un stat de drept și care, ca rezultat, poate juca un rol cheie în diseminarea valorilor menționate în prezentul Aviz.**

## Anexă

### Selecție de jurisprudență CEDO privind statutul și activitățile procurorilor

CEDO a declarat că absența procurorului în ședință ar putea duce la încălcarea principiului unui proces echitabil<sup>13</sup>.

CEDO a examinat problema independenței procurorilor din perspectiva articolului 6§1 (proces echitabil) al CEDO, atunci când serviciul de urmărire penală/ministerul public este una dintre părțile la procesul contestat de reclamant.

În cauza Zinsat contra Bulgariei din 15 iunie 2006 (57785/00), CEDO a contestat faptul că procurorul s-a substituit unei instanțe judecătorești, hotărând să acționeze singur, fără o cale de atac efectivă.

CEDO a încercat, de asemenea, să verifice conformitatea cu cerințele articolului 5, alineatul (3) din CEDO, atunci când revizuirea detenției a fost încredințată unui procuror. Curtea a considerat că atunci când revizuirea respectivă a fost încredințată unui procuror, acesta din urmă trebuie să fie independent, imparțial, capabil să controleze temeiul măsurii și să aibă competența de a dispune repunerea în libertate.

Acesta este sensul hotărârii Schiesser împotriva Elveției din 4 decembrie 1979 (7710/76), în care s-a afirmat necesitatea independenței procurorului față de executiv și de partide.

Dacă statele membre doresc ca serviciul public de urmărire penală/ministerul public să fie recunoscut ca autoritate judiciară în sensul CEDO - o calitate la care procurorii din țările în cauză sunt foarte atașați – atunci ele trebuie să țină cont de faptul că, în câteva hotărâri judecătorești, CEDO a decis că serviciul public de urmărire penală/ministerul public nu îndeplinește criteriile de recunoaștere ca autoritate judiciară în sensul articolului 5 al CEDO<sup>14</sup>.

CEDO este foarte exigentă în ceea ce privește independența procurorilor, însă acest lucru nu trebuie să conducă la interpretarea acestei cerințe drept o neîncredere sau chiar o depreciere a rolului procurorilor în procesul judiciar, ci dimpotrivă. Putem chiar să considerăm, așa cum a spus André Potocki, judecător al CEDO în respect față de Franța, într-o conferință organizată la Paris, la 17 mai 2018, în fața Rețelei Procurorilor Generali ai Curților Supreme din Uniunea Europeană, că procurorul care conduce și controlează prima fază a urmăririi penale este în același timp și "soldatul din avanpostul respectării drepturilor omului".

---

<sup>13</sup> A se vedea CEDO, Karel contra Rusiei, 20 septembrie 2016 (926/08).

<sup>14</sup> A se vedea CEDO, Medvedyev contra Franței [GC], 29 martie 2010, nr. 3394/03; Moulin contra Franței, 23 noiembrie 2010, nr. 37104/06; Jasinski contra Poloniei, 20 decembrie 2005, nr. 30865/96; Vasilescu contra României (din punctul de vedere al noțiunii de instanță în sensul art. 6 alin. 1), 22 mai 1998, nr. 27053/95; Pantea contra României, 3 iunie 2003, nr. 33343/96; Assenov și alții contra Bulgariei, 28 octombrie 1998, nr. 24760/94, §149.