



## CONSILIUL EUROPEI COMITETUL MINIȘTRILOR

### RECOMANDAREA NR. (2000) 19

A COMITETULUI MINIȘTRILOR CĂTRE STATELE MEMBRE

### PRIVIND ROLUL PROCURORULUI ÎN SISTEMUL JUDICIAR PENAL<sup>1</sup>

(adoptată de Comitetul Miniștrilor în 6 oct. 2000, la a 724-a reuniune a delegaților miniștrilor)

**Traducere: jud.Cristi DANILEȚ**

Comitetul Miniștrilor, în baza articolului 15.b din Statutul Consiliului Europei,

Amintind că scopul Consiliului Europei este realizarea unei unități mai strânse între membrii săi;

Având în vedere că obiectivul Consiliului Europei este promovarea supremației legii, fundament al oricărei democrații veritabile;

Considerând că sistemul judiciar penal joacă un rol major în garantarea statului de drept;

Conștient de necesitatea comună ca toate Statele membre să combată mai bine criminalitatea, atât la nivel național cât și la nivel internațional;

Având în vedere că pentru realizarea acestui scop trebuie mărită eficiența atât a sistemelor naționale de justiție penală, cât și a cooperării justiției penale internaționale, conform principiilor enunțate în Convenția Europeană a Drepturilor Omului;

În plus, conștient că procurorul<sup>2</sup> joacă un rol determinant în sistemul justiției penale, ca și în cooperarea penală internațională;

Convins că, în acest scop, trebuie încurajată definirea principiilor comune procurorilor din statele membre;

<sup>1</sup> A se vedea și *Linii Directoare ale ONU asupra Rolului Procurorilor* (Cuba, 1990), disponibile la [http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/h\\_comp45.htm](http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/h_comp45.htm). Cu privire la statutul procurorilor în unele state europene la nivelul anului 2004, a se vedea studiul efectuat de Ministerul Justiției, disponibil la adresa [http://www.just.ro/files/studiu\\_comparat\\_parchete\\_final.doc](http://www.just.ro/files/studiu_comparat_parchete_final.doc).

<sup>2</sup> Varianta în limba engleză folosește expresia "public prosecution", iar cea în limba franceză „le ministère public” (*n.ns, CD*).

Ținând cont de ansamblul principiilor și regulilor cuprinse în normele adoptate în domeniul penal,

Recomandă guvernelor statelor membre să se inspire în legislația și practica lor, în ceea ce privește rolul procurorului în sistemul justiției penale, din următoarele principii:

### ***Atribuțiile procurorului***

1. Se înțelege prin „procuror” autoritatea responsabilă să vegheze, în numele societății și al interesului general, la aplicarea legii penale, ținând cont pe de o parte de drepturile individuale și pe de altă parte de necesitatea eficientizării sistemului de justiție penală;
2. În toate sistemele justiției penale, procurorul:
  - decide dacă este cazul începerii sau continuării urmăririi penale;
  - exercită urmărirea penală în fața tribunalelor;
  - poate ataca toate sau numai o parte din hotărârile judecătorești;
3. În anumite sisteme de justiție penală, în egală măsură ministerul public:
  - pune în aplicare politica penală națională, adaptând-o, dacă e cazul, realităților regionale sau locale;
  - conduce, îndrumă sau supraveghează ancheta;
  - veghează ca victimele să primească asistență în mod efectiv;
  - decide măsurile alternative urmăririi penale;
  - supraveghează punerea în executare a hotărârilor judecătorești;
  - etc.

### ***Garanții recunoscute procurorului pentru exercitarea activităților sale***

4. Statele trebuie să ia toate măsurile utile pentru a permite membrilor ministerului public să-și îndeplinească sarcinile și responsabilitățile profesionale în condiții adecvate, legale<sup>3</sup> și organizaționale, și cu mijloacele bugetare corespunzătoare. Aceste condiții trebuie să fie determinate în strânsă colaborare cu reprezentanții ministerului public.
5. Statele trebuie să ia măsuri pentru ca:
  - a. recrutarea, promovarea, transferul procurorilor să aibă loc conform unor proceduri echitabile și imparțiale care să permită evitarea oricărui element ce ar putea să favorizeze interese specifice sau de grup și să excludă orice formă de discriminare bazată pe sex, rasă, culoare, limbă, religie, opinii politice sau orice altă opinie, origine națională sau socială, apartenență la o minoritate națională, avere, naștere sau orice altă situație;
  - b. desfășurarea carierei, promovarea și mobilitatea procurorilor să se bazeze pe criterii transparente și obiective cum ar fi competența și experiența;
  - c. în același timp, mobilitatea procurorilor trebuie să se bazeze pe nevoile de serviciu;

---

<sup>3</sup> În sensul de necesitate a existenței unui statut (*n.ns, CD*).

d. legea să garanteze condiții rezonabile de exercitare a acestor funcții, în special cele privind statutul, remunerația și o pensie în conformitate cu importanța atribuțiilor exercitate, precum și o vârstă corespunzătoare pentru pensionare;

e. legea să reglementeze procedura disciplinară cu privire la procurori, să garanteze o evaluare echitabilă și obiectivă, precum și decizii supuse unui control independent și imparțial;

f. atunci când statutul juridic le este afectat, procurorii să aibă acces la o cale satisfăcătoare de atac, eventual chiar dreptul de a sesiza o instanță judecătorească;

g. procurorii, precum și familiile lor, să fie protejați fizic de către autorități atunci când securitatea lor personală este amenințată din motive ce țin de exercitarea funcției;

6. De asemenea, statele trebuie să ia măsuri pentru a asigura procurorilor dreptul efectiv la libertatea de expresie, de credință, de asociere și de întrunire. Ei trebuie să aibă, în mod special, dreptul de a lua parte la toate dezbaterile publice asupra chestiunilor privind legislația, administrarea justiției, precum și promovarea și protecția drepturilor omului; să adere sau să constituie orice tip de organizație locală, națională sau internațională și să participe în nume propriu la reuniunile acestora, fără ca apartenența la o organizație legală sau orice acțiune licită în legătură cu o astfel de organizație să le afecteze în vreun fel cariera. Aceste drepturi nu pot fi îngrădite decât în măsura în care legea prevede astfel și dacă această îngrădire ar fi absolut necesară pentru garantarea rolului statutar al procurorului. În caz de încălcare a drepturilor menționate mai sus, trebuie garantat dreptul la un recurs efectiv.

7. Formarea inițială și continuă constituie un drept și o obligație pentru procurori. În consecință, statele trebuie să ia toate măsurile necesare pentru a asigura procurorilor o formare adecvată, atât înainte de preluarea funcției, cât și în timpul exercitării ei. Este absolut necesar ca această pregătire să privească:

a. principiile și exigențele etice inerente funcției lor;

b. protecția garantată prin Constituție și prin legi suspectilor, victimelor și martorilor;

c. drepturile omului și libertățile, așa cum au fost definite prin Convenția Europeană a Drepturilor Omului și cu precădere drepturile enunțate în art. 5 și 6 ale acesteia;

d. principiile și practica de organizare a activității, a managementului judiciar și a resurselor umane în domeniul juridic;

e. mecanismele și elementele care pot asigura coerența activităților lor.

Pe de altă parte, statele trebuie să ia toate măsurile utile care să permită pregătirea suplimentară în chestiuni sau materii specifice actuale ținând cont, cu precădere, de caracteristicile și de evoluția criminalității, și de domeniul cooperării internaționale în materie penală.

8. Pentru a răspunde mai bine evoluției criminalității, în special a celei organizate, specializarea trebuie să privească atât organizarea ministerului public, cât și pregătirea profesională și evoluția carierei. De asemenea, trebuie dezvoltată colaborarea cu echipe de specialiști, inclusiv constituirea de echipe pluridisciplinare, menite să asiste procurorii.

9. Referitor la organizarea și funcționarea internă a ministerului public, în special la repartizarea inițială și ulterioară a cauzelor, aceasta trebuie să răspundă condițiilor de imparțialitate și

independență<sup>4</sup> și să fie determinată în mod exclusiv de necesitatea unei bune funcționari a sistemului juridic penal, ținând cont în mod prioritar de nivelul de pregătire juridică și de specializare.

10. Orice procuror are dreptul de a solicita ca instrucțiunile care îi sunt adresate să fie în formă scrisă. În cazul în care o instrucțiune i se pare ilegală sau contrară cu conștiința sa, ar trebui să existe o procedură internă care să permită înlocuirea lui.

### **Raporturile dintre procurori și puterile executivă și legislativă**

11. Statele trebuie să ia măsuri corespunzătoare astfel încât procurorii să-și poată îndeplini atribuțiile fără ingerințe nejustificate sau fără a fi expuși unei responsabilități nejustificate penale, civile sau de altă natură. În același timp, procurorul trebuie să dea socoteală în mod periodic și public asupra tuturor activităților sale și mai ales asupra celor prioritare.

12. Procurorul nu trebuie să intervină în atribuțiile puterilor executivă sau legislativă.

13. În țările în care ministerul public face parte din guvern sau este subordonat acestuia, statul trebuie să ia toate măsurile necesare pentru a garanta că:

- a. natura și întinderea prerogativelor guvernului asupra procurorului sunt prevăzute de lege;
- b. guvernul își exercită prerogativele în mod transparent și în conformitate cu tratatele internaționale, cu dreptul intern și cu principiile generale de drept;
- c. dacă guvernul dă instrucțiuni cu caracter general, acestea trebuie să îmbrace formă scrisă și să fie date publicității într-o modalitate adecvată;
- d. atunci când guvernul este abilitat să solicite începerea urmăririi penale într-o anumită cauză, aceste instrucțiuni trebuie însoțite de garanții suficiente în ceea ce privește transparența și echitatea; în condițiile prevăzute de legea națională, guvernul ar putea fi obligat de exemplu:
  - să solicite în prealabil un aviz scris de la procurorul competent sau de la organele reprezentative ale acestuia;
  - să fie obligat să-și motiveze instrucțiunile scrise, mai ales atunci când ele nu sunt în concordanță cu avizul și să le transmită pe calea ierarhică ;
  - înainte de începerea fazei de judecată, să se asigure că la dosar sunt depuse instrucțiunile și avizul pentru a fi supuse dezbaterilor contradictorii;
- e. Procurorul este liber să aducă în fața jurisdicției orice argument juridic, indiferent ce instrucțiuni au fost primite în scris;
- f. În principiu, instrucțiunile individuale de neurmărire trebuie să fie interzise; acolo unde sunt permise, astfel de instrucțiuni trebuie să fie excepționale, fiind supuse nu doar regulilor enunțate în paragrafele d. și e., dar în egală măsură unui control specific, al cărui scop este acela de a garanta transparența.

14. În țările în care ministerul public este independent de guvern, statul trebuie să ia toate măsurile astfel încât natura și întinderea independenței procurorului să fie prevăzute de lege.

---

<sup>4</sup> Varianta în limba franceză prevede doar condiția de „imparțialitate”, nu și pe cea de ”independență” (*n.ns, CD*).

15. Pentru a favoriza echitatea și eficiența<sup>5</sup> politicii penale, procurorul trebuie să colaboreze cu instituțiile și serviciile statului, în măsură în care acest lucru este permis de lege.

16. Procurorul trebuie, în orice situație, să fie în măsură să desfășoare, fără niciun impediment, urmărirea penală a funcționarilor guvernamentali pentru infracțiunile comise de către aceștia, în special faptele de corupție, de abuz de putere, violări grave a drepturilor omului și a altor infracțiuni recunoscute de dreptul internațional.

### **Raporturile între procurori și judecători**

17. Statele trebuie să ia toate măsurile pentru a se asigura că statutul legal, competența și rolul procedural al procurorilor sunt stabilite prin lege, în așa fel încât să nu existe nicio îndoială legitimă în ceea ce privește independența și imparțialitatea judecătorului. Statul trebuie să garanteze în mod deosebit ca nimeni să nu poată exercita în același timp funcțiile de procuror și de judecător.

18. Cu toate acestea, dacă regimul juridic permite, statele trebuie să ia măsuri concrete pentru ca aceeași persoană să poată ocupa în mod succesiv funcțiile de procuror și judecător sau invers. Aceste schimbări de funcții nu pot interveni decât la cererea expresă a persoanei interesate și în conformitate cu garanțiile existente.

19. Procurorii trebuie să respecte strict independența și imparțialitatea judecătorilor; în mod special ei nu trebuie să pună la îndoială deciziile jurisdicționale sau să împiedice punerea lor în executare, cu excepția exercitării căilor de atac sau a unor proceduri similare.

20. Procurorii trebuie să facă dovada obiectivității și echității lor în timpul procedurilor în fața instanței. Ei trebuie, mai ales, să vegheze ca instanțele să aibă la dispoziție toate elementele de fapt și de drept necesare unei bune administrări a justiției.

### **Raporturile între procurori și poliție**

21. În general, procurorul trebuie să verifice legalitatea anchetelor efectuate de poliție, cu atât mai mult atunci când decide să înceapă sau să continue acțiunea penală. În acest sens, ei trebuie să controleze modul în care poliția respectă drepturile omului.

22. În țările în care poliția se afla sub autoritatea procurorului sau în cazurile în care anchetele poliției sunt dirijate sau supravegheate de acesta, statul trebuie să ia toate măsurile efective pentru ca procurorul să poată:

a. să dea instrucțiuni utile poliției pentru aplicarea efectivă a politicii penale, mai ales în ceea ce privește stabilirea categoriilor de cauze ce trebuie rezolvate cu prioritate, modul de strângere a probelor, personalul ce trebuie folosit, durata anchetei, informarea procurorului, etc;

b. dacă sunt competente mai multe organe de poliție, să sesizeze cu respectiva cauză organul pe care îl consideră potrivit;

c. să procedeze la evaluări și controale necesare în legătură cu respectarea instrucțiunilor sale și respectarea legii;

---

<sup>5</sup> Varianta în limba franceză utilizează termenul „l'efficacite” (*efficace*, adică care produce efectele așteptate; sinonim cu „eficient”), pe când varianta în limba engleză utilizează termenul de „effectiveness” (care are rezultate reale; sinonim uneori cu „eficient”) (*n.ns CD*).

d. să sancționeze sau să propună sancționarea, dacă este cazul, a eventualelor abateri.

23. Statele unde poliția este independentă de procuror trebuie să ia toate măsurile pentru ca procurorul și poliția să coopereze într-un mod corespunzător și funcțional.

### ***Îndatoriri și responsabilități ale procurorului cu privire la justițiabili***

24. În exercitarea misiunii sale, procurorul trebuie:

a. să acționeze echitabil, imparțial și obiectiv;

b. să respecte și să protejeze drepturile omului, așa cum sunt enunțate în Convenția Europeană a Drepturilor Omului;

c. să vegheze ca sistemul de justiție penală să funcționeze cu celeritate.

25. Procurorul trebuie să se abțină de la orice discriminare fundamentată pe orice motiv cum ar fi: sex, rasă, culoarea pielii, limbă, religie, opinii politice sau alte opinii, origine națională sau socială, apartenență la o minoritate națională, avere, origine, sănătate, handicapuri etc.

26. Procurorul trebuie să asigure egalitatea oricărei persoane în fața legii și trebuie să lămurească toate aspectele relevante ale cauzei, ținând cont mai ales de cele referitoare la suspect, indiferent dacă sunt în favoarea sau în defavoarea acestuia.

27. Procurorul nu trebuie să înceapă sau să continue urmărirea penală atunci când o investigație imparțială a arătat că acuzațiile sunt nefondate.

28. Procurorul nu trebuie să se folosească contra suspectilor de probe despre care știe sau poate în mod rezonabil să presupună că au fost obținute recurgându-se la metode contrare legii. În caz de îndoială, procurorul trebuie să ceară instanței să se pronunțe asupra admisibilității acestor probe.

29. Procurorul trebuie să vegheze la respectarea principiului egalității armelor, mai ales prin comunicarea către celelalte părți – făcând excepție cazurile prevăzute de lege – a informațiilor pe care le posedă și care ar fi susceptibile să afecteze derularea echitabilă a procesului.

30. Procurorul trebuie să păstreze față de terți confidențialitatea informațiilor, mai ales atunci când operează prezumția de nevinovăție, afară de cazul când comunicarea este prevăzută de lege sau este în interesul justiției.

31. Atunci când procurorul este abilitat să ia măsuri care aduc atingere drepturilor și libertăților fundamentale ale suspectului, aceste măsuri trebuie să facă obiectul unui control judiciar.

32. Procurorul trebuie să țină seama în mod obligatoriu de interesele martorilor, mai ales să ia sau să propună măsuri pentru protejarea vieții, siguranței și vieții lor private, sau să se asigure că aceste măsuri au fost luate.

33. Procurorul trebuie să țină cont de opinia și preocupările victimelor atunci când interesele personale ale acestora au fost lezate și să furnizeze ori să vegheze ca ele să fie informate asupra drepturilor ce le revin și asupra derulării procedurii.

34. Părțile interesate în cauză, atunci când sunt cunoscute sau identificabile, mai ales victimele, trebuie să aibă posibilitatea de a contesta decizia de neurmărire luată de procuror; o asemenea

contestație poate face obiectul, după un control ierarhic, fie al unui control jurisdicțional, fie al urmăririi private declanșate de către părți.

35. Statele trebuie să vegheze ca exercitarea funcțiilor procurorului să fie supusă unui "cod de conduită". Nerespectarea acestui cod poate da naștere sancțiunilor prevăzute la punctul 5 de mai sus. Felul în care procurorii își duc la îndeplinire atribuțiile trebuie să facă, de altfel, obiectul unui control intern regulat.

36. a. Pentru a favoriza echitatea, coerența și eficiența activității desfășurate de ministerului public, statele trebuie să vegheze:

- să dea întâietate unei organizări ierarhice, dar fără ca această organizare să ducă la formarea de structuri birocratice, ineficiente și paralizante;

- să definească liniile directoare generale privitoare la punerea în aplicare a politicii penale;

- să definească modul în care principiile și criteriile generale pot servi la luarea deciziilor în cazuri particulare, cu scopul de a evita apariția arbitrariului în procesul de luare a deciziilor.

b. Modul de organizare, liniile directoare, principiile și criteriile sunt adoptate de parlament sau de guvern ori, dacă dreptul național consacră independența procurorului, de înșiși reprezentării acestuia.

c. Publicul trebuie informat despre această organizare și despre aceste linii directoare, principii și criterii; ele trebuie comunicate oricărei persoane, la cerere.

### ***Cooperarea internațională***

37. Independent de rolul care poate fi disputat de alte organe în materie de cooperare judiciară internațională, trebuie să fie favorizate contactele directe dintre procurorii din diferite state în cadrul stabilit prin convențiile internaționale în vigoare și, în lipsa acestora, potrivit uzanțelor.

38. Trebuie să fie făcute eforturi în diferite direcții pentru a favoriza contacte directe între ministerele publice în cadrul cooperării judiciare internaționale și, mai ales pentru:

a. difuzarea documentelor;

b. stabilirea unei liste de contacte și adrese care să indice numele persoanelor de contact competente din diferite parchete precum și specializarea lor, domeniul de responsabilitate etc;

c. stabilirea de contacte personale și periodice între procurorii din diferite țări, mai ales organizarea de întâlniri regulate între procurorii generali;

d. organizarea sesiunilor de pregătire și sensibilizare;

e. introducerea și dezvoltarea funcției de magistrat de legătură într-o țară străină;

f. învățarea de limbi străine;

g. dezvoltarea comunicărilor pe cale electronică;

h. organizarea de seminarii de lucru cu alte state, în chestiunile de ajutor reciproc, cât și asupra chestiunilor comune de criminalitate.

39. Pentru a simplifica și a obține o coordonare a procedurilor de asistență judiciară reciprocă, eforturile trebuie:

- a. să vizeze ca procurorii să fie sensibilizați asupra necesității de a participa activ în cooperarea internațională; și
- b. să favorizeze specializarea unor procurori în domeniul cooperării internaționale.

Pentru aceasta, statele trebuie să ia măsuri ca procurorul din statul solicitant, atunci când este responsabil de cooperarea internațională, să poată adresa cereri de asistență judiciară direct autorității statului solicitat competent pentru punerea lor în executare și ca această autoritate să poată returna probele obținute direct procurorului.

\*\*\*