

**Recomandarea Rec(2000)19
a Comitetului Miniștrilor către Statele membre
privind rolul Procuraturii
în sistemul de justiție penală**

*(adoptată de către Comitetul Miniștrilor,
la 6 octombrie 2000,
la cea de-a 724 reuniune a Delegațiilor Miniștrilor)*

Comitetul Miniștrilor, în virtutea articolului 15.b al Statutului Consiliului Europei,

Reamintind că scopul Consiliului Europei este realizarea unei uniuni mai strânse între membrii săi;

Fiind inspirat de faptul că Consiliul Europei are, în special, drept obiectiv promovarea preeminenței dreptului – fundamentul oricărei democrații veritabile;

Considerînd că sistemul de justiție penală joacă un rol important în apărarea statului de drept;

Conștient de necesitatea comună a tuturor Statelor membre de a combate mai eficace criminalitatea atât la nivel național, cât și la nivel internațional;

Considerînd că în acest scop ar fi binevenit să se sporească eficacitatea sistemelor naționale de justiție penală, dar și a cooperării penale internaționale, respectînd principiile definite în Convenția pentru Protecția Drepturilor și Libertăților Fundamentale ale Omului;

Fiind conștient, printre altele, că Procuratura joacă un rol determinant în sistemul de justiție penală, precum și în cadrul cooperării penale internaționale;

Fiind convins că în acest scop principiile comune ale Procuraturii trebuie să primeze în Statele membre;

Ținînd cont de ansamblul principiilor și normelor care rezultă din textele pe care Consiliul le-a adoptat în domeniul problemelor criminale,

Recomandă Guvernelor Statelor membre să se inspire, în legislația și practica lor în ceea ce privește rolul Procuraturii în sistemul justiției penale, de următoarele principii:

Misiunile Procuraturii

1. Prin „Procuratură” se are în vedere autoritatea împuternicită să supravegheze, în numele societății și în interesul general, aplicarea legii dacă ea este sancționată penal,

ținând cont, pe de o parte, de drepturile indivizilor și, pe de altă parte, de necesitatea eficacității sistemului de justiție penală.

2. În toate sistemele de justiție penală, Procuratura:

- decide dacă e cazul să se înceapă sau să se continue urmărirea;
- exercită urmărirea în fața instanțelor judecătorești;
- poate formula recursuri împotriva tuturor sau anumitor decizii judecătorești.

3. În unele sisteme de justiție penală, Procuratura, de asemenea:

- pune în aplicare politica penală națională adaptând-o, dacă e cazul, realităților regionale sau locale;
- conduce, dirijează sau supraveghează ancheta;
- veghează ca victimele să primească ajutor și asistență eficientă;
- decide asupra măsurilor alternative de urmărire;
- supraveghează executarea deciziilor judecătorești;
- etc.

Garanțiile recunoscute Procuraturii pentru exercitarea activităților sale

4. Statele trebuie să adopte toate măsurile utile pentru a permite membrilor Procuraturii să-și îndeplinească obligațiunile și responsabilitățile profesionale în condițiile prevăzute de statut, având o organizare și mijloace, în special bugetare, adecvate. Aceste condiții trebuie determinate în strânsă colaborare cu reprezentanții Procuraturii.

5. Statele trebuie să adopte măsuri pentru ca:

- a. recrutarea, promovarea și transferarea membrilor Procuraturii să se efectueze conform procedurilor juste și imparțiale care să evite intervenirea oricărui element partizan sau corporatist, excluzând orice discriminare fondată în special pe criteriile de sex, rasă, culoare, limbă, religie, opinii politice sau orice alte opinii, origine națională sau socială, apartenența la o minoritate națională, avere, naștere sau orice altă situație;
- b. desfășurarea carierei, promovarea și mobilitatea membrilor Procuraturii să fie fondate pe criterii cunoscute și obiective, cum ar fi competența și experiența;
- c. mobilitatea membrilor Procuraturii să fie condiționată de necesitățile serviciului;
- d. legea să garanteze, pentru exercitarea acestor funcții, condiții rezonabile având, în special, un statut, o remunerare și o pensie în conformitate cu importanța misiunilor exercitate, precum și vârsta corespunzătoare pentru pensionare;

- e. legea să prevadă o procedură disciplinară pentru membrii Procuraturii care să le garanteze o evaluare și decizii juste și obiective supuse unui control independent și imparțial;
 - f. membrii Procuraturii să aibă acces la o procedură de recurs satisfăcătoare, inclusiv dreptul de a sesiza un tribunal în cazul când este afectat statutul lor juridic;
 - g. membrii Procuraturii și familiile lor să fie protejate fizic de autorități, dacă securitatea lor personală este amenințată din cauza exercitării funcțiilor.
6. Statele trebuie, de asemenea, să procedeze în așa fel ca membrii Procuraturii să aibă dreptul efectiv la libertatea de exprimare, de credință, de asociere și de reuniune. În particular, ei au dreptul să participe la orice dezbateri publice având ca subiecte tematici privind dreptul, administrarea justiției, precum și promovarea, protecția drepturilor omului; să adere sau să creeze orice organizație locală, națională sau internațională și să participe la reuniunile ei, fără ca această apartenență la o organizație recunoscută de lege sau la o oricare acțiune licită a acestei organizații să creeze careva obstacol în desfășurarea carierei lor. Restricțiile drepturilor menționate mai sus nu pot fi aplicate decât în măsura în care ele sînt prescrise de lege și, în același timp, absolut necesare pentru a garanta rolul statutar al Procuraturii. Dacă drepturile sus-menționate sînt încălcate, trebuie să se ofere un recurs efectiv.
7. Instruirea (inițială și continuă) constituie nu doar o obligațiune, dar și un drept pentru membrii Procuraturii. Prin urmare, Statele trebuie să adopte toate măsurile corespunzătoare pentru a asigura membrilor Procuraturii o instruire adecvată, atît pînă la intrarea lor în funcție, precum și pe parcursul exercitării ei. S-ar cuveni, în special, ca ei, conform legii, să fie informați despre:
- a. principiile și exigențele etice inerente funcțiilor lor;
 - b. protecția garantată de Constituție și de lege suspectilor, victimelor și martorilor;
 - c. drepturile omului și libertățile care sînt definite de Convenția pentru Protecția Drepturilor și Libertăților Fundamentale ale Omului, în special despre drepturile enunțate în articolele 5 și 6 ale acestei Convenții;
 - d. teoria și practica organizării muncii, gestiunea și resursele umane într-un context judiciar;
 - e. mecanismele și elementele care pot contribui la asigurarea coerenței activităților lor.

În afară de aceasta, Statele trebuie să adopte toate măsurile utile care permit o instruire de calitate în problemele sau domeniile specifice impuse de realitate, ținînd cont, în special, de caracteristicile și evoluția criminalității, precum și în domeniile cooperării internaționale în materie penală;

8. pentru a răspunde adecvat evoluției criminalității, în special celei organizate, specializarea trebuie să fie prioritară, atât la organizarea Procuraturii, cât și la instruirea sau dezvoltarea carierei. Trebuie să fie dezvoltată, de asemenea, organizarea echipelor de specialiști, inclusiv a echipelor pluridisciplinare, destinate să asiste membrii Procuraturii în îndeplinirea sarcinilor lor.
9. Cât privește organizarea și funcționarea internă a Procuraturii, în special repartizarea cazurilor sau descrierea dosarelor, ele trebuie să corespundă condițiilor de imparțialitate și să fie în exclusivitate ghidate de grija pentru buna funcționare a sistemului de justiție penală, în special să se țină cont de nivelul de calificare juridică și de specializare.
10. Orice membru al Procuraturii are dreptul de a cere ca instrucțiunile care i se adresează să fie în formă scrisă. În cazul când instrucțiunea pare a fi ilegală sau contrară conștiinței sale, o procedură internă adecvată ar trebui să permită schimbarea eventuală a acesteia.

Relațiile între Procuratură și puterile executivă și legislativă

11. Statele trebuie să adopte măsurile corespunzătoare pentru a se asigura că membrii Procuraturii își pot îndeplini misiunile fără vreun amestec nejustificat și fără riscul de a fi expuși, fără motive rezonabile, unei responsabilități civile, penale sau oricărei alte responsabilități. Totodată, Procuratura trebuie să facă, periodic și public, dări de seamă despre activitățile sale, în special despre punerea în aplicare a priorităților sale.
12. Procuratura nu trebuie să exercite vreun amestec în competențele puterii legislative sau ale puterii executive.
13. În țările în care Procuratura depinde de Guvern sau este subordonată lui, Statul adoptă toate măsurile pentru a garanta ca:
 - a. natura și dimensiunea puterilor Guvernului față de Procuratură să fie precizate de lege;
 - b. Guvernul să-și exercite puterile într-un mod transparent și în conformitate cu tratatele internaționale, dreptul intern și principiile generale ale dreptului;
 - c. orice instrucțiune cu caracter general ce emană de la Guvern să fie în scris și făcută publică conform modalităților corespunzătoare;
 - d. Guvernul să fie abilitat să dea instrucțiuni de urmărire într-un caz special, acestea fiind însoțite de garanții suficient de transparente și echitabile, în condițiile prevăzute de legea națională, Guvernul fiind, spre exemplu, constrâns:

- să solicite în prealabil avizul în scris al Procuraturii competente sau al organului reprezentativ al corpului;
 - să-și motiveze conform legii instrucțiunile scrise, mai ales dacă ele sînt în contradicție cu acest aviz, și să le trimită pe calea ierarhică;
 - înainte de audiere, să anexeze la dosarul procedurii penale instrucțiunile și avizul și să le prezinte în cadrul dezbaterilor contradictorii;
- e. Procuratura își păstrează dreptul de a prezenta jurisdicției orice argument juridic, chiar și în cazul cînd, sesizînd-o în scris, este obligată să o facă în virtutea instrucțiunilor pe care le-a primit;
- f. instrucțiunile individuale de neurmărire sînt, în principiu, interzise, iar dacă încă nu există astfel de instrucțiuni, de altfel excepționale, să fie conforme nu numai regulilor enunțate la alineatele *d.* și *e.*, dar, de asemenea, și unui control specific corespunzător, în special în scopul garantării transparenței.
14. În țările unde Procuratura este independentă de Guvern, Statul trebuie să adopte toate măsurile pentru ca natura și dimensiunea independenței Procuraturii să fie precizate de lege.
15. În scopul favorizării echității și eficientizării politicii penale, Procuratura trebuie să coopereze cu serviciile și instituțiile de stat, în măsura în care aceasta este în conformitate cu legea.
16. În orice caz, Procuratura trebuie să fie în măsură să exercite fără impedimente urmărirea agenților de stat pentru delictele comise de ei, în special delictele de corupție, de abuz de putere, de încălcare vădită a drepturilor omului și pentru alte delict recunoscute de dreptul internațional.

Relațiile între Procuratură și judecători

17. Statele adoptă toate măsurile necesare pentru ca statutul legal, competența și rolul procedural al membrilor Procuraturii să fie definite de lege, pentru a evita vreo bănuială legitimă în ceea ce privește independența și imparțialitatea judecătorilor. Statele garantează, în special, ca nimeni să nu poată exercita în același timp funcțiile de membru al Procuraturii și de judecător.
18. Totodată, dacă regimul juridic permite, Statele trebuie să adopte măsuri concrete pentru a permite aceleiași persoane să ocupe în mod succesiv funcțiile de procuror și de judecător, sau invers. Aceste schimbări de funcții nu pot interveni decît dacă persoana vizată o cere în mod expres și aceasta este în conformitate cu garanțiile.
19. Membrii Procuraturii trebuie să respecte cu strictețe independența și imparțialitatea judecătorilor; în special, ei nu pot să repună în cauză deciziile judecătorești sau să

creeze obstacole pentru executarea lor, în afara exercitării căilor de recurs sau procedurilor similare.

20. Membrii Procuraturii trebuie să dea dovadă de obiectivitate și echitate pe parcursul procedurii judiciare. Ei trebuie să vegheze în particular ca tribunalele să dispună de toate elementele de fapt și de drept necesare unei bune administrări a justiției.

Relațiile între Procuratură și Poliție

21. În general, Procuratura trebuie să verifice legalitatea anchetelor de poliție, cel puțin dacă ea decide să pornească sau să continue acțiunea publică. În această privință, ea trebuie, de asemenea, să controleze modalitatea în care Poliția respectă drepturile omului.
22. În țările unde Poliția este amplasată sub autoritatea Procuraturii sau dacă anchetele de poliție sînt dirijate sau supravegheate de aceasta din urmă, Statul adoptă toate măsurile pentru ca Procuratura:
- a. să poată da instrucțiuni utile serviciilor de poliție pentru o aplicare efectivă a priorităților politicii penale, subînțelegîndu-se în special elucidarea cazurilor, modalitatea de cercetare a probelor, mijloacele utilizate de personal, durata anchetelor, informarea Procuraturii etc.;
 - b. în cazul pluralității serviciilor, să sesizeze cu o anchetă individuală serviciul de poliție pe care îl consideră potrivit;
 - c. să procedeze la evaluări și la controale necesare pentru respectarea instrucțiunilor sale și a legii;
 - d. să sancționeze sau să contribuie la sancționarea cazurilor unor eventuale încălcări.
23. Statele unde Poliția este independentă de Procuratură adoptă toate măsurile pentru ca Procuratura și Poliția să coopereze într-o manieră potrivită și eficientă.

Obligațiunile și responsabilitățile Procuraturii față de justițiabili

24. În exercitarea misiunii sale, Procuratura, în special, trebuie:
- a. să acționeze echitabil, imparțial și obiectiv;
 - b. să respecte și să facă a fi protejate drepturile omului, așa cum acestea sînt enunțate în Convenția pentru Protecția Drepturilor și Libertăților Fundamentale ale Omului;
 - c. să vegheze ca sistemul de justiție penală să funcționeze în cel mai rapid ritm.

25. Procuratura se abține de la orice discriminare fondată pe vreun criteriu cum ar fi sexul, rasa, culoarea pielii, limba, religia, opiniile politice sau altele, originea națională sau socială, apartenența la o minoritate națională, avere, naștere, sănătate, handicapuri sau orice altă calitate.
26. Procuratura veghează asupra egalității fiecăruia în fața legii, ținând cont, conform legii, de situația bănuțului, luând în considerație toate elementele cazului susceptibile de a prezenta interes, indiferent dacă aceste elemente sânt în favoarea sau în detrimentul bănuțului.
27. Procuratura nu ar porni sau continua urmăriřile dacă vreo instrucțiune imparțială ar demonstra că misiunile nu sânt fondate.
28. Procuratura nu trebuie să utilizeze împotriva bănuților probe despre care știe sau presupune în mod rațional că ele au fost obținute prin recurgerea la metode ce contravin legii. În caz de incertitudine, Procuratura trebuie să ceară tribunalului să se pronunțe asupra admiterii acestor probe.
29. Procuratura supraveghează respectarea principiului egalității armelor, mai ales transmițând altor părți – în afara excepțiilor prevăzute de lege – informațiile aflate în posesia sa care ar fi susceptibile să afecteze derularea echitabilă a procesului.
30. Procuratura păstrează vis-à-vis de terțe persoane confidențialitatea informațiilor primite, mai ales dacă este pusă în cauză prezumția nevinovăției, cu atît mai mult dacă comunicarea lor nu este necesară în interesul justiției sau nu este cerută de lege.
31. Dacă Procuratura este abilitată să adopte măsuri care implică prejudicii drepturilor și libertăților fundamentale ale bănuțului, aceste măsuri trebuie să constituie obiectul unui control judiciar.
32. Conform legii, Procuratura trebuie să țină cont de interesele martorilor, în particular să decidă sau să favorizeze măsuri pentru protecția integrității lor fizice și a vieții private, sau să se asigure că aceste măsuri au fost luate.
33. Conform legii, Procuratura trebuie să țină cont de opinia și de preocupațiile victimelor, dacă interesele lor personale au fost lezate, și să aibă grijă ca victimele să fie informate despre drepturile lor și despre evoluarea procedurii, sau să favorizeze această informare.
34. Părțile interesate în cauză, dacă sânt recunoscute ca atare sau identificabile, în particular victimele, trebuie să aibă posibilitatea să contesteze decizia adoptată de Procuratură de a nu începe urmăriři; o asemenea contestare poate fi făcută, în astfel de cazuri, după controlul ierarhic, fie în cadrul unui control jurisdicțional, fie autorizând părțile să aplice ele înseși urmăriřile.

35. Statele trebuie să supravegheze ca exercitarea funcțiilor de membru al Procuraturii să fie dirijată de un „Cod de conduită”. Lipsa acestui Cod poate cauza sancțiuni corespunzătoare în conformitate cu punctul 5 de mai sus. Modalitatea în care membrii Procuraturii își îndeplinesc funcțiile trebuie, de altfel, să constituie obiectul unui control intern regulat.

36. a. Pentru a favoriza echitatea, coerența și eficiența acțiunii Procuraturii, Statele trebuie să aibă grijă:

- să privilegieze o organizare ierarhică, fără ca această organizare să antreneze constituirea structurilor birocratice, ineficiente sau paralizante;
- să definească linii directoare generale relative la punerea în aplicare a politicii penale;
- să stopeze principiile și criteriile generale ce servesc drept referințe la deciziile în cazuri individuale, pentru a evita totul ce este ilegal în procesul de luare a deciziilor.

b. Această organizare, precum și liniile directoare, principiile și criteriile sînt decise de Parlament sau Guvern sau, dacă dreptul național consacră independența Procuraturii, de înșiși reprezentanții Procuraturii.

c. Publicul este informat despre această organizare și despre liniile directoare, principiile și criteriile, acestea urmînd a fi comunicate oricărui justițiabil la o simplă cerere.

Cooperarea internațională

37. Independent de rolul care poate fi atribuit altor organe în materie de cooperare juridică internațională, contactele directe între membrii Procuraturii din diferite țări în cadrul convențiilor internaționale în vigoare sau, în lipsa lor, în virtutea angajamentelor practice, trebuie să fie favorizate.

38. Trebuie depuse eforturi în diferite direcții pentru a favoriza contacte directe între procuraturi în cadrul cooperării juridice internaționale, în special privind:

- a. difuzarea documentelor;
- b. stabilirea unei liste de contacte și de adrese ce ar indica numele interlocutorilor competenți din diferite parchete și specializarea lor, domeniul lor de responsabilitate etc.;
- c. stabilirea contactelor personale și periodice între membrii Procuraturii din diferite țări, în special organizarea reuniunilor regulate între procurorii generali;
- d. organizarea sesiunilor de instruire și sensibilizare;

e. crearea și dezvoltarea instituției magistraților de legătură care lucrează în țările străine;

f. studierea limbilor străine;

g. dezvoltarea comunicațiilor pe cale electronică;

h. organizarea seminariilor de lucru cu alte State, atât în probleme de ajutor reciproc, cât și în probleme de interes comun privind criminalitatea.

39. În scopul ameliorării raționalizării și obținerii unei coordonări a procedurilor de ajutor reciproc judiciar, trebuie să fie depuse eforturi pentru:

a. a promova conștientizarea necesității participării active a membrilor Procuraturii la cooperarea internațională și

b. a favoriza specializarea anumitor membri ai Procuraturii în domeniul cooperării internaționale.

În acest scop, Statele trebuie să procedeze astfel încât Procuratura din Statul reclamant, dacă este împuternicită să colaboreze pe plan internațional, să poată adresa cereri de ajutor judiciar direct autorității competente pentru executarea lor din Statul reclamat, iar aceasta să-i poată trimite direct elementele probante colectate.