

**SUPORT PENTRU REFORMA
JUSTIȚIEI PENALE DIN UCRAINA**



traducere neoficială

Îndrumar Tematic

**Principii pentru elaborarea proiectului de Lege cu privire la
Procuratură din Ucraina**

pregătit cu susținerea

Prof. Dr. Lorena Bachmaier

DI Mikael Lyngbo

DI Eric Svanidze

1. Prevederi generale
2. Domeniile de activitate și de competență a Procuraturii
3. Structura instituțională a Procuraturii
4. Procurorul
5. Rolul Procuraturii în cooperarea internațională din domeniul justiției penale

Îndrumarul Tematic prezintă un set de principii bazate pe compilarea analitică a prevederilor relevante din documentele care stabilesc standarde ale Consiliului Europei (CoE), jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO), precum și alte norme internaționale necesare în scopul elaborării unei noi legi cu privire la Procuratură din Ucraina. Lista de documente reflectate în prezentul Îndrumar Tematic include:

- Recomandarea Rec(2000)19 către Statele membre privind rolul Procuraturii în sistemul de justiție penală (Rec(2000)19);
- Recomandarea Rec(2012)11 către Statele membre privind rolul Procuraturii în afara sferei sistemului de justiție (Rec(2012)11);
- Avizul nr.3 (2008) al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE) privind „Rolul procuraturii în afara dreptului penal” (Avizul CCPE nr.3 2008));
- Avizul nr.12 (2009) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) și Avizul nr.4 (2009) al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE) privind „relațiile dintre judecători și procurori într-o societate democratică” („Declarația de la Bordeaux”);
- Partea II – serviciul de procuratură – raportul Comisiei pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția) cu privire la standardele europene referitoare la independența sistemului judecătoresc (Raportul Comisiei de la Veneția din 2010 privind standardele referitoare la procuratură);
- Avizul Comisiei de la Veneția cu privire la elaborarea proiectului de Lege a Procuraturii din Ucraina (nr.667/2012) și evaluările precedente ale cadrului legal al Procuraturii din Ucraina.

Prin urmare, proiectul Legii Procuraturii din Ucraina trebuie să țină cont și să se bazeze pe următoarele principii.

1. Prevederi Generale

1.1 Definiții

1. Definiția termenului Procuratură trebuie să corespundă prevederilor Rec(2000)19: „Procuratura reprezintă o autoritate publică care, în numele societății și al interesului public, asigură aplicarea legii în cazul în care încălcarea este sancționată penal, ținând cont, pe de o parte, de drepturile individului și, pe de altă parte de necesitatea eficacității sistemului de justiție penală”¹.

Există o mare varietate de definiții ale acestui termen în diferite sisteme legale. Cu toate acestea, termenul procuratură este, în mare parte, definit ținând cont de funcțiile, statutul, împuternicirile și structura acesteia. Nu este necesară o analiză a diferitor definiții sau sensuri ale termenilor „procuror” sau „procuratură”. Procurorul este funcționarul public care, întrunind condițiile de selectare și numire în funcție și competențele necesare, își exercită funcțiile atribuite de organul de procuratură, definit mai sus. Marea majoritate a legilor ce reglementează activitatea organelor de procuratură nu includ o definiție a acesteia. Pentru scopul acestui document, definiția din Rec(2000)19 este suficientă.

1.2 Principiile de organizare a activității Procuraturii

2. Chiar și în țările în care Procuratura se bucură de independență deplină, precum în Italia, organizarea internă a acesteia este, de obicei, una ierarhică, în sensul că Procurorul General emite instrucțiunile și directivele generale. Aceasta permite o interpretare și aplicare uniformă a legislației penale și a standardelor comune privind aspectele procedurale. Însă prin structură ierarhică nu se înțelege că procurorii primesc ordine nelimitate din partea superiorilor lor.
3. În ceea ce privește organizarea și funcționarea internă a Procuraturii, în special repartizarea inițială și ulterioară a cauzelor, aceasta trebuie să îndeplinească cerințele de imparțialitate și independență și să fie determinată în exclusivitate de necesitatea unei bune funcționări a sistemului de justiție penală, ținând cont în mod prioritar de nivelul de calificare juridică și de specializare².
4. Procurorii trebuie să-și desfășoare activitatea în conformitate cu legea, imparțial, în baza principiului obiectivității, transparenței, promovării principiilor egalității părților în procesul penal.
5. Deoarece este necesară specializarea procurorilor și a subdiviziunilor procuraturii, trebuie garantată coordonarea activităților acestor unități și a procurorilor din cadrul acestora.
6. Procurorii trebuie să promoveze eficacitatea și promptitudinea desfășurării procedurilor penale.

¹ Rec(2000)19, alineatul 1.

² Rec(2000)19, alineatul 9.

1.3 Relațiile dintre Procuratură și puterile legislativă, executivă și judiciară

7. Procuratura nu trebuie să exercite vreun amestec în competențele puterii legislative sau ale puterii executive³.
8. 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 similare⁴.
9. Rolul procurorului de a afirma și proteja drepturile omului, atât ale suspectilor, persoanelor acuzate, cât și ale victimelor, poate fi desfășurat cel mai bine, când procurorul este independent în luarea deciziilor față de puterea executivă și legislativă și când rolul distinct al judecătorilor și procurorilor este respectat în mod corect⁵.
10. Respectarea principiilor de mai sus presupune că statutul procurorilor trebuie să fie garantat prin lege la nivelul cel mai înalt posibil, într-o manieră similară cu cel a judecătorilor⁶.
11. Judecătorii și procurorii trebuie să se bucure de independență în ceea ce privește funcțiile lor și trebuie să fie independenți unii de ceilalți. În ochii justițiabililor și ai societății, nu trebuie să fie nici o suspiciune a complicității între judecători și procurori sau vreo confuzie între cele două funcții⁷.
12. Independența procurorilor este o condiție indispensabilă. Prin independență, cu sensul de neinfluențare, se presupune asigurarea că activitățile procurorului în faza de judecată nu sunt supuse presiunilor externe și nici altor presiuni venite din interiorul sistemului organelor procuraturii. Activitatea procurorilor este reglementată de directive, regulamente și instrucțiuni. În acest sens independența procurorilor trebuie privită distinct de independența judecătorilor.⁸

³ Rec(2000)19, alineatul 12.

⁴ Rec(2000)19, alineatul 19.

⁵ Declarația de la Bordeaux, nota explicativă, alineatul 10.

⁶ Declarația de la Bordeaux, nota explicativă, alineatul 37.

⁷ Declarația de la Bordeaux, nota explicativă, alineatul 36; Rec(2000)19, alineatul 17.

⁸ Raportul Comisiei de la Veneția din 2010 privind standardele referitoare la procuratură, alineatele 31-32; Declarația de la Bordeaux, alineatul 8.

2. Domeniile de activitate și de competență a Procuraturii

2.1 Funcțiile Procuraturii

13. Funcțiile organelor de Procuratură trebuie să se conformeze cu principiile supremației legii, a unui proces echitabil și altor principii fundamentale caracteristice unei societăți democratice, precum și cu obligația de a asigura tuturor persoanelor aflate sub jurisdicția statelor membre respectarea drepturilor omului prevăzute în Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale (CEDO).

Acest principiu este stipulat în:

- Preambulul la Rec(2000)19 care se referă la „supremația legii; care constituie fundamentul oricărei democrații veritabile”; și „principiile definite în Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale.”

Preambulul la Rec(2012)11, care stipulează „...fiecare membru al Consiliului Europei a acceptat principiul statului de drept și a asigurării tuturor persoanelor aflate în jurisdicția sa a drepturilor prevăzute în Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale”.

- Alineatele 10, 11, 23 din Rec(2012)11 care se referă la funcțiile Procuraturii în afara sferei sistemului de justiție.
- Paragraful 18 din Memorandumul Explicativ la Rec(2012)11, pregătit de Comitetul European pentru Cooperare Juridică (CDCJ), stipulează că „recomandarea nu se referă la funcțiile și competențele Procurorilor. Statele membre, în baza marjei de discreție proprii, pot determina misiunea atribuită Procurorilor în afara sferei sistemului de justiție. Cu toate acestea, *indiferent de misiunea acestora, activitatea Procuraturii trebuie să fie desfășurată în conformitate cu principiul supremației legii și să nu contravină protecției drepturilor omului și a libertăților fundamentale.*”⁹
- Raportul Comisiei de la Veneția din 2010 privind standardele referitoare la procuratură a specificat și a explicat factorii agravanți și pericolele specifice care fac imposibilă îndeplinirea rolului și a funcțiilor în unele jurisdicții. Raportul accentuează că:

- „71. Trebuie făcută o distincție între interesele celor care reprezintă puterea în stat și interesul public. ... Ar fi ideal ca exercitarea atribuțiilor de interes public (inclusiv urmărirea penală) să nu se combine sau să nu se confunde cu atribuțiile care se referă la protecția intereselor guvernului în exercițiu, ale altor instituții publice și chiar ale unui partid politic. ... Funcționarea unui asemenea sistem depinde de cultura juridică respectivă și, în special *în noile*

⁹ Caractere italice adăugate.

*democrației, în care există o istorie a abuzurilor exercitate de fostele procuraturi din rațiuni politice, este nevoie de precauții deosebite.*¹⁰

- „72. . . . Există pericolul ca o *Procuratură ultra-puternică*¹¹ să devină o autoritate fără nici un fel de răspundere.”

- „73. Acest aspect este legat de problema împuternicirilor atribuite organului de procuratură. Există argumente foarte puternice pentru a conferi procuraturii prerogativele urmăririi penale¹², dar nu și alte prerogative de supraveghere generală care ce întâlneau în sistemele de tip „procuratura”. Aceasta este de fapt o problemă a controlului și echilibrului în interiorul sistemului.”

- În hotărârea *Dankevich* contra *Ucrainei*, Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) a reiterat că efectivitatea remediilor formale în sistemele legale ale Părților Contractante depinde „de asemenea, de *contextul legal și politic în care aceste părți activează*.”¹³

14. Specificul contextului legal și politic din Ucraina, precum și alți factori relevanți, sugerează funcții și atribuții suplimentare atribuite Procurorului care duc la încălcarea principiilor: supremației legii, separării puterilor în stat, al controlului și echilibrului, al dreptului la un proces echitabil și alte principii și standarde fundamentale și cere ca organe de procuratură să fie lipsite de supraveghere generală și de alte funcții și atribuții din afara sferei sistemului de justiție. Aceste funcții trebuie să fie îndeplinite de instituțiile relevante guvernamentale sau de stat.

- În Avizul din 2012 la proiectul Legii cu privire la Procuratură din Ucraina, Comisia de la Veneția a invocat că:

- „8. Comisia de la Veneția recunoaște că, în unele țări, procurorul are și alte funcții decât cele de urmărire penală și a menționat că astfel de atribuții sunt legitime, în cazul în care sunt întrunite anumite criterii. Cu alte cuvinte, competențele trebuie să se desfășoare în așa fel încât să respecte principiul separării puterilor în stat, inclusiv respectul pentru independența instanțelor, principiul subsidiarității, principiul de specializare și principiul imparțialității procurorilor.¹⁴ Această abordare presupune ca *procuratura să fie lipsită de competențele sale extinse în domeniul supravegherii generale*¹⁵, care ar trebui să fie preluate de către instanțele de judecată, în timp prerogativa protecției drepturilor omului ar trebui să fie preluată de ombudsman.”

¹⁰ Caractere italice adăugate.

¹¹ Caractere italice adăugate.

¹² Caractere italice adăugate.

¹³ Cauza *Dankevich* contra *Ucrainei*, hotărâre CEDO din 29 aprilie 2003, alineatul 108. CEDO a constatat o combinație de căi ierarhice și de urmărire penală existente în Ucraina care sunt ineficiente și a stabilit o încălcare a articolului 13 din Convenție.

¹⁴ A se vedea, de asemenea, rezumatul recomandărilor din Avizul nr. 3(2008) al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE) privind „Rolul procuraturii în afara dreptului penal”

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1608160&SecMode=1&DocId=1609216&Usage=2>, p.10.

¹⁵ Caractere italice adăugate.

- „6. În avizele sale anterioare (. . .) Comisia de la Veneția a criticat organele de procuratură, menționând că funcțiile acesteia *depășeau considerabil spectrul funcțiilor pe care serviciul de procuratură trebuie să-l dețină într-o societate democratică*.¹⁶ Comisia, de asemenea, le-a reamintit, cu mai multe ocazii, autorităților ucrainene că acestea trebuie să-și îndeplinească angajamentul de ajustare a prevederilor referitoare la rolul Procuraturii în conformitate cu standardele europene.”

- În raportul din 2010 privind standardele referitoare la procuratură Comisia de la Veneția a adus drept exemplu Ucraina pentru a ilustra limitarea:

- „81. Mai departe, în Avizul referitor la proiectul de lege privind Procuratura din Ucraina, Comisia de la Veneția a considerat că:

„În opinia Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni, istoria constituțională și tradiția juridică a unui stat poate justifica atribuirea unui procuror a unor prerogative din afara domeniului penal. Această motivație poate să fie utilizată numai cu respectarea tradițiilor juridice democratice, care sunt conforme cu valorile Consiliului Europei. În Ucraina, singurul model istoric existent este modelul sovietic (și țarist) al „Prokuraturii”. Acest model reflectă un trecut nedemocratic și nu este compatibil cu standardele europene și valorile Consiliului Europei. Acesta este motivul pentru care Ucraina, odată cu aderarea la Consiliul Europei, și-a luat angajamentul de a transforma această instituție într-un organ care să fie în acord cu standardele Consiliului Europei.

*17. [...] Sistemul general al protecției drepturilor omului nu reprezintă un domeniu de activitate adecvat pentru procuratură. El trebuie realizat mai degrabă de către un avocat al poporului, decât de procuratură.*¹⁷”

15. Ar trebui să existe o **interdicție** privind acordarea de **atribuții suplimentare** procurorului decât cele definite pentru Serviciul de Procuratură în Constituția Ucrainei. Acest aspect ar putea contribui la evitarea eludării prevederilor constituționale.

16. Prevederile tranzitorii din Constituția Ucrainei care se referă la funcția de supraveghere a Procuraturii trebuie abrogate.

- Durata de aplicare a prevederilor tranzitorii vine în contradicție cu caracterul său temporar. În alineatul 12 din Avizul asupra proiectul de lege de modificare a Legii cu privire la Procuratură (CDL (2004)038, Comisia de la Veneția a calificat aplicarea acestora drept *„acordarea unui caracter permanent unui element important al unei funcții a organelor procuraturii care, conform prevederilor tranzitorii din Constituție, trebuie să aibă un caracter temporar.”*

17. Noua lege cu privire la Procuratură din Ucraina trebuie să renunțe la **prerogativele directe de exercitare a „supravegherii respectării și aplicării**

¹⁶ Caractere italice adăugate.

¹⁷ Avizul nr. 539/2009.

legilor”, prevăzute de articolele 20, 21 și de alte prevederi din Capitolul I, secțiunea III din Legea actuală, care sunt improprii, deoarece atribuții similare în cadrul organelor de urmărire penale (de exemplu, pentru a obține acces la obiecte și documente, așa cum este prevăzut de articolele 160-166 din CPP și altele) necesită deținerea unui mandat.

- În hotărârea sa în cauza *Golovan contra Ucrainei* CEDO a recapitulat prevederile Articolului 8 al Convenției „... legislația națională trebuie să fie suficient de previzibilă pentru a oferi indicațiile adecvate cu privire la circumstanțele și condițiile în care autoritățile au dreptul să recurgă la măsuri care ar putea afecta drepturile stipulate în Convenție (a se vedea *C.G. și alții contra Bulgariei*, nr. 1365/07, § 39, 24 aprilie 2008). Mai mult decât atât, legislația trebuie să prevadă un mecanism de protecție juridică împotriva ingerințelor arbitrare din partea autorităților. Existența unor garanții procedurale specifice este importantă în acest context, iar asigurarea acestora va depinde, în anumită măsură, de natura și gradul de interferență (a se vedea *P.G. și J.H. contra Regatului Unit*, nr. 44787/98, § 46, CEDO 2001-IX).”¹⁸

18. Prerogativele de supraveghere sunt exercitate de procuror în cadrul anchetei pre-procesuale, care pe lângă faptul că presupune riscuri mari pentru corupție, subminează principiul egalității armelor în cazul unui eventual proces penal.

- Rec(2012)11:

- „14. Competența de a desfășura ancheta pre-procesuală trebuie să fie prevăzută de legislație. Exercițarea acesteia trebuie să fie proporțională și să nu confere un avantaj disproporționat procurorului.”

19. O extindere a funcțiilor organelor procuraturii în afara sferei justiției penale, inclusiv protecția drepturilor, libertăților și intereselor minorilor, a persoanelor în vârstă sau cu dizabilități, ori persoanelor care din cauza stării lor de sănătate sunt incapabile să inițieze aceste proceduri, este inacceptabilă ca urmare a conflictului de interese care apar între stat, care este reprezentat de procuror, și persoana în cauză. Mai mult decât atât, intervenția procurorului, în astfel de cazuri, ar putea submina principiul asigurării unui proces echitabil și a principiului egalității armelor.

- În raportul din 2010 privind standardele referitoare la procuratură Comisia de la Veneția a menționat că:

- „80... Comisia a avut ocazia să formuleze opinii referitoare la funcția procurorului de a „*iniția proceduri civile cu scopul de a asigura protecția drepturilor, libertăților și intereselor minorilor, a persoanelor în vârstă sau cu dizabilități, ori persoanelor care din cauza stării lor de sănătate sunt incapabile să inițieze aceste proceduri.*” Comisia a considerat că „*având în vedere că principala atribuție a procurorului este de a reprezenta interesele statului și interesele generale ale societății, este discutabil dacă procurorul reprezintă persoana cea mai potrivită pentru a exercita o asemenea funcție.*”

¹⁸ Hotărârea CEDO din 5 iulie 2012, paragraful 57.

- Rec(2012)11 susține că:
 - „11. Funcția procurorului de a iniția proceduri civile sau de a acționa în calitate de apărător nu trebuie să încalce principiul egalității armelor asigurat părților din proces.”
- Jurisprudența CEDO stipulează că intervenția procurorului în astfel de situații este acceptabilă doar în circumstanțe speciale, în lipsa cărora aceste intervenții ar putea submina principiile unui proces echitabil și cel al egalității armelor și ar putea constitui o încălcare a Articolului 6 §1 din Convenție.¹⁹ Specificul acestei instituții poate duce ușor la crearea unei inegalități sau diferențe aparente sau reale dintre părțile din proces și procuror, astfel subminând principiul *res judicata* și al certitudinii legale, precum și alte aspecte stipulate în Articolul 6 al Convenției.²⁰

20. Organul de procuratură din Ucraina trebuie să se concentreze pe exercitarea **monopolului statului în urmărirea penală, precum și asupra altor funcții din domeniul justiției penale**, inclusiv acele care au fost definite în noul Cod de Procedură Penală (CPP) și care se referă la remediile juridice, precum funcția de control al legalității detenției, a aplicării sancțiunilor penale și a măsurilor de securitate.

- În raportul din 2010 privind standardele referitoare la procuratură, Comisia de la Veneția propune următoarea recomandare:
 - „25. Funcția principală a procuraturii ține de domeniul justiției penale.”
- CPT (Comitetul European pentru Prevenirea Torturii) a acceptat funcția de inspectare (privită drept un mecanism suplimentar de inspectare) și prerogativele respective procuraturii din Ucraina și menține un dialog privind îmbunătățirea acestora. Drept consecință, raportul său în urma vizitei din 2009 sugerează că:
 - „157. CPT consideră că există necesitatea de a dezvolta, pe lângă inspecțiile procurorilor și a vizitelor Comisiei Parlamentare pentru Drepturile Omului, un sistem de vizite regulate de monitorizare a instituțiilor penitenciare de către organisme independente (e.g. ONG-uri).”²¹

2.2 Atribuțiile Procuraturii

21. Rolul și atribuția principală a procuraturii este exercitarea urmăririi penale și apărarea interesului public în sistemul de justiție penală, prin asigurarea supremației legii și a altor principii fundamentale pentru o societate democratică.

¹⁹ A se vedea *Menchinskaya contra Rusiei*, hotărârea CEDO din 15 ianuarie 2009, alineatele 35-40.

²⁰ E.g. *F.W. contra Franței*, hotărârea CEDO din 31 martie 2005 alineatul 27; *Karapanagiotou și alții contra Greciei*, hotărârea CEDO din 28 octombrie 2010; *Ryabykh contra Rusiei*, hotărârea CEDO din 24 iulie 2003.

²¹ A se vedea CPT /Inf (2011)29, alineatele 34, 156-157.

- Recomandarea 1604 (2003) a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei privind rolul procuraturii în societatea democratică guvernată în baza principiului supremației legii pune accentul și promovează prevederile stipulate în documentele Consiliului Europei care stabilesc standarde, citate mai sus. Paragraful 7.V.c din Recomandare specifică:

„... atribuțiile și responsabilitățile procurorilor se limitează la exercitarea urmării penale și a unui rol general în apărarea interesului public în cadrul sistemului de justiție penală.”

2.3 Responsabilitățile Procuraturii față de justițiabili

- 22. În exercitarea misiunii sale, Procuratura trebuie să acționeze echitabil, imparțial și obiectiv, să respecte drepturile omului, să se abțină de la orice formă de discriminare, să asigure egalitatea fiecăruia în fața legii, să respecte principiul egalității armelor, precum și alte standarde fundamentale.**
- 23. Procurorii trebuie să vegheze ca sistemul de justiție penală să funcționeze în cel mai rapid ritm.**
- 24. Procuratura păstrează vis-à-vis de terțe persoane confidențialitatea informațiilor primite, cu atât mai mult dacă comunicarea lor nu este necesară în interesul justiției sau nu este cerută de lege.**
 - Rec(2000)19 în alineatele 24-26 și 28-36 se referă la responsabilitățile procuraturii față de justițiabili, prevederi care au fost incluse în noul Cod de Procedură Penală. Aceste responsabilități mai includ obligația de a nu folosi împotriva bănușilor probe despre care se știe sau se presupune în mod rațional că au fost obținute prin recurgerea la metode ce contravin legii; obligația de a ține cont de interesele martorilor, în special prin favorizarea măsurilor pentru protecția integrității lor fizice și a vieții private, etc.

2.4 Mijloacele asigurate Procuraturii pentru exercitarea efectivă și eficientă a responsabilităților

- 25. În exercitarea misiunii sale, Procuratura trebuie să dispună de condiții legale și organizatorice adecvate, precum și de o infrastructură, susținere financiară (bugetară) și resurse umane adecvate.**
- 26. Pentru exercitarea funcțiilor sale, Procurorul trebuie să fie asigurat cu condiții rezonabile de serviciu, o remunerare și o pensie proporțională cu importanța misiunii exercitate, precum și vârstă corespunzătoare pentru pensionare.**
- 27. Aceste condiții trebuie stabilite în comun cu reprezentanții organelor de procuratură.**
 - Principiile menționate mai sus sunt formulate în baza prevederilor Rec (2000)19 și sunt incluse în Raportul Comisiei de la Veneția din 2010 privind standardele referitoare la procuratură:

- „69. La fel ca în cazul judecătorilor, remunerarea procurorilor în acord cu importanța sarcinilor îndeplinite este esențială pentru un sistem de justiție penală eficient și corect. Salarizarea la un nivel corespunzător este de asemenea necesară pentru reducerea riscurilor de corupție a procurorilor.”

2.5 Relația dintre procuratură și judecători, alți actori care participă la administrarea justiției și poliție

28. În fiecare sistem, rolul judecătorului este distinct de cel al procurorului, cu toate că misiunile acestora sunt complementare. **Nu trebuie să existe nici un fel de legături ierarhice între judecător și procuror.**
29. Membrii Procuraturii trebuie să dea dovadă de obiectivitate și echitate pe parcursul procedurii judiciare. Ei trebuie să vegheze în particular ca instanțele să dispună de toate elementele de fapt și de drept necesare unei bune administrări a justiției.
30. **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.
31. Totodată, 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 principii sunt stipulate în alineatele 17-20 din Rec (2000)19, precum și în alineatul 3 din Declarația de la Bordeaux, principii care au fost parțial incluse în noul CPP. Cu toate acestea, există elemente care necesită reglementări suplimentare sau pot fi reluate în Legea cu privire la Procuratură și în alte acte legislative relevante.
 - Declarația de la Bordeaux dezvoltă aceste principii. Aspectele de interacțiune procedurală între judecători și procurori în cursul administrării justiției penale au fost descrise în CPP nou. Cu toate acestea, există și alte aspecte suplimentare care trebuie abordate în Legea cu privire la Procuratură. Prin urmare, Memorandumul Explicativ al Declarației de la Bordeaux specifică:
 - „40. Judecătorii și procurorii trebuie să se abțină de la orice acțiune sau conduită care ar putea submina încrederea în independența și imparțialitatea lor. Aceștia trebuie să examineze cauzele care le sunt înaintate cu deosebită atenție, într-un termen rezonabil și într-un mod obiectiv și imparțial.
41. Procurorii trebuie să se abțină de la comentarii și declarații publice prin intermediul mass-media, care ar putea crea impresia că instanța este supusă unei presiuni directe sau indirecte în vederea luării unei anumite decizii sau care poate afecta echitatea procedurii.
42. Judecătorii și procurorii trebuie să facă tot posibilul pentru a se familiariza cu normele etice care guvernează funcția celuilalt. Acest lucru va spori

înțelegerea și respectul pentru atribuțiile fiecăruia, ceea ce ar putea conduce la garantarea unei relații adecvate între judecători și procurori.”

32. În general, **Procuratura trebuie să verifice legalitatea anchetelor de poliție**, cel puțin în cazul când Procuratura decide să pornească sau să continue urmărirea penală. În această privință, Procuratura trebuie, de asemenea, să controleze modalitatea în care Poliția respectă drepturile omului.
33. În țările în care Poliția este independentă de Procuratură trebuie adoptate toate măsurile pentru ca Procuratura și Poliția să coopereze într-o manieră potrivită și eficientă.
34. În țările în care anchetele de poliție sunt dirijate sau supravegheate de Procuror, Statul trebuie să garanteze ca Procuratura: *a.* să poată da instrucțiuni utile serviciilor de poliție pentru o aplicare efectivă a priorităților politicii penale, în special, în privința priorității examinării cazurilor, modalitatea de cercetare a probelor, personalul antrenat în elucidarea cazului, durata anchetelor, informarea Procuraturii, etc.; *b.* în cazul existenței mai multor subdiviziuni ai serviciului de poliție, să atribuie urmărirea penală serviciul de poliție pe care îl consideră potrivit; *c.* să efectueze evaluări și controale necesare pentru a monitoriza respectarea instrucțiunilor sale și a legislației în vigoare; *d.* să sancționeze sau să contribuie la sancționarea cazurilor unor eventuale încălcări.
 - Principiile de mai sus au fost selectate din Rec (2000)19 și ajustate la modelul ucrainean privind relația dintre Procuratură și Poliție, care combină independența instituțională și dirijarea activităților procedurale de către procuratură.
 - Modelele existente sunt prezentate în raportul Comisiei de la Veneția din 2010 privind standardele referitoare la Procuratură. În raport se menționează:
 - „8. Relația dintre poliție și organele de urmărire penală, de asemenea, este diferită. În multe state poliția, în principiu, se supune ordinelor procurorului, deși în practică se bucură de independență funcțională. În altele, poliția este în principiu independentă. Într-un al treilea model de sistem, poliția și Procuratura fac parte din aceeași structură.”

2.6 *Responsabilitatea publică a Procuraturii*

35. **Procuratura trebuie să prezinte, periodic și public, dări de seamă despre activitățile sale**, în special despre punerea în aplicare a priorităților sale. Procurorii trebuie să fie responsabili în fața societății pentru a arăta că folosesc împuternicirile substanțiale, care le sunt conferite, în interes public.
36. Un instrument specific de responsabilitate a Procurorului General este cerința de prezentare a unui **raport public Parlamentului sau executivului**. În astfel de cazuri, în astfel de rapoarte Procurorul General ar trebui să prezinte, într-o modalitate transparentă, modul în care orice indicație generală dată de către Parlament sau executiv a fost pusă în aplicare.

37. Organele de Procuratură, ca și alte organe de stat, sunt responsabile pentru cheltuielile publice și sunt supuse unor **mecanisme de audit public**, care ar trebui să se desfășoare în orice jurisdicție.
38. Trebuie exclusă responsabilitatea Procurorului General în fața Parlamentului pentru deciziile de a porni sau nu urmărirea penală **în cauze individuale**. Decizia de a porni sau nu urmărirea penală trebuie să fie prerogativa exclusivă a Procuraturii și nu a executivului sau a legislativului.
- Aceste principii nu trebuie confundate cu principiile ce vizează responsabilitatea Procurorului. Principiile mai sus menționate sunt stipulate în Rec (2000)19 (alineatul 11); raportul Comisie de la Veneția din 2010 privind standardele referitoare la Procuratură (alineatele 41-44 și 87).

3. Structura instituțională a Procuraturii

3.1 Organizarea internă a Procuraturii și ierarhia în cadrul acesteia

39. Pe lângă garanțiile împotriva intervenției din afară, pentru a promova echitatea, coerența și eficiența în activitatea de urmărire penală, trebuie să existe un **control ierarhic** al deciziilor și activităților procurorilor, altele decât (cele subordonate) Procurorul General.
40. În ceea ce privește organizarea și funcționarea internă a Procuraturii, în special **repartizarea inițială și ulterioară a cauzelor**, aceasta trebuie să îndeplinească cerințele de imparțialitate și independență și să fie determinată în exclusivitate de necesitatea unei bune funcționări a sistemului de justiție penală, ținând cont în mod prioritar de nivelul de calificare juridică și de specializare.
41. Organizarea ierarhică a organelor de procuratură trebuie să se bazeze pe **independența Procurorului de a soluționa cauzele în mod independent și pe distribuirea clară a competențelor** între structurile (teritoriale sau specializate) din cadrul Procuraturii.
42. Prin urmare, în cazul în care un procuror, altul decât Procurorul General, primește dispoziții de la un procuror ierarhic superior, Procurorul are dreptul de a cere ca aceste **dispoziții să fie prezentate în formă scrisă**.
43. Orice dispoziție care are ca scop schimbarea punctului de vedere al unui procuror ierarhic inferior trebuie să fie motivată iar, în cazul în care există suspiciunea că dispoziția este ilegală, o instanță sau un organ independent, precum Consiliul Procurorilor, trebuie să se pronunțe asupra **legalității dispoziției**.
44. Procurorul este în drept să inițieze o procedură care i-ar permite **înlocuirea lui cu un alt procuror**, în cazul în care dispoziția primită este ilegală sau vine în contradicție cu conștiința sa.
45. Trebuie să existe **linii directe generale** pentru implementare politicii și a principiilor și criteriilor generale privind deciziile luate pentru fiecare caz în parte. Acest tip de informație trebuie făcută publică.
46. Pentru a face față adecvat evoluției criminalității, în special celei organizate, trebuie să fie considerată prioritară **specializarea** procuraturii, atât în ceea ce privește organizarea acesteia, cât și în privința instruirii sau dezvoltării carierei în organele de procuratură. De asemenea, trebuie să fie încurajată crearea echipelor de specialiști, inclusiv a echipelor pluridisciplinare, având misiunea să asiste membrii Procuraturii în îndeplinirea sarcinilor lor.

Compilarea de principii relevante care trebuie să reglementeze organizarea internă, ierarhică a Procuraturii include prevederi din Rec(2000)19 (alineatele 8, 9 și 36), reafirmate și stipulate în alineatele 30 și 31 din Nota Explicativă a Declarației de la Bordeaux. În același timp, principiile includ și garanțiile independenței interne a

Procurorului înaintate de Comisia de la Veneția. În raportul său din 2010 privind standardele referitoare la Procuratură este stipulat:

- „58. Prin urmare, în cazul în care un procuror, altul decât Procurorul General, primește dispoziții de la un procuror ierarhic superior, Procurorul are dreptul de a cere ca aceste dispoziții să fie prezentate în formă scrisă, însă **Recomandarea 2000 (19) nu exclude că dispozițiile presupuse a fi ilegale pot fi totuși date.** Procurorul este în drept să inițieze o procedură care i-ar permite înlocuirea lui cu un alt procuror, în cazul în care dispoziția primită este ilegală sau vine în contradicție cu conștiința sa. De asemenea, formularea din punctul 10 lasă deschisă posibilitatea inițierii acestei proceduri de către organul ierarhic superior care ar putea avea interes în înlocuirea procurorului, altul decât Procurorul General, care a avut intenția să conteste legalitatea dispoziției primite.

59. Comisia este de părere că aceste **garanții nu sunt adecvate și trebuie dezvoltate în continuare.** O afirmație precum că o dispoziție este ilegală este foarte gravă și nu trebuie considerată soluționată doar prin luarea cauzei de la procurorul care a depus plângerea. **Orice dispoziție care este contrară punctului de vedere a unui procuror ierarhic inferior trebuie motivată, iar în cazul în care există suspiciunea că această dispoziție este una ilegală, o instanță sau un organ independent, precum Consiliul Procurorilor, trebuie să se pronunțe asupra legalității dispoziției.”**

3.2 Procurorul General

47. Cu scopul de a evita riscul de a **numi un Procuror General** exclusiv în baza afilierei politice, Legea cu privire la Procuratură trebuie să includă cerințele minime înaintate față de candidații pentru această funcție (jurist, experiența în domeniu, etc.).
48. **Procedura de numire** a Procurorului General trebuie să includă avizul reprezentanților comunității juriștilor (inclusiv a procurorilor), precum și a societății civile, privind calitățile profesionale ale candidaților. Mai mulți candidați ar trebui să aibă posibilitatea de a participa la concursul pentru ocuparea funcției de Procuror General.
49. **Pericolul politizării procedurii de numire** ar putea fi redus prin pregătirea alegerilor de către o comisie parlamentară.
50. Pentru același motiv, **durata mandatului** pentru Procurorul General nu trebuie să coincidă cu alegerile prezidențiale sau parlamentare.
51. Un Procuror General ar trebui numit pe o **perioadă relativ lungă și determinată de timp, fără posibilitatea de reînnoire a mandatului**, fapt care (dacă nu este prevăzut în Constituție) poate fi specificat în Legea cu privire la Procuratură.
52. **Motivele pentru revocarea** Procurorului General trebuie să fie expres prevăzute de lege, iar un organ competent trebuie să se pronunțe în privința existenței unor

motive suficiente pentru revocare. Procurorul General trebuie să beneficieze de o audiere corectă în cadrul procedurii de revocare.

În ceea ce privește modelul mixt de numire a Procurorului General cu participarea puterii legislative și executiv, model aplicat în Ucraina (conform Articolului 122 din Constituție, Procurorul General este numit de către Președinte cu acordul Parlamentului), principiile date au inclus standardele care au ca scop excluderea unei influențe nejustificate și a dependenței Procurorului General de puterea legislativă sau de executiv.

➤ Aceste standarde au fost incluse în următoarele alineate ale Raportului Comisiei de la Veneția din 2010 privind standardele referitoare la Procuratură, care se referă în mod expres la cadrul legal din Ucraina:

- „35. În situația în care Procurorul General nu este subordonat Guvernului, nu poate fi formulat un principiu unic și categoric dacă acesta ar trebui numit de Președinte sau de Parlament. Această chestiune este soluționată în mod variat în diferite state. Acceptarea principiului cooperării între instituțiile statului pare o soluție bună care ar permite evitarea unor numiri unilaterale pe criterii politice. În asemenea cazuri, ar trebui să se ajungă la un consens. Indiferent de caz, dreptul de a înainta candidatura trebuie definit în mod clar. **Procedura de numire a Procurorului General trebuie să includă avizul reprezentanților comunității juriștilor (inclusiv a procurorilor), precum și a societății civile, privind calitățile profesionale ale candidaților.**

36. În statele în care Procurorul General este ales de Parlament, pericolul politizării procedurii de numire ar putea fi redus prin **pregătirea alegerilor de către o comisie parlamentară, care ar trebui să ia în considerare părerea experților. Utilizarea unei majorități calificate pentru alegerea procurorului general ar putea fi privită ca un mecanism pentru atingerea consensului în privința numirii.** Totuși, ar trebui prevăzut un mecanism alternativ în cazul în care nu poate fi obținută o majoritate calificată, pentru a evita riscul unui impas.

37. Este important ca Procurorul General să nu poată fi reinvestit, cel puțin nu de către puterea legislativă sau de executiv. Există un risc potențial ca un procuror, care urmărește reinvestirea sa de către o putere politică, să aibă o conduită de așa natură încât să obțină favoarea acelei puteri sau, cel puțin, să fie perceput în acest sens. **Un Procuror General ar trebui numit pe o perioadă relativ lungă și determinată de timp, fără posibilitatea de reînnoire a mandatului. Durata mandatului pentru Procurorul General nu ar trebui să coincidă cu durata mandatului pentru Parlament.** Acest lucru ar asigura o mai mare stabilitate a procurorului și l-ar face independent de schimbările politice.

38. **Dacă după expirarea mandatului se dorește numirea Procurorului General în alte funcții (de exemplu, judecător), acest lucru trebuie să fie explicat înainte de numire în funcție,** astfel încât să nu apară discuții cu privire la favoritism din partea politicienilor. Oricum, nu ar trebui să existe o interdicție privind dreptul persoanei care a ocupat funcția de Procuror General de a candida pentru o altă funcție publică în timpul sau după expirarea mandatului.

39. Legea privind Procuratura ar trebui să prevadă în mod clar condițiile de revocare din funcție a procurorului înainte de expirarea mandatului. În avizul privind proiectul de lege pentru modificarea dispozițiilor din Constituția Ucrainei în privința Procuraturii, Comisia a constatat că:

*„**Motivele pentru revocarea din funcție ar trebui să fie prevăzute de lege.** (...)Comisia de la Veneția ar prefera să meargă chiar mai departe în sensul că motivele pentru o posibilă revocare să fie prevăzute **chiar în Constituție**. Mai mult decât atât, înainte de luare a oricărei decizii ar trebui întrunită o cerință obligatorie; un organ, format din experți, **trebuie să se pronunțe în privința existenței unor motive suficiente pentru revocare**”.*

40. Indiferent de motiv, **Procurorul General ar trebui să beneficieze de o audiere echitabilă în cadrul procedurii de revocare, inclusiv în fața Parlamentului.**”

Trebuie de menționat că, deși prevederile din Constituția Ucrainei au fost criticate, fiind invocate lacune și deficiențe, inclusiv votul de neîncredere exprimat Procurorului General de către Rada Supremă a Ucrainei,²² aceste prevederi pot fi modificate în noua Lege cu privire la procuratură.

3.3 *Autonomia profesională a Procuraturii*

53. O Procuratură modernă trebuie să fie susținută și bazată pe **principiul autonomiei profesionale pentru consolidarea garantării independenței interne și externe** a acesteia, precum și pentru acordarea de sprijin suplimentar în asigurarea funcționării eficiente, în baza principiului supremației legii, a serviciului de procuratură și a justiției penale, în general.
54. În acest scop, pe lângă **participarea la numirea procurorilor, dezvoltarea și pregătirea profesională**, precum și alte aspecte de formare profesională a procurorilor, principiul autonomiei trebuie să joace **un rol important disciplinar, inclusiv în cazul demiterii procurorilor**.
55. În sistemele în care **Procuratura nu se afla în cadrul puterii legislative**, Consiliul Procurorilor, comisiile disciplinare și de calificare trebuie să fie organe independente din cadrul sistemului.
56. **Componenta Consiliului Procurorilor** trebuie să includă procurori de la toate nivelurile, numiți în mod democratic de către membrii procuraturii, precum și alți practicieni ai dreptului sau profesori de drept, preferabil aleși de Parlament.
57. **Deciziile Consiliului Procurorilor** ar putea avea un caracter obligator în ceea ce privește pregătirea profesională și, eventual, procedurile disciplinare. Cu toate acestea, deciziile acestuia nu trebuie să contravină cu procesul de desfășurare a urmăririi penale și nu trebuie să ofere indicații procurorilor.

²² Avizul Comisiei de la Veneția 667/2012, alineatul 14.

58. Consiliul Procurorilor trebuie să dispună de dotări speciale pentru a-și putea exercita funcțiile: buget propriu, infrastructura necesară, un Președinte și șefi ai comitetelor (disciplinar sau de calificare) și personalul necesar.

➤ Aceste principii au fost formulate în baza raportului Comisiei de la Veneția din 2010 privind standardele referitoare la Procuratură, în baza altor documente ce stabilesc standarde emise de Consiliul Europei, precum și bunele practici ale statelor membre ale Consiliului Europei.²³ În raportul Comisiei de la Veneția se menționează:

- „41... Un alt mijloc este controlul de către un consiliu al procurorilor, care nu poate fi un instrument de pură auto-guvernare, ci unul a cărui legitimitate democratică provine din alegerea a cel puțin a unei părți din membrii săi de către Parlament.”

- „52. În sistemele în care există un Consiliu al Procurorilor, acest consiliu, sau un comitet disciplinar din cadrul acestuia, ar putea avea atribuțiile de soluționare a cazurilor disciplinare.”

65. Dacă sunt formate într-un mod echilibrat, de exemplu din procurori, avocați și reprezentanți ai societății civile, și dacă sunt independente de alte organe ale statului, asemenea consilii au avantajul de a furniza expertiză în procesul de numire în funcție și în cauzele disciplinare și să-i apere pe procurori cel puțin de influențele politice. În funcție de procedura de numire a membrilor consiliului, ei pot oferi legitimitate democratică pentru sistemul de urmărire penală. În sistemele în care există aceste consilii, pe lângă participarea la procedura de numire a procurorilor, consiliile joacă un rol important în procedura disciplinară, inclusiv în cazurile cu privire la demiterea din funcție a procurorilor.

67. Efectele hotărârilor adoptate de Consiliile procurorilor pot fi diferite. Aceste hotărâri pot avea un efect direct asupra procurorilor sau pot avea doar un caracter consultativ, aplicarea acestora fiind prerogativa Ministerul Justiției. Primul tip de hotărâri sunt de preferat, întrucât înlătură puterile discreționare ale ministerului și restrâng posibilitatea interferenței politicului în cariera procurorilor.”

➤ În ceea ce privește spectrul competențelor de autoguvernare și natura obligatorie a deciziilor lor, principiul relevant este stipulat în alineatele 101-111 din Avizul Comisiei de la Veneția din 2012 privind modificarea Legii cu privire la Procuratură din Ucraina.

²³ A se vedea Autheman V., Elena S. și Henderson K. (ed), Global Best Practices: Judicial Councils [Cele mai bune practici globale: Consiliile Judecătorești], IFES Rule of Law White Paper, aprilie 2004

4. Procurorul

4.1 *Statutul procurorului*

59. Organele de procuratură din Ucraina au **structura ierarhică** de subordonare Procurorului General. Sistemul de organizare a procuraturii este unul legal, cu o structură ierarhică, în care deciziile procurorului pot fi anulate de procurorul ierarhic superior, în cazul în care această decizie contravine instrucțiunilor generale. Independența procurorilor nu este atât de categorică precum în cazul judecătorilor, însă trebuie să existe garanții ale independenței necesare pentru procurorii ierarhic inferiori (a se vedea garanțiile de mai jos)²⁴.

4.2 *Incompatibilitățile funcției de procuror și interdicțiile*

60. Un procuror nu ar trebui să **dețină alte funcții în stat**²⁵ sau să efectueze alte atribuții de stat, dintre cele care sunt considerate neadecvate pentru judecător. Procurorii nu pot desfășura activități publice care ar fi în conflict cu principiul imparțialității lor.

61. În conformitate cu principiul bunei guvernări, trebuie să existe interdicția de a instrumenta un caz în care procurorul are **interes personal**. Procurorul poate avea anumite interdicții cu scopul de a-i asigura **imparțialitatea și integritatea**²⁶.

4.3 *Selectarea și numirea procurorilor. Pregătirea inițială / stagii profesionale*

62. Atribuțiile acordate unui procuror arată că doar persoanele cu un caracter bun și înaltă ținută morală pot deveni procurori. Calitățile cerute unui procuror sunt similare cu cele ale judecătorilor și impun existența unor proceduri adecvate de numire și promovare²⁷.

63. **Prima numire în funcție** trebuie să se bazeze pe merite și integritate, evaluate în cadrul unei proceduri echitabile, imparțiale și transparente în cadrul unui concurs deschis pentru suplinirea unui post²⁸.

²⁴ Raportul Comisiei de la Veneția din 2010 privind standardele referitoare la procuratură, alineatul 53, și Avizul Comisiei de la Veneția 667/2012, alineatul 18.

²⁵ Raportul Comisiei de la Veneția din 2010 privind standardele referitoare la procuratură, alineatul 62 se referă doar la „funcții în stat sau alte atribuții de stat...”, însă un risc similar este prezent și în cazul altor funcții și poziții publice.

²⁶ Raportul Comisiei de la Veneția din 2010 privind standardele referitoare la procuratură, alineatul 17.

²⁷ Raportul Comisiei de la Veneția din 2010 privind standardele referitoare la procuratură, alineatul 18.

²⁸ Avizul Comisiei de la Veneția 667/2012, alineatele 73-77.

- 64. O structură profesională independentă** trebuie asigurată prin includerea unei reprezentări largi în cadrul Consiliului Procurorilor, de exemplu procurori de la toate nivelurile, profesori de drept, practicieni și reprezentanți ai societății civile. Acest organ trebuie să fie independent de alte organe de stat pentru a limita, într-o anumită măsură, influența politicului. În cazul în care membrii Consiliului sunt aleși de Parlament, aceștia trebuie votați cu o majoritate calificată²⁹.
- 65. Instruirea inițială și continuă constituie nu doar o obligațiune, dar și un drept pentru membrii Procuraturii.** Prin urmare, legislația trebuie să adopte toate măsurile corespunzătoare pentru a asigura membrilor Procuraturii o instruire adecvată pentru a-și exercita funcțiile, inclusiv și datoriile, în conformitate cu prevederile Convenției Europene a Drepturilor Omului și a jurisprudenței CEDO³⁰.

4.4 Drepturile și obligațiile procurorului în raport cu responsabilitățile sale

- 66.** Procurorul trebuie să acționeze într-o manieră judiciară și nu trebuie să tindă să obțină o condamnare penală cu orice preț. Legislația trebuie să conțină prevederi clare privind obligația de a acționa **corect și imparțial** la luarea deciziei de pornire sau nu a urmăririi penale. Procurorii trebuie să dea dovadă de obiectivitate și echitate pe parcursul procedurii judiciare³¹, să prezinte toate probele credibile și disponibile instanței, să respecte principiul egalității armelor și să dezvăluie tot probatoriul relevant și nu numai probele care favorizează organul de procuratură. Atunci când probele care tind să favorizeze acuzatul nu pot fi dezvăluite, este obligația procurorului de a înceta urmărirea penală³².
- 67.** Procurorul trebuie să fie obligat să depună anual declarația cu privire la proprietate, venituri, cheltuieli și obligații financiare. Deși acest aspect poate fi privit drept un amestec în viața privată, acesta este justificat de necesitatea **reducerii riscului de corupție**³³.
- 68.** Membrii Procuraturii trebuie să aibă **dreptul efectiv la libertatea de exprimare, de credință și de întrunire**. Cu toate acestea, ei trebuie să se abțină de la declarații și activități publice, care ar fi în conflict cu principiul imparțialității lor³⁴.
- 69.** În procesul de adoptare a deciziilor privind angajarea, promovarea și transferul, etc. procurorului trebuie să-i fie asigurată protecția împotriva intereselor unui grup și **împotriva tuturor formelor de discriminare** pe criterii de sex, rasă, culoare, limbă, religie, opinii politice sau orice alte opinii, origine socială sau

²⁹ Raportul Comisiei de la Veneția din 2010 privind standardele referitoare la procuratură, alineatele 64-68.

³⁰ Rec(2000)19, alineatul 7

³¹ Rec(2000)19, alineatul 20.

³² Raportul Comisiei de la Veneția din 2010 privind standardele referitoare la procuratură, alineatele 15-16.

³³ Avizul Comisiei de la Veneția 667/2012, alineatul 68.

³⁴ Rec(2000)19 punctul 6.

națională, apartenență la o minoritate națională, avere, naștere sau oricare altă situație³⁵.

70. Trebuie să existe **căi de atac pentru victime și reclamanți** pentru depunere a plângerilor în timp util cu privire la deciziile de a porni sau nu urmărirea penală.

4.5 Garanțiile acordate procurorilor pentru asigurarea independenței / autonomiei

71. Legislația 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 responsabilități³⁶.

72. Legislația trebuie să respecte structura centralizată și ierarhică a serviciului de procuratură, însă să lase loc suficient pentru **independența procurorului** în gestionarea cazurilor în baza instrucțiunilor și directivelor generale. Procurorul are dreptul de a cere ca dispozițiile primite să fie motivate și prezentate în formă scrisă. În cazul în care Procurorul consideră că dispoziția primită este ilegală sau vine în contradicție cu conștiința sa, el/ea este în drept să inițieze o procedură care i-ar permite înlocuirea lui/ei cu un alt procuror, iar în cazul în care există suspiciunea că dispoziția este ilegală, procurorul poate înainta o plângere în instanță sau unui organ independent³⁷.

73. În ceea ce privește organizarea și funcționarea internă a Procuraturii, în special **repartizarea inițială și ulterioară a cauzelor**, aceasta trebuie să îndeplinească cerințele de imparțialitate și independență și să fie determinată în exclusivitate de necesitatea unei bune funcționări a sistemului de justiție penală, ținând cont în mod prioritar de nivelul de calificare juridică și de specializare. Decizia de repartizarea inițială și ulterioară a cauzelor împotriva voinței procurorului trebuie să fie motivată și justificată de nivelul de calificare, imparțialitate și independență³⁸ și trebuie să existe posibilitatea de a contesta o decizie în fața unui organ independent³⁹.

74. Pentru a proteja independența Procurorilor, aceștia ar trebui **numiți în funcție până la pensionare**. Numirea pentru perioade determinate, cu posibilitatea de reînvățare în funcție, prezintă riscul ca procurorul să ia decizii nu în baza legii, ci în baza ideii de a face pe placul celor de care depinde reînvățarea sa⁴⁰.

³⁵ Rec(2000)19, punctul 5.a.

³⁶ Raportul Comisiei de la Veneția din 2010 privind standardele referitoare la procuratură, alineatele 29–33; Rec(2000)19 punctul 11, și Legea cu privire la Procuratură în vigoare, articolul 7.

³⁷ Raportul Comisiei de la Veneția din 2010 privind standardele referitoare la procuratură, alineatele 53-60 și 87 (15), cu condiții suplimentare pentru Rec(2000)19, alineatul 10.

³⁸ Rec(2000)19, punctul 9,

³⁹ Raportul Comisiei de la Veneția din 2010 privind standardele referitoare la procuratură, alineatul 60.

⁴⁰ Raportul Comisiei de la Veneția din 2010 privind standardele referitoare la procuratură, alineatul 50. Legea cu privire la Procuratură în vigoare, articolul 2: „Durata mandatului Procurorului General a Ucrainei și a procurorilor este de cinci ani.”

75. Pentru a descuraja favoritismul personal sau politic, **promovarea** Procurorului trebuie să se bazeze pe criterii obiective și cunoscute, în special pe competențele personale, abilitatea, integritatea și experiența acestuia, și trebuie examinate în conformitate cu proceduri corecte sau imparțiale⁴¹. Un Consiliu al Procurorilor cu o reprezentare largă⁴² ar putea contribui la calificarea proceselor decizionale relevante.
76. O modalitate de a influența un Procuror este **transferul** acestuia fără consimțământul său. Amenințările cu astfel de transferuri pot fi folosite ca un instrument pentru a pune presiune asupra procurorului. Drept urmare, ar trebui să existe o cale de atac adresată unui organ independent⁴³.
77. Legea trebuie să asigure Procurorilor condiții rezonabile pentru exercitarea funcției, precum **remunerare, o vârstă corespunzătoare pentru pensionare și o pensie**, în conformitate cu importanța misiunilor exercitate și pentru a reduce riscurile de corupție. În prezent legea nu oferă aceste garanții; salariul brut al unui procuror începător în anul 2010 constituia aproximativ 5232€, ceea ce corespunde cu 4116€ salariu anual net, plus indemnizația pentru locuință, pensie specială, taxe reduse pentru achitarea serviciilor comunale și telefonie, precum și călătoria fără taxe în transportul public⁴⁴.
78. Este important ca procurorii să nu fie intimidați de nimeni și să li se ofere **protecția fizică** necesară pentru a le permite să își exercite funcțiile într-un mod imparțial și fără favoritisme⁴⁵.

4.6 Răspunderea procurorului public

79. Procurorii nu ar trebui să beneficieze de o **imunitate generală**, care ar putea duce chiar la corupție, ci de o **imunitate funcțională** pentru acțiunile desfășurate cu bună credință în conformitate cu îndatoririle lor⁴⁶.
80. Trebuie să existe un sistem echitabil de **măsuri disciplinare** bazat pe criterii obiective și cunoscute⁴⁷, stabilind protecția adecvată cu dreptul de a fi audiat în cadrul unei proceduri în contradictoriu și dreptul de a contesta sancțiunile

⁴¹ Linii directe ale ONU privind Rolul Procurorului 1990, și Raportul Comisiei de la Veneția din 2010 privind standardele referitoare la procuratură, alineatul 18.

⁴² Raportul Comisiei de la Veneția din 2010 privind standardele referitoare la procuratură, alineatele 64-68.

⁴³ Rec(2000)19, alineatele 5.b., Raportul Comisiei de la Veneția din 2010 privind standardele referitoare la procuratură, alineatul 60 și Avizul Comisiei de la Veneția 667/2012, alineatul 79.

⁴⁴ Rec(2000)19 alineatul 5.d., Raportul Comisiei de la Veneția din 2010 privind standardele referitoare la procuratură, alineatul 69 și Raportul Național a Ucrainei cu comentarii pentru Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției (CEPEJ) 2012 Raportul privind „Sistemele Judiciare Europene”, de Consultantul Superior Viktoria Kononchuk, Ministerul de Justiție, Oficiul Guvernului (din 17.09.2012), în baza informației din partea Procuraturii Generale.

⁴⁵ Raportul Comisiei de la Veneția din 2010 privind standardele referitoare la procuratură, alineatul 63, și Declarația standardelor minime privind siguranța și protecția procurorilor publici și a familiilor acestora, adoptată de Asociația Internațională a Procurorilor.

⁴⁶ Raportul Comisiei de la Veneția din 2010 privind standardele referitoare la procuratură, alineatul 61.

⁴⁷ Rec(2000)19, alineatul 5.e., Raportul Comisiei de la Veneția din 2010 privind standardele referitoare la procuratură, alineatele 51-52 și Avizul Comisiei de la Veneția 667/2012, alineatele 83-90.

disciplinare în fața unui comitet disciplinar independent sau în fața unei instanțe⁴⁸. Aplicarea măsurilor disciplinare trebuie să constituie mai degrabă o măsură extraordinară, decât una uzuală⁴⁹.

- 81.** Legea trebuie să conțină proceduri adecvate și efective, bazate pe practicile europene, de tragere la răspundere penală a procurorilor pentru comiterea faptelor ilicite, inclusiv a încălcării angajamentelor pe care și le-a asumat în conformitate cu prevederile legii sau pentru emiterea sau executarea unui ordin ilegal. Legea trebuie să ia în considerare prevederile legislative ulterioare referitoare la Biroul Național de Investigații.

⁴⁸ Avizul Comisiei de la Veneția 667/2012, alineatele 91-94

⁴⁹ Măsuri disciplinare au fost aplicate la 602 procurori din 11 400, dintre care 24 pentru încălcări ale eticii profesionale și 578 pentru incompetență profesională. În 19 cazuri procurorii au fost demiși, iar 583 au primit mustrare (Raportul Național a Ucrainei cu comentarii pentru Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției (CEPEJ) 2012 Raportul privind „Sistemele Judiciare Europene”, de Consultantul Superior Viktoria Kononchuk, Ministerul de Justiție, Oficiul Guvernului (din 17.09.2012), în baza informației din partea Procuraturii Generale).

5. Rolul Procuraturii în cooperarea internațională din domeniul justiției penale

82. Lupta împotriva criminalității transfrontaliere cere un sistem efectiv de cooperare juridică, bazat pe încredere reciprocă, prin respectarea drepturilor omului a părților din cadrul unui proces penal. Conform Convențiilor Internaționale fundamentale privind asistența reciprocă în materie penală, elaborate de către Consiliul Europei⁵⁰, **Procurorii pot fi considerați „autorități judiciare” care pot solicita și executa solicitări** (cu excepția cazurilor în care este nevoie de un mandat) de cooperare penală internațională.
83. Atât **Procurorul**, cât și judecătorul, **sunt actori cheie** în materie de cooperare judiciară internațională⁵¹. Legea cu privire la Procuratură trebuie să conțină prevederi referitoare la rolul Procuraturii în cooperarea judiciară internațională. Prevederile din Lege trebuie să **încurajeze contactele directe între procurorii din diferite țări**, în baza acordurilor internaționale. Rec(2000)19 a Consiliului Europei stipulează detaliat stabilirea și dezvoltarea acestor contacte directe prin: difuzarea documentelor, întocmirea listelor de contacte și de adrese, stabilirea contactelor periodice, etc.⁵².
84. Cu scopul de a **spori** rolul organelor de procuratură în solicitarea și oferirea de asistență în cooperare penală internațională, Legea trebuie să conțină prevederi referitoare la **instruirea în acest domeniu, precum și la învățarea de limbi străine**.
85. **Specializarea** unor procurori în materie de cooperare judiciară internațională, în cadrul structurii organelor de procuratură, ar trebui luată în considerare.
86. Cooperarea internațională trebuie să asigure **transparența** în procesul de colectare a informației și probelor⁵³. Legea trebuie să conțină prevederi referitoare la **garantarea prezentării informațiilor complete** obținute de către procurori în cadrul cooperării judiciare internaționale.

⁵⁰ Convenția Europeană privind Asistența Reciprocă în Materie Penală, elaborată în Strasbourg 20.4.1959 și al doilea Protocol Adițional la Convenția Europeană privind Asistența Reciprocă în Materie Penală, elaborat în Strasbourg, 8.11.2001, în baza Convenției Europene privind Asistența Reciprocă în Materie Penală din 29.05.2000 pentru statele membre ale Uniunii Europene. CPP a Ucrainei deja include prevederi referitoare la rolul Procuraturii în cooperarea internațională stipulate în articolele 54 și 55.

⁵¹ Declarația de la Bordeaux, alineatul 12.

⁵² Rec(2000)19, alineatele 38-39 și Rec(2012)11, alineatul 27.

⁵³ Declarația de la Bordeaux, alineatul 12.