

CZU: 347.964.1

[https://doi.org/10.52277/1857-2405.2021.1\(56\).08](https://doi.org/10.52277/1857-2405.2021.1(56).08)

ROLUL PROCURORILOR ÎN SITUAȚII DE URGENȚĂ

(Principalele problematice abordate în Avizul nr. 15 (2020) al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni)



Dr. Tamara MANEA,
formator la Institutul Național
al Magistraturii din România
<https://orcid.org/0000-0002-5826-4434>

SUMAR

Această pandemie a provocat o criză sanitară globală care nu a mai fost traversată de mai bine de un secol.

Necesitatea menținerii măsurilor de distanțare fizică și a punerii în aplicare a măsurilor de izolare a perturbat, în multe cazuri, activitatea instanțelor judecătorești și a ministerelor publice/serviciilor de urmărire penală, a provocat întârzieri procedurale, a afectat termenele procedurale și a condus la suspendarea sau reducerea asistenței judiciare, precum și a serviciilor publice și comunitare. Măsurile au afectat semnificativ cooperarea internațională.

Procurorii s-au confruntat cu dificultatea de a se asigura că, în cadrul activității lor, măsurile luate pe parcursul urgenței de sănătate publică sunt utilizate pentru a proteja oamenii și nu ca pretext pentru a justifica încălcări ale drepturilor omului și că noile măsuri juridice sunt aplicate cu respectarea strictă a obligațiilor în domeniul drepturilor omului.

Obiectivul Avizului este de a stabili modul în care ministerele publice/serviciile de urmărire penală își pot îndeplini, fără a le împiedica autonomia funcțională, misiunea la cea mai înaltă calitate și eficiență, respectând statul de drept și drepturile omului, în contextul situațiilor de urgență, inclusiv a celei de pandemie COVID-19, și consecințelor lor.

THE ROLE OF PROSECUTORS IN STATE OF EMERGENCY

SUMMARY

The COVID-19 pandemic has caused a global health crisis unlike any experienced for more than a century.

The need for keeping social distancing and applying lockdown measures have resulted, in many instances, in the disruption of courts' and prosecution services' work, delays in proceedings and have impacted on procedural time limits and the suspension or reduction of legal aid, as well as public and community services. The measures have significantly affected international cooperation.

The prosecutors have faced the challenge of making sure that, in the course of their work; the measures taken under public health emergency are used so as to protect people and not as a pretext for human rights infringements and those new legal measures are applied with strict respect for human rights obligations.

The objective of Opinion nr. 15 is therefore to determine how prosecution services can, without hampering their functional autonomy, fulfill their mission with the highest quality and efficiency, respecting the rule of law and human rights, in the context of emergency situations, particularly the COVID-19 pandemic and their aftermath.

This Opinion mostly does address the concerns of prosecutors to work as efficiently as possible, even under the most challenging circumstances, avoiding any unlawful or undue interference in their work and maintaining the highest quality in all their activities and strict respect for the law and human rights.

Key-words: COVID-19 pandemic, the role of prosecutors in emergency situations, restrictive measures, respect for the rule of law and human rights, recommendations.

Acest aviz abordează, în esență, preocuparea procurorilor de a lucra cât mai eficient posibil, inclusiv în cele mai dificile împrejurări, evitând interferențele ilegale sau nejustificate în activitatea lor, asigurând menținerea unei calități ridicate în toate activitățile lor, respectarea strictă a legii și a drepturilor omului.

Cuvinte-cheie: *pandemia COVID-19, rolul procurorilor în situații de urgență, măsuri restrictive, respectarea statului de drept și drepturile omului, recomandări.*

După mai bine de un secol, ne confruntăm cu o criză sanitară globală, o urgență de sănătate publică.

Fiindcă niciunul dintre lucrătorii sistemului judiciar nu a mai trăit o astfel de experiență, după primul moment de uluire și dezorientare, când întrebarea firească aflată pe buzele tuturor a fost mereu: „Ce trebuie să facem pentru a asigura buna funcționare a sistemului judiciar?”, a urmat o altă întrebare, care solicita un răspuns rapid: „Cum să punem în aplicare normele și principiile fundamentale care guvernează activitatea procurorilor (legalitatea, proporționalitatea, egalitatea și nediscriminarea) în contextul existenței unor restricții adoptate ca urmare a pandemiei, care au afectat nu numai drepturile civile și politice protejate de CEDO, ci și drepturile economice, sociale și culturale?”.

La această ultimă întrebare, Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni a răspuns printr-un set de recomandări grupate în Avizul nr. 15 (2020) [1].

După un an de la declanșarea pandemiei, bilanțul activității sistemelor judiciare arată că măsurile restrictive impuse de starea de urgență sau alertă au perturbat, în cele mai multe cazuri, activitatea judecătorilor și procurorilor [5].

În cele ce urmează ne propunem o evaluare a contextului care a determinat Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE) să elaboreze un astfel de aviz, precum și o prezentare a recomandărilor formulate în cuprinsul documentului.

Un prim aspect care trebuie să fie lămurit se referă la conținutul noțiunii de „stare de urgență”.

Starea de urgență este o situație extraordinară care reprezintă o amenințare fundamentală la adresa unei țări. Astfel de situații pot fi determinate, spre exemplu, de dezastre naturale, tulburări sociale, epidemii și crize economice.

Situațiile de pericol public implică atât derogări de la standardele privind drepturile omului, cât și modificări în distribuirea funcțiilor și puterilor între diferite organe ale statului [2, pct. II].

Astfel de derogări apar înscrise în articolul 15 al Convenției Europene a Drepturilor Omului [3,

art.15], dar și în Declarația privind derogările de la Pactul Internațional al Organizației Națiunilor Unite privind drepturile civile și politice [4], în care se statuează că, pentru a face față situației determinate de pandemia de COVID-19, statele trebuie să ia măsuri eficiente pentru a proteja dreptul la viață și sănătate al cetățenilor, chiar dacă aceste măsuri, în anumite circumstanțe, pot conduce la impunerea de restricții privind exercitarea drepturilor individuale garantate de Pact.

Măsurile adoptate în cursul stării de urgență au impact nu numai asupra drepturilor civile și politice ale cetățenilor, dar și asupra drepturilor economice, sociale și culturale.

Analizându-se efectele determinate de instituirea stării de urgență asupra mediului economic și social, în cuprinsul Avizului se arată că restricțiile adoptate pot conduce la posibile discriminări sau vulnerabilizări ale anumitor grupuri sau categorii de persoane, șomaj ori diminuarea veniturilor ca urmare a reducerii activităților economice, forme de rasism, xenofobie sau promovare a unor discursuri de incitare la ură și violență.

Transpuse în planul criminalității, aceste efecte pot și au determinat condiții, pe de o parte - pentru săvârșirea unor infracțiuni specifice, cum ar fi cele împotriva persoanelor vulnerabile (în special, violența domestică), cele de criminalitate economică și financiară ce țin de fondurile utilizate pentru a face față pandemiei, criminalitatea informatică determinată de activitatea pe platformele online, iar pe de altă parte - pentru apariția unor noi tipuri de infracțiuni legate de încălcarea măsurilor restrictive adoptate pe perioada instituirii stării de urgență.

Luând în considerare impactul asupra activității procurorilor și responsabilitățile ce revin acestora în contextul situației excepționale determinată de pandemia de COVID-19, Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni a elaborat un set de recomandări cu privire la modul în care procurorii trebuie să acționeze, subliniind faptul că acestea își pot găsi aplicabilitatea și în alte situații de urgență.

Obiectivul Avizului analizat a fost acela de a stabili „modul în care ministerele publice/serviciile de urmărire penală își pot îndeplini, fără a le împiedica autonomia funcțională, misiunea la cea mai înaltă calitate și eficiență, respectând statul de drept și drepturile omului, în contextul situațiilor de urgență, inclusiv al pandemiei de COVID-19” [1, pct.10].

Avizul a fost elaborat pe baza Convenției Europene a Drepturilor Omului, a jurisprudenței CEDO, a Recomandărilor Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei, a avizelor anterioare ale CCPE, Rezoluției Adunării Parlamentare a Consiliului Europei precum și a avizelor Comisiei de la Veneția.



Recomandările formulate prin prezentul aviz au avut în vedere efectele situației de urgență asupra parchetelor.

Aceste efecte au vizat: posibile reduceri ale bugetelor parchetelor din cauza consecințelor economice determinate de pandemie, riscul răspândirii bolii în cadrul parchetelor, schimbarea modului de lucru prin utilizarea infrastructurii tehnologice, care, în cele mai multe cazuri, s-a dovedit a fi insuficient de bine dezvoltată, dificultățile impuse de măsurile restrictive în colaborarea cu instanțele de judecată și organele de poliție, prelungirea duratei procedurilor, existența unor probleme serioase în ceea ce privește cooperarea internațională, constând în întârzierea procedurilor și transferul persoanelor ce fac obiectul extrădării.

Tratând aspectul responsabilității procurorilor în perioada pandemiei, CCPE a menționat în Aviz că, alături de promovarea și consolidarea statului de drept, procurorii trebuie să vegheze și la respectarea drepturilor și libertăților omului în contextul unei situații de urgență, asigurându-se că măsurile restrictive nu reprezintă o justificare a încălcării acestor drepturi și libertăți fundamentale.

Pornind de la toate aceste considerente, în Aviz au fost formulate recomandările pe care le prezentăm mai jos.

1. La nivel legislativ, actele normative care reglementează adoptarea măsurilor de urgență trebuie să respecte mai ales drepturile inalienabile ale cetățeanului. Principiile care trebuie să stea la baza adoptării unor norme restrictive care afectează alte drepturi sunt: principiul necesității, al caracterului adecvat, al egalității și nediscriminării, al proporționalității, al previzibilității legislației de urgență și al cooperării loiale între instituțiile statului.

Prin urmare, restricțiile ce urmează să fie impuse trebuie să respecte obligațiile în domeniul drepturilor omului și să garanteze că urgența de sănătate publică nu este folosită ca pretext pentru încălcări ale drepturilor omului, ci vizează, în primul rând, protejarea persoanelor.

Cu referire în concret la activitatea parchetelor/serviciilor de urmărire penală, în Aviz se precizează că trebuie garantată integritatea, independența și imparțialitatea procurorilor.

În situații de urgență, spre deosebire de situațiile obișnuite, poate exista un risc crescut de interferență ilegală care ar putea afecta independența procurorilor. Din acest motiv, pentru a păstra independența procurorilor este necesar ca celelalte puteri ale statului (legislativă și executivă), mass-media și societatea civilă să se abțină

să interfereze, în mod nejustificat, cu activitățile procurorilor.

De asemenea, trebuie garantată siguranța lucrătorilor din cadrul parchetelor/serviciilor de urmărire penală și a familiilor acestora împotriva infecției și asigurarea tratamentului medical necesar celor infectați. Dacă este necesar, trebuie pus personal medical la dispoziția parchetelor/serviciilor de urmărire penală, a instanțelor judecătorești și a forțelor de ordine.

O altă preocupare, la nivel legislativ, trebuie să o constituie alocarea unui buget adecvat pentru a se garanta că parchetele/serviciile de urmărire penală dispun de toate mijloacele necesare și la standardele preconizate, astfel încât activitatea să nu fie afectată în mod semnificativ.

2. La nivelul sistemului judiciar și, în special, la nivelul parchetelor/serviciilor de urmărire penală, în Aviz se reține că este necesar să fie păstrate standardele de etică și profesionalism, fără niciun fel de compromisuri, chiar dacă măsurile dispuse pentru limitarea consecințelor pandemiei se răsfrâng asupra activității judiciare.

Pentru ca procurorii să se adapteze la noile modalități și condiții de muncă, activitățile de formare profesională ar trebui desfășurate în mod eficient pe planuri noi, cum ar fi, spre exemplu, utilizarea infrastructurii tehnologice.

În locul contactelor față în față, în activitatea lor desfășurată pe timp de pandemie, procurorii au utilizat și trebuie să continue să utilizeze sistemele de telemuncă, teleconferință și videoconferință. Obiectivul care trebuie atins prin utilizarea acestor sisteme trebuie să constea în facilitarea unei audiери care să permită părților să participe pe deplin la toate procedurile, fiind-le respectate drepturile și garanțiile instituite de lege.

Pe plan organizatoric, pentru a face față unor situații deosebite care se pot ivi pe perioada stării de urgență și care pot afecta activitatea parchetelor/serviciilor de urmărire penală, în Aviz se recomandă constituirea, atât la nivel central cât și local, a unor echipe de răspuns la situații de criză, astfel încât să existe o coordonare eficientă și unitară a urmăririi penale.

Această coordonare poate fi realizată prin emiterea unor orientări sau îndrumări care să vizeze mecanismele de cooperare atât din interiorul parchetelor/serviciilor de urmărire penală, cât și cu alte instituții, instanțe judecătorești, organe de poliție, asociații profesionale, instituții de sănătate publică, mass-media și alte organizații ale societății civile.

Parchetele/serviciile de urmărire penală trebuie să realizeze un dialog constructiv cu instanțele

în vederea stabilirii unei viziuni unitare asupra modului de tratare a cazurilor care, în situația stării de urgență, devin prioritare.

De asemenea, devine importantă, în contextul pandemiei, interacțiunea parchetelor cu mass-media pentru a se evita dezinformările. În același timp, însă, procurorii trebuie să se asigure că informațiile furnizate mass-media nu afectează activitatea de urmărire penală ori drepturile și garanțiile procesuale ale părților.

Pentru a reduce cât mai mult consecințele pandemiei, misiunea procurorilor este aceea de a se preocupa cu prioritate și în mod eficient de infracțiunile împotriva persoanelor vulnerabile, precum și de infracțiunile specifice legate de contextul economic, social sau de încălcarea restricțiilor impuse de starea de urgență.

O altă provocare pentru procurori este aceea care vizează durata procedurilor.

Orice suspendare sau prelungire a procedurilor datorate situației de urgență trebuie să fie menționate în lege, să fie proporționale cu perioada de urgență și să nu aducă atingere cerințelor legate de durata rezonabilă a procedurilor.

În materia cooperării internaționale, situația de urgență determinată de pandemie a ridicat probleme serioase. Închiderea frontierelor și măsurile de carantină au afectat și afectează în continuare orice tip de cooperare internațională, inclusiv cea transfrontalieră.

În atare condiții, parchetele trebuie să-și intensifice consultările pentru a dezvolta forme de cooperare mai eficiente și mai inovatoare. Trebuie identificate bune practici și utilizate în elaborarea de noi protocoale și proceduri. Acestea trebuie să includă o utilizare mai largă a tehnologiilor, cum ar fi procedurile online de comunicare a cazurilor, videoconferințele, recunoașterea juridică a probelor electronice sau a probelor prezentate prin mijloacele electronice, crearea de dosare electronice și sisteme de prelucrare a probelor electronice. Bunele practici mai pot include participarea la distanță a victimelor și martorilor la proceduri. De asemenea, în contextul în care transmiterea documentelor pe suport de hârtie este mai dificilă, este necesară o regândire a sistemului, în sensul luării în considerare a posibilității acceptării și procesării cererilor de asistență judiciară reciprocă și de extrădare în cazul în care comunicarea se face prin e-mail.

Raportat la restricțiile actuale privind libera circulație a persoanelor între state, trebuie luată în considerare acceptarea și prelucrarea cererilor,

venite prin e-mail, de permisiune a tranzitului persoanelor extrădate. Unul dintre subiectele puse în discuție este acela al restricțiilor impuse funcționarilor statelor solicitante care călătoresc pe teritoriul statelor solicitate și cele de tranzit cu misiunea de a organiza transferul persoanelor extrădate. Pentru acestea trebuie găsite modalități de simplificare a procedurilor de carantină.

O altă problemă abordată în *Aviz* se referă la evaluarea activității procurorilor în perioada stării de urgență generată de pandemie.

Cu privire la această procedură, se recomandă să fie avute în vedere consecințele stării de urgență concretizate în deterioarea condițiilor de muncă și creșterea volumului de muncă.

Concluzionăm că, deși prezentul *Aviz* a fost elaborat în contextul pandemiei provocate de COVID-19, conținutul său poate fi extins, acoperind rolul procurorilor și în alte situații de urgență.

Referințe bibliografice:

1. *Avizul nr. 15(2020) al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni privind „Rolul procurorilor în situații de urgență, în special atunci când se confruntă cu o pandemie.* <https://www.coe.int/en/web/ccpe/opinions/adopted-opinions> (vizitat 11.02.2021).
2. *Compilație a opiniilor și rapoartelor Comisiei de la Venetia privind starea de urgență.* [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)003-rom](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)003-rom) (vizitat 11.02.2021).
3. *Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, adoptată la Roma la 4 noiembrie 1950, ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr.1298 din 24.07.1997. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1997, nr.54-55/502.*
4. *Déclaration sur les dérogations au Pacte dans le contexte de la pandémie de COVID-19.* <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/COVIDstatementFR.pdf> (vizitat 11.02.2021)
5. *Questionnaire for the preparation of the CCPE Opinion No. 15 (2020): «The role of prosecutors in emergency situations, in particular when facing a pandemic».* <https://www.coe.int/en/web/ccpe/the-role-of-prosecutors-in-emergency-situations-in-particular-when-facing-a-pandemic> (vizitat 11.02.2021)

