

Strasbourg, 11 Noiembrie 2017

CDL-PI(2018)001

COMISIA EUROPEANĂ
PENTRU DEMOCRAȚIE PRIN DREPT
(COMISIA DE LA VENEȚIA)

COMPILAȚIA
AVIZELOR ȘI RAPOARTELOR COMISIEI DE LA VENEȚIA
PRIVIND PROCURORII¹

¹ Acest document va fi actualizat periodic. Această versiune conține toate avizele și rapoartele/studiile adoptate până la cea de-a 112-a sesiune plenară a Comisiei de la Veneția (6-7 octombrie 2017), inclusiv.

Cuprins

INTRODUCERE.....	4
I. NIVELUL DE REGLEMENTARE – CONSTITUȚIONAL ȘI LEGISLATIV.....	4
II. ATRIBUȚIILE ȘI COMPETENȚELE PARCHETELOR.....	6
2.1 COMPETENȚELE ÎN DOMENIUL PENAL.....	6
2.1.1 Cercetarea și urmărirea penală a infracțiunilor în numele statului în cauzele penale.....	6
2.1.2 Competențele specifice ale parchetelor privind anchetele penale.....	7
2.1.2.1 Decizia de a urmări sau nu penal.....	7
2.1.2.2 Supravegherea anchetei de către procurori și de instanțe.....	9
2.1.3 Procurorii specializați.....	10
2.2 ALTE ATRIBUȚII ALE PARCHETELOR.....	11
2.2.1 Participarea la procesele civile în interesul persoanelor particulare sau al entităților statale.....	12
2.2.2 Dreptul de a iniția proceduri de revizuire extraordinare.....	13
2.2.3 Supravegherea generală a „legalității” acțiunilor organelor de stat, persoanelor și entităților private. Alte atribuții ale parchetelor în domeniul nepenal.....	14
2.2.4 Dreptul de inițiativă legislativă.....	17
III. STATUTUL PROCURORILOR – INDEPENDENȚĂ ȘI RĂSPUNDERE.....	18
3.1 NUMIREA ȘI DURATA FUNCȚIEI.....	18
3.1.1 Numirea Procurorului General.....	18
3.1.2 Numirea procurorilor de rang inferior.....	21
3.1.2.1 Organismul de numire.....	21
3.1.2.2 Cerințele de calificare.....	23
3.1.2.3 Procedura de numire.....	25
3.1.3 Durata mandatului; încetarea anticipată a mandatului fără vina procurorului.....	26
3.2 INDEPENDENȚA EXTERNĂ ȘI INTERNĂ.....	28
3.2.1 Locul parchetelor în sistemul separării puterilor: sunt parte a puterii executive, a puterii judecătorești, sau o putere în sine?.....	28
3.2.2 Punerea sub acuzare a Procurorului General de către Parlament sau revocarea din funcție de către Președinte.....	30
3.2.3 Independența financiară: bugetul, remunerația procurorilor, personalul parchetelor.....	32
3.2.4 Organizarea ierarhică a sistemului parchetelor: instrucțiuni și obligații de raportare.....	33

3.2.5 Transferuri, detașări, etc.	40
3.3 IMUNITATEA PROCURORILOR, ACUZAȚIILE PENALE ÎMPOTRIVA PROCURORILOR.....	41
3.4 CONFLICTELE DE INTERESE.....	44
3.5. EVALUAREA ACTIVITĂȚII, RĂSPUNDEREA DISCIPLINARĂ ȘI PROCEDURILE AFERENTE.....	46
3.5.1 Evaluarea activității și promovarea.....	46
3.5.2 Temeiurile răspunderii disciplinare și sancțiunile.....	49
3.5.3 Procedura disciplinară.....	51
IV. CONSILIUL PROCURORILOR.....	54
4.1 ATRIBUȚIILE ȘI COMPETENȚELE CONSILIULUI PROCURORILOR.....	55
4.2 COMPONENTA CONSILIULUI PROCURORILOR ȘI STATUTUL MEMBRILOR SĂI.....	56
4.2.1 Alegerea/numirea membrilor Consiliului Procurorilor.....	56
4.2.2 Durata mandatului membrilor Consiliului Procurorilor.....	62
4.2.3 Alegerea/numirea/revocarea din funcție a Președintelui Consiliului Procurorilor. Alte organisme ale Consiliului.....	62
4.2.4 Procedurile în fața Consiliului Procurorilor.....	63
4.2.5 Statutul membrilor Consiliului Procurorilor. Încetarea anticipată a funcției de membru al Consiliului Procurorilor.....	66
V. DOCUMENTE DE REFERINȚĂ.....	69
Orientări și studii.....	69
Avize privind anumite țări.....	69

INTRODUCERE

Acest document e o compilație de extrase preluate din avizele și rapoartele/studiile adoptate de Comisia de la Veneția în chestiuni referitoare la procurori – statutul, atribuțiile, garanțiile de independență, răspunderea, organizarea internă a parchetelor, relația cu alte ramuri ale Guvernului etc. Această compilație nu vizează garanțiile procesului echitabil și imparțialitatea instanțelor. Scopul său e să ofere o imagine de ansamblu a principiilor Comisiei de la Veneția pe această temă.

Compilația e destinată să servească drept sursă de referință pentru autorii constituțiilor și ai legislațiilor privind parchetele, pentru cercetători, precum și pentru membrii Comisiei de la Veneția care sunt solicitați să pregătească observații și avize privind legislațiile care se ocupă de astfel de chestiuni. Când se face referire la pasajele din această compilație, trebuie menționat documentul original, iar nu compilația ca atare.

Compilația e structurată tematic pentru a facilita accesul la liniile generale adoptate de Comisia de la Veneția cu privire la diverse aspecte din acest domeniu. Cu toate acestea, ea nu ar trebui să îi împiedice pe membrii Comisiei de la Veneția să introducă noi puncte de vedere sau să se abată de la cele anterioare, dacă există un motiv întemeiat pentru aceasta. Compilația ar trebui să fie considerată doar un cadru de referință.

De asemenea, cititorul ar trebui să fie conștient de faptul că majoritatea avizelor din care sunt citate extrase în compilație se referă la țări individuale și țin seama de situația specifică din aceste țări. Citările nu vor fi, prin urmare, neapărat aplicabile în alte țări. Acest lucru nu înseamnă că recomandările conținute în acestea nu pot fi relevante și pentru alte sisteme.

Rapoartele și studiile Comisiei de la Veneția citate în această compilație urmăresc să prezinte standarde generale pentru toate statele membre și pentru toate statele membre cu statut de observator ale Comisiei de la Veneția. Recomandările formulate în rapoarte și studii vor fi, prin urmare, de o aplicare mai generală, deși specificitatea situațiilor naționale/locale e un factor important și ar trebui luată în considerare în mod adecvat.

Fiecare citare din compilație are o referință care își stabilește poziția exactă în aviz sau raport/studiu (numărul paragrafului, numărul paginii pentru avize mai vechi), ce îi permite cititorului să o găsească în avizul sau raportul/studiul din care a fost luată. Pentru a înțelege pe deplin poziția Comisiei cu privire la o anumită problemă, e util de citit întreg capitolul din compilație privind tema relevantă. Majoritatea referințelor și a notelor de subsol sunt omise în textul citărilor; doar partea esențială a paragrafului relevant e reprodusă.

Compilația nu e un document static și va fi actualizată periodic cu extrase din avizele adoptate recent de Comisia de la Veneția. Secretariatul e recunoscător pentru sugestii cu privire la modul de îmbunătățire a acestei compilații (venice@coe.int).

I. NIVELUL DE REGLEMENTARE – CONSTITUȚIONAL ȘI LEGISLATIV

„Nu e necesar ca multe detalii organizatorice [despre parchete] să fie incluse în Constituție; o lege ordinară a Parlamentului ar trebui să fie suficientă, și ar fi mai flexibilă. [...]”

CDL(1995)073rev, Avizul privind conceptul de reglementare al Constituției Republicii Ungare, capitolul 11, p. 7

„De vreme ce această independență ar putea fi prevăzută într-un act legislativ al Parlamentului, ea ar putea fi la fel de ușor eliminată printr-un act ulterior al Parlamentului. În consecință, ar fi de preferat ca garantarea și protecția independenței să fie cuprinse în Constituție [...].

Nu e esențial să se cuprindă în Constituție prevederi detaliate privind parchetele. Tot ce se cere sunt:

- o garanție a independenței Procurorului General al Republicii în îndeplinirea atribuțiilor sale;
- modalitatea de numire a acestuia;
- modalitatea de înlăturare a acestuia din funcție.”

CDL(1995)073rev, Avizul privind conceptul de reglementare al Constituției Republicii Ungare, capitolul 11, p. 6

„[...] Chestiunile mai puțin fundamentale pot fi stabilite prin legi adoptate de Parlament, cum ar fi durata mandatului, vârsta de pensionare, remunerația și pensia Procurorului General, precum și organizarea parchetelor și condițiile de angajare a personalului acestora. Ar fi de preferat să se stabilească aceste chestiuni prin regulamente sau decrete ale Guvernului, pentru a se menține încrederea publicului în independența sistemului față de Guvern. [...]”

CDL(1995)073rev, Avizul privind conceptul de reglementare al Constituției Republicii Ungare, capitolul 11, p. 6

„[...] Când nu doar principiile fundamentale, ci și «regulile detaliate» și foarte specifice cu privire la anumite aspecte vor fi adoptate în legi cardinale, principiul democrației în sine e în pericol. Aceasta crește și riscul, la adoptarea eventualelor viitoare reforme necesare, unui conflict politic de lungă durată și al unor presiuni și costuri nejustificate pentru societate.”

CDL-AD(2012)008, Avizul privind Legea CLXIII din 2011 privind Parchetele și Legea CLXIV din 2011 privind Statutul Procurorului General, al procurorilor și al altor angajați ai Parchetelor din Ungaria, §18

„[...] [O]rice atribuții conferite procurorului ar trebui prevăzute în [legea privind parchetele], și nu în altă parte.”

CDL-AD(2008)019, Avizul privind proiectul legii Parchetelor din Moldova, §21

„[...] Cazurile în care un membru al Consiliului Procurorilor poate fi demis ar trebui specificate în lege. O astfel de prevedere merită, desigur, statutul de act cardinal.”

CDL-AD(2012)008, Avizul privind Legea CLXIII din 2011 privind Parchetele și Legea CLXIV din 2011 privind Statutul Procurorului General, al procurorilor și al altor angajați ai Parchetelor din Ungaria, §53

„[...] Bosnia și Herțegovina nu e singura țară în care un Consiliu Judiciar a fost creat prin legislație ordinară; acesta e și cazul Danemarcei și al Ungariei. Cu toate acestea, o bază constituțională explicită ar facilita rolul Înaltului Consiliu al Judecătorilor și Procurorilor de garant al independenței sistemului judiciar.”

CDL-AD(2014)008, Avizul privind proiectul de lege privind Înaltul Consiliu al Judecătorilor și Procurorilor din Bosnia și Herțegovina, §24

„[...] Criteriile de evaluare urmează să fie determinate de Înaltul Consiliu al Judecătorilor și Procurorilor. Din moment ce performanța e unul din criteriile de numire, și întrucât neglijența sau neatenția în desfășurarea activității constituie abatere disciplinară, ar fi important ca și criteriile de bază ale evaluării să fie menționate expres în proiectul de lege.”

CDL-AD(2014)008, Avizul privind proiectul de lege privind Înaltul Consiliu al Judecătorilor și Procurorilor din Bosnia și Herțegovina, §83

„De asemenea, conform acestui sistem, toți cei 18 membri judecătorești și procurori ai Înalțului Consiliu al Judecătorilor și Procurorilor, precum și președintele acestuia și doi vicepreședinți, sunt aleși de Adunarea Parlamentară din Bosnia și Herțegovina printr-o procedură *care urmează să fie stabilită printr-un regulament separat* adoptat de Adunarea Parlamentară. Prin lăsarea stabilirii procedurii de alegere pe seama unui regulament separat ce urmează să fie adoptat de Adunarea Parlamentară, proiectul de lege face dificilă evaluarea măsurii în care a fost îndeplinită cerința de transparență a procedurii. Rămâne incert, pentru moment, dacă alegerile vor necesita o majoritate calificată – așa cum se recomandă ferm pentru a se evita numirile politice și a se promova alegerea unor persoane cu o înaltă reputație acceptabilă pentru o largă majoritate – ori dacă membrii societății civile vor avea posibilitatea să participe sau să supravegheze procedura.

Această procedură de alegere ar trebui să fie dezvoltată în lege și, așa cum se precizează în Recomandarea CM/Rec(2010)12: «Consiliile judiciare ar trebui să demonstreze cel mai înalt grad de transparență față de judecătorești și societate prin elaborarea unor proceduri prestabilite și a unor decizii motivate.»”

CDL-AD(2014)008, Avizul privind proiectul de lege privind Înalțul Consiliu al Judecătorilor și Procurorilor din Bosnia și Herțegovina, §§ 41 and 42

„[...] Motivele de demitere ar trebui menționate în Constituție, de ex. comportamentul neadecvat sau incapacitatea. [...]”

CDL(1995)073rev, Avizul privind conceptul de reglementare al Constituției Republicii Ungare, capitolul 11, p. 7

II. ATRIBUȚIILE ȘI COMPETENȚELE PARCHETELOR

2.1 COMPETENȚELE ÎN DOMENIUL PENAL

2.1.1 Cercetarea și urmărirea penală a infracțiunilor în numele statului în cauzele penale

„[...] [M]ajoritatea sistemelor prevăd un monopol al statului sau al unui organ al statului asupra urmăririi penale.”

CDL-AD(2014)042, Avizul interimar privind proiectul legii Parchetului din Muntenegru, §15

„Sistemele de justiție penală variază în Europa și în lume. Diferitele sisteme sunt înrădăcinate în culturi juridice diferite, și nu există un model uniform pentru toate statele. Există, de exemplu, diferențe importante între sistemele de natură contradictorie (adversariale) și cele inchizitoriale, între sistemele în care un ofițer judiciar controlează ancheta și cele în care un procuror nejudiciar sau polițistii controlează anchetele. Există sisteme în care urmărirea penală e obligatorie (principiul legalității) și altele în care procurorul poate decide să nu urmărească penal atunci când interesul public nu o cere (principiul oportunității). În unele sisteme, persoane care nu au calitatea de magistrat participă la stabilirea faptelor și/sau aplicarea legii ca jurați, asesori judiciari sau judecătorești ne-magistrați, cu consecințe în privința regulilor de procedură sau de probațiune. Unele sisteme permit urmărirea privată în timp ce altele nu, sau o permit doar în mod limitat. Unele sisteme recunosc interesele victimei în procedura penală ca «*parte civilă*», în timp ce altele recunosc doar disputa între procurorul care reprezintă publicul sau statul și persoana acuzată.”

CDL-AD(2010)040, Raportul privind standardele europene în privința independenței sistemului judiciar: Partea a II-a Parchetele, §7

„Recomandarea (2000)19 a Comitetului de Miniștri privind rolul parchetelor în sistemul justiției penale permite o pluralitate de modele de Parchete. [...]”

CDL-AD(2015)005, Avizul comun privind proiectul Legii privind Parchetele din Republica Moldova, §28

„În ce privește modelele de bază la care se face referire în Concept, s-ar putea sugera că rolul Procurorului General și al celorlalți procurori ar trebui să se limiteze la urmărirea penală a infracțiunilor, prin intermediul instanțelor penale, și nu ar trebui extins la protecția interesului public în cauzele civile și administrative. [...]”

CDL(1995)073rev, Avizul privind Conceptul de reglementare al Constituției Republicii Ungare, capitolul 11, p.7

„[...] Direcția în care Comisia de la Veneția recomandă să se meargă a fost clar formulată în Recomandarea 1604(2003) a Adunării Parlamentare, care prevede că: *«competențele și responsabilitățile procurorilor se limitează la urmărirea penală a infracțiunilor și la un rol general în apărarea interesului public prin sistemul de justiție penală, cu organisme separate, adecvat amplasate și eficiente, scutite de a îndeplini orice altă funcție».*”

CDL-AD(2005)014, Avizul privind Legea Federală privind Procuratura Federației Rusiei, §76

„E adecvat faptul că proiectul de lege propune o reducere semnificativă a sarcinilor parchetelor prin precizarea că prevederile care nu au legătură cu rolul lor principal, cum ar fi participarea în cauzele civile și supravegherea respectării legii, își vor înceta aplicarea în termen de trei ani de la intrarea în vigoare a proiectului de lege, prin aceasta oferindu-se suficient timp pentru elaborarea legislației care va transfera aceste responsabilități altor organisme. Acest lucru va permite de asemenea parchetelor să se concentreze asupra sarcinii sale principale, urmărirea penală. [...]”

CDL-AD(2015)005, Avizul comun privind proiectul Legii privind Parchetele din Republica Moldova, §11

„În cazul Muntenegrului, faptul că Constituția prevede, în articolul 134, că există un parchet «unic» a tins inevitabil să favorizeze alegerea făcută, de a înființa parchetul specializat în cadrul parchetelor existente. În caz contrar, autoritățile ar fi trebuit să se angajeze în procesul dificil de modificare a Constituției. În același timp, pentru ca un parchet specializat să fie util, e necesar să aibă un anumit grad de autonomie în cadrul parchetului existent.”

CDL-AD(2015)002, Avizul final privind proiectul revizuit al Legii Parchetului specializat din Muntenegru, §14

2.1.2 Competențele specifice ale parchetelor privind anchetele penale

2.1.2.1 Decizia de a urmări sau nu penal

„[...] În conformitate cu principiul legalității, parchetul trebuie să acționeze numai pe baza și în conformitate cu legea. Aceasta nu exclude ca legea să acorde organelor de urmărire penală o anumită marjă pentru a decide dacă să inițieze sau nu urmărirea penală (principiul oportunității).”

CDL-AD(2016)007, Lista de verificare privind statul de drept, §91

„[...] e important să se clarifice în lege dacă procurorii trebuie să acționeze pe baza principiului legalității (însemnând urmărirea penală a tuturor cauzelor care întrunesc elementele unei infracțiuni) sau a principiului oportunității (care lasă la aprecierea procurorului decizia de a urmări sau nu penal). [...]”

CDL-AD(2015)005, Avizul comun privind proiectul Legii privind Parchetele Republicii Moldova, §106

„Articolele 7-12 se referă la efectuarea urmăririi penale. Aceste prevederi par adecvate să asigure că procurorii dețin controlul asupra competențelor de investigare. Articolul 10 îl împuternicește pe procuror să decidă scutirea unei persoane de răspunderea penală «din motive de oportunitate», și s-ar părea că cel puțin în această măsură organele de urmărire penală din Republica Moldova trebuie să aplice principiul oportunității. E evident de dorit ca un procuror să poată, de exemplu, să acorde imunitate unui martor în schimbul mărturiei împotriva unui participant important la infracțiune. Însă e necesar să se stabilească criteriile de exercitare a acestei competențe.”

CDL-AD(2008)019, Avizul privind proiectul de lege privind Parchetele Republicii Moldova, §24

„Deși articolul 34.1.d, care menționează puterea de apreciere a procurorului în luarea deciziilor, pare să confirme că se aplică principiul oportunității, această distincție fundamentală ar trebui să fie mai clar specificată și, în cazul aplicării principiului oportunității, ar trebui să se prevadă drepturile victimelor, inclusiv căile de atac împotriva deciziilor de neurmărire penală.”

CDL-AD(2015)005, Avizul comun privind proiectul Legii privind Parchetele Republicii Moldova, §32

„Faptul că o atât de mare parte a activității procurorului e supusă controlului instanțelor instituie, de asemenea, o formă de răspundere. În sistemele în care procurorul nu controlează ancheta, relația dintre procuror și anchetator creează în mod necesar un grad de răspundere. Cele mai mari probleme privind răspunderea (sau mai degrabă lipsa răspunderii) apar atunci când procurorii decid să nu urmărească penal. Dacă nu există nicio cale de atac – de exemplu pentru persoanele particulare victime ale infracțiunilor –, atunci există un risc ridicat de lipsă de responsabilitate.”

CDL-AD(2010)040, Raportul privind standardele europene privind independența sistemului judiciar: Partea a II-a – Parchetele, §45

„În majoritatea cazurilor, decizia de a urmări penal va fi luată pur și simplu pe baza faptului că există dovezi suficiente pentru a urmări penal. În unele cazuri pot exista motive fără legătură cu concluziile probelor care sugerează că o urmărire penală e de nedorit. Acestea se pot referi la circumstanțele personale ale infractorului sau ale victimei, sau la prejudiciul pe care o urmărire penală îl poate cauza intereselor unui terț. În mod excepțional, pot exista cazuri în care urmărirea penală poate provoca prejudicii unor interese mai generale, sociale, economice sau legate de probleme de securitate. Atunci când apar astfel de chestiuni de interes public ar trebui avut grijă să nu se încalce statul de drept, și, deși poate considera înțelept să se consulte cu persoane având o competență profesională specială, procurorul ar trebui să își păstreze puterea de a decide dacă urmărirea penală e de interes public. Dacă procurorul trebuie să urmeze o instrucțiune într-un astfel de caz, atunci instrucțiunea ar trebui să fie motivată și, acolo unde e posibil, supusă controlului public.”

CDL-AD(2010)040, Raportul privind standardele europene privind independența sistemului judiciar: Partea a II-a – Parchetele, §56

„Procurorul trebuie să acționeze corect și imparțial. Chiar și în sistemele care nu îl consideră pe procuror parte a sistemului judiciar, e de așteptat ca procurorul să acționeze conform legii. Nu e menirea procurorului să obțină o condamnare cu orice preț. Procurorul trebuie să aducă toate probele credibile disponibile în fața unei instanțe, și nu poate alege doar ce se potrivește. Procurorul trebuie să îi divulge acuzatului toate probele relevante, și nu doar probele care favorizează urmărirea penală. Atunci când probele care tind să îl favorizeze pe acuzat nu pot fi divulgate (de exemplu pentru că ar compromite siguranța unei alte persoane), ar fi de datoria procurorului să întrerupă urmărirea penală.”

CDL-AD(2010)040, Raportul privind standardele europene privind independența sistemului judiciar: Partea a II-a - Parchetele, §17

„În plus, paragrafele 24-36 din Recomandarea Rec(2000)19 prevăd o serie de îndatoriri importante ale procurorului față de persoanele particulare. Destul de multe dintre acestea nu sunt menționate deloc în proiectul de lege, cum ar fi obligația de a nu iniția sau continua urmărirea penală atunci când o anchetă imparțială arată că acuzația e nefondată, de a nu prezenta dovezi despre care se știe sau se crede în mod întemeiat că au fost obținute ilegal, și de a divulga celorlalte părți (în primul rând acuzatului) «orice informații pe care le deține, și care pot afecta legalitatea procedurii.»”

CDL-AD(2014)008, Avizul privind proiectul de lege privind Consiliul Superior al Judecătorilor și Procurorilor din Bosnia și Herțegovina, §107

2.1.2.2 Supravegherea anchetei de către procurori și de instanțe

„[...] În orice caz, acțiunile procurorului care afectează drepturile omului, precum percheziția sau reținerea, trebuie să rămână sub controlul judecătorilor. În unele țări, o «părtinire în favoarea procurorilor» pare să ducă la o aprobare cvasi-automată a tuturor acestor solicitări ale procurorilor. Acesta e un pericol nu doar pentru drepturile persoanelor vizate, ci și pentru independența sistemului judiciar ca întreg.”

CDL-AD(2010)040, Raportul privind standardele europene privind independența sistemului judiciar: Partea a II-a – Parchetele, §73

„[...] [E]ste nevoie să se clarifice faptul că competența prevăzută de alineatul 1.2, de a efectua o «audiere» a unei persoane reținute, se limitează la rolul de supraveghere stabilit prin această prevedere. Dacă nu există o astfel de limitare, acest alineat ar trebui modificat pentru a se stabili că e limitată în acest mod.

În plus, e nevoie să se clarifice întinderea competenței procurorului în temeiul alineatelor 3 și 4, de a elibera o persoană aflată sub pretinsa autoritate a altei persoane, deoarece pare să acopere nu doar detenția instituită printr-o decizie administrativă, ci și pe cea care e consecința unei «hotărâri judecătorești». În măsura în care aceste dispoziții se extind la detenția în temeiul unei hotărâri judecătorești, mai degrabă decât să se refere la o categorie de stabilimente în care persoanele pot fi deținute, ar fi nevoie să se precizeze clar că se referă la situațiile în care o persoană e deținută în astfel de stabilimente fără o hotărâre judecătorească valabilă, sau peste termenul stabilit în aceasta.”

CDL-AD(2013)025, Avizul comun privind proiectul de lege privind Parchetul din Ucraina, §§104 și 105

„Articolul 23 conține o prevedere care îi permite judecătorului să emită o decizie la cererea procurorului specializat, de a obliga o bancă să monitorizeze operațiunile de plată și să le raporteze procurorului specializat. Se recomandă ca și criteriile pentru emiterea unui astfel de ordin să fie prevăzute de lege, mai ales având în vedere că sunt prevăzute sancțiuni pentru neexecutarea lui [...].

Este binevenit faptul că se prevede o cale de atac împotriva unor astfel de decizii [...].”

CDL-AD(2014)041, Avizul interimar privind Proiectul legii privind Parchetul specializat din Muntenegru, §§62 și 63

„Ar fi important să se includă o prevedere în sensul că informațiile relevante utile unei persoane acuzate nu pot fi ascunse acelei persoane [de către parchet] în cursul urmăririi penale.”

CDL-AD(2014)041, Avizul interimar privind proiectul legii Parchetului specializat din Muntenegru, §67

„Articolul 6 stabilește obligația de a coopera cu parchetul, precum și tragerea la răspundere penală a celor care refuză să facă acest lucru. Trebuie amintit că activitățile parchetului pot pune în pericol anumite drepturi fundamentale, cum ar fi dreptul la viață privată, la confidențialitatea comunicărilor,

la protecția datelor cu caracter personal etc. Echilibrul între diferitele drepturi trebuie stabilit printr-un control judiciar adecvat.”

CDL-AD(2011)007, Avizul privind Proiectul de lege organică a Parchetelor din Bolivia, §21

„Al patrulea paragraf al articolului 5 ar trebui să precizeze clar că ordinele date poliției și organelor de anchetă de către procurori ar trebui să fie supuse controlului judiciar. Acest paragraf corespunde articolului 102 din proiectul de lege, care menționează că operațiunile poliției și ale organelor de anchetă trebuie să fie supuse controlului judiciar, nu doar controlului procurorilor.”

CDL-AD(2011)007, Avizul privind Proiectul de lege organică a Parchetelor din Bolivia, §18

„[...] Lăsarea alegerii instanței în seama părții care face acuzarea e o încălcare gravă a principiului contradictorialității și conferă un avantaj injust acuzării. Posibilitatea de a alege instanța ar trebui retrasă Procurorului General.”

CDL-AD(2012)008, Avizul privind Legea CLXIII din 2011 privind Parchetele și Legea CLXIV din 2011 privind Statutul Procurorului General, al procurorilor și al altor angajați ai Parchetului Ungariei, §84

2.1.3 Procurorii specializați

„[...] [P]roiectul de lege nu prevede specializarea în cadrul parchetului, de exemplu în domeniul anticorupției, al crimei organizate sau al justiției pentru minori. O astfel de posibilitate ar putea fi prevăzută, împreună cu garanții procedurale care să asigure același nivel de protecție a drepturilor persoanelor particulare ca în cazul procurorilor obișnuiți.”

CDL-AD(2013)025, Avizul comun privind proiectul de lege privind Parchetele din Ucraina, §48

„[...] [D]eși nu propun și nu pledează pentru un model unic sau universal de agenție anticorupție, instrumentele [internaționale] de mai sus stabilesc clar o obligație internațională a statelor de a asigura specializarea instituțională în sfera corupției, adică de a înființa organisme, departamente sau persoane specializate (în cadrul instituțiilor existente), responsabile cu combaterea corupției.

Cerințele esențiale pentru exercitarea corespunzătoare și eficientă a funcțiilor acestor organisme, astfel cum rezultă din instrumentele de mai sus, includ:

- independență/autonomie (un nivel adecvat de autonomie structurală și operațională, implicând aranjamente juridice și instituționale pentru a preveni influența politică sau de altă natură);
- răspundere și transparență;
- personal specializat și instruit;
- resurse și competențe adecvate.

Utilizarea procurorilor specializați în astfel de cazuri [(corupție, spălare de bani, trafic de influență etc.)) s-a bucurat de succes în multe țări. Infracțiunile în cauză sunt specializate și pot fi mai bine anchetate și urmărite penal de un personal specializat. În plus, anchetarea unor astfel de infracțiuni necesită adesea persoane cu experiență specializată în anumite domenii. Cu condiția ca procurorul specializat să fie supus unui control judiciar adecvat, există multe avantaje și nicio obiecție generală la un astfel de sistem. Decizia dacă un astfel de sistem ar fi util și adecvat în circumstanțele actuale din Muntenegru este, în esență, o alegere politică pentru autoritățile relevante din țară.”

CDL-AD(2014)041, Avizul interimar privind proiectul legii privind Parchetul specializat din Muntenegru, §§17, 18 și 23

„Instrumentele internaționale care stabilesc atribuțiile procurorilor pun un accent deosebit pe investigarea infracțiunilor săvârșite de funcționarii publici. În ultimii ani, unitățile specializate în investigarea unor astfel de infracțiuni au devenit destul de comune. Comisia de la Veneția, în avizele sale, a susținut înființarea de unități specializate în anchetarea/urmărirea penală a faptelor de corupție, care să se bucure de o anumită autonomie față de sistemul general de urmărire penală.

Modelul pentru astfel de unități variază. În unele cazuri, parchetul specializat rămâne formal parte a structurii generale a parchetului dar ca unitate autonomă, astfel încât să nu primească instrucțiuni de la procurori de rang mai înalt sau de la Guvern. În alte cazuri, unitatea e complet independentă.”

CDL-AD(2016)009, Avizul final privind proiectul revizuit de amendamente constituționale privind sistemul judiciar (15 ianuarie 2016) din Albania, §§46 și 47

„[...] [Raportul OCDE privind instituțiile anticorupție specializate] sugerează ca departamentele sau unitățile specializate anticorupție din cadrul poliției sau al parchetului să fie supuse unor reguli ierarhice și proceduri de numire separate, sau ca ofițerii de poliție care se ocupă de cauzele de corupție, deși plasați instituțional în cadrul poliției, să raporteze în cauzele individuale doar și direct către procurorul competent.”

CDL-AD(2014)041, Avizul interimar privind proiectul legii privind Parchetul specializat din Muntenegru, §55

„Articolul 53 (care adaugă articolul 148/c) propune înființarea unui nou parchet cu structură specializată anticorupție (SAS). Crearea unei astfel de structuri specializate poate avea un efect pozitiv asupra luptei împotriva corupției; e important ca procurorii specializați să se bucure cel puțin de același statut independent ca procurorii obișnuiți. [...]”

CDL-AD(2015)045, Avizul interimar privind proiectul de amendamente constituționale privind sistemul judiciar din Albania, §89

2.2 ALTE ATRIBUȚII ALE PARCHETELOR

„În opinia Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni, istoria constituțională și tradiția juridică ale unei țări pot justifica atribuțiile ne-penale ale procurorului. Însă acest raționament poate fi aplicat doar la tradițiile juridice democratice, care sunt în acord cu valorile Consiliului Europei. Singurul model istoric existent în Ucraina e modelul sovietic (și țarist) de «procuratură». Acest model reflectă un trecut nedemocratic și nu e compatibil cu standardele europene și cu valorile Consiliului Europei. Acesta e motivul pentru care Ucraina, la momentul aderării la Consiliul Europei, a trebuit să își asume angajamentul de a transforma această instituție într-un organism compatibil cu standardele Consiliului Europei.”

CDL-AD(2009)048, Avizul privind proiectul de lege al Ucrainei privind Parchetele, §16

„[...] [C]omisia sprijină o abordare foarte diferită a competențelor parchetelor, care rezultă dintr-un text adoptat de Adunarea Parlamentară. Deși nu e obligatorie pentru statele membre, Recomandarea 1604(2003) privind rolul parchetului într-o societate democratică guvernată de statul de drept a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei, reamintind (la paragraful 6) că diversele responsabilități ne-penale ale procurorilor «*crează îngrijorări cu privire la compatibilitatea cu principiile de bază ale Consiliului Europei*», a declarat în avizul său (la paragraful 7) că: «*e esențial ca... competențele și responsabilitățile procurorilor să se limiteze la urmărirea penală a infracțiunilor și la un rol general în apărarea interesului public prin sistemul de justiție penală, cu organisme separate, adecvat amplasate și eficiente, scutite de a îndeplini orice altă funcție.*»”

CDL-AD(2005)014, Avizul privind Legea Federală privind Procuratura (Parchetele) Federației Ruse, §56

„[...] Prin urmare, trebuie să se ghideze după principiile democratice ale statului de drept. Pe primul loc sunt principiul separării puterilor și principiul care decurge din acesta: autonomia ramurilor individuale ale autorității și principiul echilibrului puterilor. Aceasta înseamnă că organele de urmărire penală nu trebuie să depășească granițele domeniilor rezervate autorității legislative, puterii executive și sistemului judiciar independent. Prin urmare, e necesar să se elimine acele funcții ale parchetului care nu se conformează acestor principii, și pot constitui în fapt o amenințare la adresa aplicării lor.”

CDL-AD(2005)014, Avizul privind Legea Federală privind Procuratura (Parchetele) Federației Ruse, §13

2.2.1 Participarea la procesele civile în interesul persoanelor particulare sau al entităților statale

„Potrivit articolului 39, reprezentarea intereselor cetățenilor în instanță este încă o atribuție a procurorului. Comisia de la Veneția a observat în trecut că această atribuție ar trebui dată procurorilor doar în cazurile în care cetățenii nu pot acționa în nume propriu din motive de invaliditate sau din alte asemenea cauze, și că în niciun caz ea nu ar trebui să excludă dreptul cetățeanului de a sesiza direct instanța.”

CDL-AD(2009)048, Avizul privind proiectul de lege al Ucrainei privind Parchetele, §24

„[...] Rolul procurorului ar trebui limitat la exercitarea apelului în cauzele în care e parte în proces. [...]

[...] Procurorul poate, de asemenea, să intenteze o acțiune civilă pentru protejarea drepturilor, libertăților și intereselor minorilor, vârstnicilor, persoanelor cu dizabilități sau persoanelor care, din cauza stării de sănătate, nu sunt în măsură să intenteze acțiuni. [...] [E] important ca aceasta să se facă doar în subsidiar [...]. [...] [F]uncția principală a procurorului este să reprezinte interesele statului și interesul general, și se poate pune și întrebarea dacă procurorul e cel mai potrivit să exercite această funcție, sau dacă ea nu ar fi exercitată mai bine de un organism precum Avocatul Poporului.”

CDL-AD(2008)019, Avizul privind proiectul de lege privind Parchetele din Moldova, §§29-30

„Secțiunile 27.1.b și 27.4 APS îi conferă procurorului competențe extinse de a interveni în relațiile dintre părțile private («procurorii... își pot folosi competențele pentru a acționa în procese între alte părți», «procurorii au dreptul de a solicita despăgubiri chiar dacă nu au fost parte în proces»). Deși pot fi necesare în unele cazuri (de exemplu acțiuni urgente întreprinse în numele unui fugar pentru a-i proteja drepturile), asemenea puteri largi de control ar trebui definite cu strictețe în APS.”

CDL-AD(2012)008, Avizul privind Legea CLXIII din 2011 privind Parchetele și Legea CLXIV din 2011 privind Statutul Procurorului General, al procurorilor și al altor angajați ai Parchetelor din Ungaria, §35

„Cu toate acestea, trebuie să se clarifice și faptul că posibilitatea procurorilor de a acționa în numele minorilor și al altor persoane incapabile nu le permite să ignore unilateral capacitatea părinților, a reprezentanților legali sau a altor persoane deja autorizate să acționeze în numele acestora, și, dacă nu aceasta e situația, să se modifice dispozițiile pentru a se asigura că această protecție există. Această preocupare nu privește, desigur, cazul în care o instanță a înlăturat deja capacitatea părinților etc. pentru motive prevăzute în legislația relevantă. În plus, persoana considerată incapabilă să-și protejeze independent drepturile/să-și exercite drepturile procedurale ar trebui să poată să conteste presupusa incapacitate. Rolul procurorului în reprezentarea persoanei ar trebui să fie doar subsidiar, și atât persoana incapabilă cât și orice persoană îndreptățită să o reprezinte ar trebui să poată contesta această reprezentare în instanță.

Deși ar putea fi subînțeles, articolul 24.2 ar trebui să prevadă explicit că un procuror poate reprezenta interesele unei persoane doar după ce a prezentat justificarea intervenției sale, și după acceptarea acestor motive de către instanță.”

CDL-AD(2013)025, Avizul comun privind proiectul de lege privind Parchetele din Ucraina, §582 și 85

„Comisia de la Veneția salută faptul că competența procurorului în materia dreptului de proprietate a fost eliminată, și nu a fost prevăzută în noua Constituție; [...]”

CDL-AD(2008)005, Avizul privind proiectul de amendamente la Legea Parchetului din Muntenegru, §18

„Deoarece în articolul 24 alineatul (3) nu se precizează că rolul procurorilor de a reprezenta interesele statului e exclus în cazul societăților de stat, această dispoziție ar putea fi interpretată ca permițându-le să acționeze în numele acestor societăți, ceea ce ar fi total inadecvat, dat fiind rolul încredințat conducerii lor. [...]”

CDL-AD(2013)025, Avizul comun privind proiectului de lege privind Parchetele din Ucraina, §89

„[...] [Procurorii] nu ar trebui să intervină în cazul în care alte entități guvernamentale au acest rol; această limitare e calificată prin precizarea că procurorii pot acționa în cazul în care protecția intereselor statului nu e «asigurată în mod corespunzător», fapt ce le-ar putea lăsa procurorilor o marjă de manevră considerabilă în privința evaluării făcute de aceste entități guvernamentale cu privire la necesitatea de a introduce acțiuni în instanță și, într-adevăr, le-ar permite primilor să nu țină seama de evaluarea celor din urmă. Acest lucru nu pare adecvat, și acest alineat ar trebui modificat pentru a limita puterea de reprezentare la situațiile în care nicio altă entitate guvernamentală nu are capacitatea să asigure reprezentarea. Prin analogie cu procedura prevăzută la articolul 24.2, procurorul ar trebui poată să preia reprezentarea intereselor statului de la alte organisme ale statului în temeiul articolului 24.3 doar după aprobarea unei instanțe.”

CDL-AD(2013)025, Avizul comun privind proiectul de lege privind Parchetele din Ucraina, §87

2.2.2 Dreptul de a iniția proceduri de revizuire extraordinare

„Secțiunea 30.6 APS pare să itreacă peste efectul de *lucru judecat* al hotărârilor judecătorești definitive: «Procurorii pot căuta un remediu legal împotriva hotărârilor judecătorești definitive». Această competență se exercită «printr-un act separat care face referire la motive, și în cazurile prevăzute de lege». Cu toate acestea, se pare că aceste hotărâri judecătorești «definitive» sunt hotărâri de primă și a doua instanță, care pot fi încă atacate cu recurs la Curia.”

CDL-AD(2012)008, Avizul privind Legea CLXIII din 2011 privind Parchetele și Legea CLXIV din 2011 privind statutul Procurorului General, al procurorilor și ai altor angajați ai Parchetelor din Ungaria, §40

„Articolul 25.5 prevede că Procurorul General și adjuncții acestuia, precum și șefii Parchetelor regionale, pot cere revizuirea unei hotărâri a Curții Supreme pronunțate în materie civilă, administrativă și economică. Contrar dispozițiilor art. 25.4 și 24.6, art. 25.5 nu impune existența unor circumstanțe noi pentru formularea cererii. Acest lucru poate fi neintenționat, sau poate fi o eroare de traducere. În cazul în care, într-adevăr, procurorului i s-a dat posibilitatea să solicite revizuirea unei hotărâri definitive în absența unor circumstanțe noi, acest lucru ar fi o încălcare a principiului *res judicata* precum și a articolului 6 din Convenția Europeană, și ar trebui modificat.”

CDL-AD(2013)025, Avizul comun privind proiectul de lege privind Parchetele din Ucraina, §99

„Fără un mandat judecătoresc, competențele prevăzute la articolul 24.5, în special accesul liber în sedii și accesul la bazele de date, sunt inadecvate atunci când procurorii joacă un rol de reprezentare și ele sunt necesare doar pentru a stabili motivele pentru reprezentare. Scopurile în care se exercită aceste competențe ar putea fi atinse prin recurgerea la hotărâri judecătorești preliminare sau provizorii, adică mijloacele obișnuite existente în procedura civilă.

Odată stabilite motivele reprezentării intereselor persoanelor particulare sau ale statului, articolul 24.6 îi conferă procurorului o serie de competențe, inclusiv inițierea revizuirii hotărârilor judecătorești inițiate de alte persoane. Articolul 24.6 ar trebui să precizeze clar că, în reprezentarea intereselor individuale sau ale statului, procurorul beneficiază doar de drepturile procedurale ale părții pe care o reprezintă.”

CDL-AD(2013)025, Avizul comun privind proiectul de lege privind Parchetele din Ucraina, §§93 și 95

„Potrivit articolului 17 din lege, parchetul are sarcina de a «intenta căi de atac în scopul protejării constituționalității și legalității». Delegația a fost informată că această sarcină e similară cu recursul în anulare, care există și în alte țări. Acesta e disponibil doar în materia dreptului penal și administrativ, și are ca rezultat o cerere a Procurorului Șef de redeschidere la Curtea Supremă a unei cauze soluționate definitiv, în scopul protejării drepturilor omului. În aceste circumstanțe nu există nicio obiecție la o astfel de posibilitate, care e distinctă de competențele generale de supraveghere a instanțelor, de care s-a bucurat procurorul în Uniunea Sovietică de exemplu [...]”.

CDL-AD(2008)005, Avizul privind proiectul de amendamente la Legea Parchetului din Muntenegru, §26

2.2.3 Supravegherea generală a „legalității” acțiunilor organelor de stat, persoanelor și entităților private. Alte atribuții ale parchetelor în domeniul ne-penal

„Articolul 104 alineatul (1) revizuit păstrează competențele de supraveghere destul de extinse ale Parchetului. Un astfel de sistem «de supraveghere» amintește în fapt de vechiul model sovietic al *procuraturii*. În același timp, în ultimele decenii multe democrații post-comuniste au încercat să lipsească parchetele de puteri extinse în domeniul supravegherii generale prin transferarea acestor puteri către alte organisme, inclusiv instituțiile naționale pentru apărarea drepturilor omului (cum ar fi Avocatul Poporului). Motivul acestor reforme a fost eliminarea a ceea ce s-a considerat a fi un parchet prea puternic și în mare măsură nesupus regulilor răspunderii. Menținerea parchetelor așa cum sunt în Constituție ar putea însemna menținerea unui sistem în care puteri considerabile sunt deținute de o singură instituție, fapt ce poate reprezenta o amenințare gravă la adresa separației puterilor și a drepturilor și libertăților indivizilor. Menținerea unor astfel de puteri considerabile de supraveghere ale procurorilor a fost criticată în mod repetat de organizații internaționale și regionale între care OSCE/ODIHR și Comisia de la Veneția. În numeroase avize pe această temă, în special cu privire la cadrul juridic care reglementează parchetele din Republica Kârgistan, OSCE/ODIHR și Comisia de la Veneția au recomandat, pentru motivele menționate mai sus, ca rolul de supraveghere al procurorilor să fie abandonat, iar competențele acestora să fie limitate la sfera penală. [...]”

CDL-AD(2016)025, Avizul comun aprobat privind proiectul de lege „privind introducerea amendamentelor și modificărilor aduse Constituției” în Republica Kârgistan, §98

„În avizul său din 2012 privind proiectul de lege privind Parchetele din Ucraina Comisia a subliniat încă o dată, ca o chestiune centrală în contextul reformelor judiciare din țările ex-sovietice, necesitatea de a elimina atribuțiile din afara dreptului penal din competențele procurorului. A constatat că e problematică, *inter alia* în lumina articolului 6 din CEDO, și posibilitatea procurorului de a reprezenta interesele cetățenilor. Comisia a recunoscut că, în trecut, astfel de competențe ar fi putut fi justificate ca o modalitate de a aborda eșecul instituțiilor responsabile de a asigura aplicarea corespunzătoare a legilor și respectarea drepturilor omului. În opinia Comisiei, un parchet modern și eficient ar trebui să se concentreze asupra domeniului dreptului penal, care ar trebui să reprezinte principalul, dacă nu singurul său domeniu de interes. Competențele de supraveghere generală a legalității ar trebui să fie preluate de instanțele de judecată și de instituțiile cu atribuții de protejare a drepturilor omului. Menținerea unor asemenea competențe largi și a atribuțiilor aferente ar face ca parchetele să rămână

nejustificat de puternice și să reprezinte o amenințare gravă la adresa separației puterilor în stat și a drepturilor și libertăților indivizilor.

În acest context, Comisia a subliniat că *Recomandarea Comitetului de Miniștri privind rolul procurorilor în afara sistemului de justiție penală*, care prevede limitări ale competențelor procurorului în afara domeniului dreptului penal, «*nu ar trebui să fie privită ca recomandând ca parchetele să aibă astfel de competențe.*» În plus, astfel cum a arătat Comitetul de Miniștri în recomandarea sa, în cazul în care parchetul are un rol în afara sistemului de justiție penală, «*ar trebui luate măsuri adecvate pentru a se asigura că acest rol e îndeplinit în special cu privire la protejarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și în deplină conformitate cu statul de drept, în special în ce privește dreptul la un proces echitabil [...].*» Orice atribuții aferente ar trebui definite clar și restrictiv, și ar trebui să facă obiectul controlului judiciar.

[...] Atribuția de a reprezenta interesele cetățenilor este, totuși, problematică, deoarece procurorii sunt în același timp mandatați să acționeze în interesul statului, ceea ce ar putea contraveni clar intereselor oricărei persoane reprezentate. Există alte organisme – cum ar fi Avocatul Poporului – care ar fi mai potrivite pentru a apăra interesele individului împotriva statului.”

CDL-AD(2015)005, Avizul comun privind proiectul Legii Parchetelor din Republica Moldova, §§42, 43 și 49

„În ce privește competențele procurorilor de rang înalt prevăzute la articolul 30, al doilea paragraf nu ar trebui utilizat pentru a nesocoti hotărârile definitive, iar căile extraordinare de atac ar trebui să fie supuse unor condiții stricte. [...] În ceea ce îi privește pe «procurorii subiecți», articolul 31 indică ca una din funcțiile lor principale introducerea de «acțiuni populare», pe lângă acțiunile penale. [...] Astfel cum prevede articolul 97 din Legea Curții Constituționale, nu doar părțile, ci și Parchetul are calitatea să introducă o astfel de acțiune. Scopul acestei acțiuni și riscul de a se ajunge la o supraîncărcare judiciară prin exercitarea ei fac nerecomandabilă acordarea calității mai multor niveluri ale parchetului, deoarece trebuie utilizată în mod coerent și centralizat.”

CDL-AD(2011)007, Opinia privind proiectul de Lege organică privind Parchetele din Bolivia, §37

„[...] Nu sunt obiecții cu privire la competențele limitate ale procurorilor, de exemplu în ce privește statutul persoanelor sau în procedurile disciplinare împotriva profesiei juridice. Mai mult, e posibil și să se încredințeze parchetului sarcina de a apăra interesul statului în procedurile judiciare în afara domeniului dreptului penal. Cu toate acestea, o competență generală de supraveghere a procurorului, atât asupra administrației de stat cât și asupra sistemului judiciar, nu e în acord cu principiul separării puterilor, care se regăsește în constituțiile democratice.”

CDL-AD(2012)008, Avizul privind Legea CLXIII din 2011 privind Parchetele și Legea CLXIV din 2011 privind statutul Procurorului general, al procurorilor și altor angajați ai Parchetelor din Ungaria, §38

„Articolul 6 se referă la diferitele competențe conferite parchetelor. Unele din acestea merg foarte departe. Ele includ posibilitatea de a solicita persoanelor juridice, indiferent de cine le deține, precum și persoanelor fizice, documente, materiale, date și alte informații. Există și posibilitatea de a convoca orice persoană oficială sau cetățean și de a-i cere explicații verbale sau scrise. Această competență poate fi exercitată în scopul urmăririi penale, dar poate fi exercitată și în legătură cu orice încălcări ale drepturilor și libertăților fundamentale ale omului sau violări ale ordinii legale. Aceasta pare să meargă mult mai departe decât o competență exercitată numai în scopul urmăririi penale, și pare din nou să ducă la o *procuratură* ca o «a patra putere» ce funcționează în afara constrângerilor unei instanțe de judecată și își gestionează propriul sistem de justiție. De asemenea, există și posibilitatea de a «intra liber în birourile instituțiilor de stat, ale întreprinderilor, indiferent de cine le deține, și ale altor entități

juridice». Aici sunt incluse probabil și societățile private. În plus față de posibilitatea de a intra în sedii, există și posibilitatea de a avea acces la toate documentele și materialele lor. Din nou, ceea ce frapază la articolul 6 e că toate aceste competențe par a fi exercitate de procuror fără a se face referire la o instanță, fără a fi necesară obținerea unui mandat sau a aprobării unui judecător. Exercitarea multora dintre aceste competențe ar trebui să fie într-adevăr condiționată de un mandat judecătoresc.”

CDL-AD(2008)019, Avizul privind proiectul de lege privind Parchetele din Moldova, §22

„Puterile extinse conferite parchetului de a acționa fără autorizarea unei instanțe, și care au fost criticate în avizele anterioare ale Comisiei de la Veneția, se păstrează. De exemplu, potrivit articolului 9, ordinele procurorului sunt obligatorii pentru toate autoritățile publice, și toți cetățenii pot fi obligați să se prezinte în fața procurorului la convocarea lui și să dea explicații. În caz de neprezentare fără un motiv întemeiat, un oficial sau un cetățean pot fi aduși în fața procurorului de către miliție. Oficialii și cetățenii răspund potrivit legii pentru neexecutarea ordinelor legale ale procurorului.

Articolul 56 îi conferă procurorului posibilitatea de a intra în sediile autorităților publice și locale, asociațiilor cetățenilor, întreprinderilor, instituțiilor, organizațiilor indiferent de cine sunt deținute, și de a avea acces la documente și materiale, precum și de a solicita prezentarea acestora. Procurorul poate solicita ca deciziile, instrucțiunile, ordinele și alte acte și documente să îi fie prezentate în vederea verificării, și poate obține informații cu privire la starea de legalitate și la măsurile pentru asigurarea ei. Aceste competențe pot fi exercitate atunci când se realizează supravegherea respectării și aplicării legilor. Având în vedere natura cuprinzătoare a puterii de supraveghere a respectării legilor, aceste competențe ajung într-adevăr foarte departe.”

CDL-AD(2009)048, Avizul privind proiectul de lege al Ucrainei privind Parchetele, §§22-23

“Conform secțiunii 4.3 APS, entitățile comerciale și alte organizații trebuie să furnizeze date și documente procurorului aflat în exercițiul atribuțiilor sale oficiale, în termenul stabilit de acesta. O astfel de afirmație generală merge cu siguranță prea departe, și ar trebui să fie mai bine definită. În domeniul dreptului penal, secțiunea 4.3 limitează aceste competențe prin Codul de procedură penală. Cu toate acestea, se pare că nu există o astfel de limitare în materie ne-penală, chiar dacă nu există sancțiuni împotriva refuzului de a furniza astfel de date și documente.

Secțiunea 4.4 APS le conferă procurorilor competența de a intra în diverse sedii și încăperi, pur și simplu prin prezentarea cărții de identitate. Se pare că aceste competențe se extind și asupra persoanelor private («sedii sau încăperi aflate la dispoziția organului sau a persoanei implicate în procedură»). [...] Astfel de competențe ar trebui să fie limitate la instituțiile publice, iar intrarea în spațiile private (și, desigur, perchezițiile) împotriva voinței proprietarului lor ar trebui să se poată face doar pe baza unui mandat judecătoresc.”

CDL-AD(2012)008, Avizul privind Legea CLXIII din 2011 privind Parchetele și Legea CLXIV din 2011 privind statutul Procurorului General, al procurorilor și al altor angajați ai Parchetelor din Ungaria, §§23-24

“În Bulgaria, [...] parchetele se ocupă și de «supravegherea generală a legalității» (a se vedea articolul 127(5) și (6) din Constituție; articolul 136(5) din JSA). Aceasta e o competență vag definită de a interveni în numele statului în cauze administrative (ne-penale) și chiar în litigii private, de a face controale și de a da ordine obligatorii chiar în cazul în care nu există niciun temei în Codul penal.

[...] În special, articolul 145 din JSA le permite procurorilor să «solicite documente, explicații, alte materiale», să «facă verificări în persoană», să convoace persoane pentru a fi interogate și să emită ordine obligatorii «în cadrul competenței» parchetului. Întrucât această «competență» (legată de supravegherea generală a legalității) e descrisă foarte vag, competențele coercitive enumerate la

articolul 145 nu au limite clare. În plus, articolul 145(4) impune persoanelor private și întreprinderilor obligația de a coopera cu procurorii, în special prin «permiterea accesului în sediile și locurile în cauză». Din nou, această prevedere pare să le dea parchetelor o putere neîngrădită de a intra în sedii private, ori de câte ori «interesele legalității» o cer.

În opinia Comisiei de la Veneția, competențele coercitive ale parchetului în afara sferei dreptului penal ar trebui să fie serios restricționate, dacă nu total suprimate. JSA ar trebui să descrie, cu suficientă precizie, cazurile (care nu intră sub incidența Codului de procedură penală) în care procurorii pot confisca documente, pot convoca persoane la interogatoriu, pot intra în sedii private, pot emite ordine obligatorii etc. În cazul în care astfel de acțiuni interferează cu viața privată, cu secretul corespondenței etc., ele ar trebui să fie însoțite de garanții procedurale adecvate (cum ar fi cerința unui «motiv rezonabil», necesitatea de a obține o autorizație judiciară prealabilă etc.).

CDL-AD(2017)018, Avizul privind Legea sistemului judiciar din Bulgaria, §§41-43

„E neclar ce se înțelege prin reprezentarea intereselor generale ale societății și apărarea ordinii de drept, dacă prin aceasta se cere parchetului să exercite funcții de supraveghere generală în afara urmăririi penale, sau dacă doar se nunațiază modul în care se desfășoară urmărirea penală.”

CDL-AD(2008)019, Avizul privind proiectul de lege privind Parchetele din Moldova, §10

„Secțiunea 28.4 APS îi împuternicește pe procurori să «dizolve» o entitate juridică dacă aceasta încalcă «Legea fundamentală și orice altă reglementare legală». Există multe încălcări ale legii care nu justifică dizolvarea unei persoane juridice (de exemplu, încălcări minore ale legislației fiscale). O dizolvare a unei entități într-un astfel de caz e de natură să încalce libertatea de asociere. Legea ar trebui să precizeze ce încălcări ale legii justifică dizolvarea.”

CDL-AD(2012)008, Avizul privind Legea CLXIII din 2011 privind Parchetele și Legea CLXIV din 2011 privind statutul Procurorului General, al procurorilor și ai altor angajați ai Parchetelor din Ungaria, §36

„[...] Procurorul General nu ar trebui să aibă funcția de coordonare și participare activă la acțiunile societății civile și ale organismelor private. Societatea civilă are nevoie de libertate, și nu ar trebui să lucreze sub controlul statului; exercitarea de către Procurorul General a supravegherii preventive a acțiunilor societății civile, chiar dacă ar avea doar un caracter consultativ, poate descuraja activitățile societății civile.”

CDL-AD(2011)007, Avizul privind proiectul de Lege organică a Parchetelor din Bolivia, §17

2.2.4 Dreptul de inițiativă legislativă

„[...] Cu toate acestea, nu ar fi de dorit ca un Procuror General să aibă competența de a iniția acte legislative sau de a participa la dezbateri parlamentare. În mod similar, ar trebui definită natura participării sale la ședințele plenurilor instanțelor, astfel încât să se precizeze clar că Procurorul General nu exercită nicio funcție judiciară, presupunând că acesta este cazul în fapt.”

CDL-AD(2004)038, Avizul privind proiectul de lege de modificare a Legii Parchetelor din Ucraina, §24

[...] [P]roiectul de lege prevede că, atunci când consideră oportun, procurorul va participa la reuniunile oricăror comisii, comitete și alte organisme colective stabilite de organele puterii executive, organele reprezentative, organele de autogovernare locală sau de Președinte [...]. Astfel de drepturi servesc la consolidarea puterii procurorului față de alte organe ale statului și la crearea unui fel de supra-autoritate în cadrul statului, care e foarte periculoasă pentru dezvoltarea unui stat democratic, care respectă legea.”

CDL-AD(2004)038, Avizul privind proiectul de lege de modificare a Legii Parchetelor din Ucraina, §25

„[...] Procurorul poate, desigur, să emită un aviz cu privire la un act juridic din sfera sa de interes, de care se ocupă Parlamentul. La propunerea autorităților legislative el poate lua parte la lucrările comisiei sesizate cu analizarea proiectului de lege corespunzător. Însă nu ar trebui să i se acorde dreptul formal de inițiativă legislativă. El poate avea dreptul să depună o moțiune sau o cerere către parlament sau guvern, care au inițiativă legislativă. Participarea sa la ședințele parlamentului ar trebui să fie posibilă doar la invitația parlamentului sau a unei comisii parlamentare. Acest lucru e impus de regulile echilibrului puterilor. [...]”

CDL-AD(2005)014, Avizul privind Legea Federală privind Procuratura (Parchetele) Federației Ruse, §62

III. STATUTUL PROCURORILOR – INDEPENDENȚĂ ȘI RĂSPUNDERE

3.1 NUMIREA ȘI DURATA FUNCȚIEI

3.1.1 Numirea Procurorului General

„Comisia de la Veneția, atunci când a evaluat diferitele moduri de numire a Procurorilor Șefi, a fost preocupată de găsirea unui echilibru între cerința *legitimității democratice* a unor astfel de numiri, pe de-o parte, și cerința *depolitizării*, pe de alta. Astfel, o procedură de numire care implică puterea executivă și/sau legislativă are avantajul de a conferi legitimitate democratică numirii șefului parchetului. Cu toate acestea, în acest caz sunt necesare garanții suplimentare pentru a diminua riscul politizării parchetului.

Înființarea unui Consiliu al Procurorilor, care ar juca un rol esențial în numirea Procurorului Șef, poate fi considerată unul din cele mai eficiente instrumente moderne pentru atingerea acestui obiectiv. [...]

[...] [D]esemnarea candidatului ar trebui să se bazeze pe calificarea și experiența sa juridică, în conformitate cu criteriile clare prevăzute în proiectul de lege. Nu e suficient ca un candidat la o funcție atât de înaltă să îndeplinească cerințele generale de calificare cerute pentru orice altă funcție de procuror; competențele Procurorului Șef impun competențe și experiență speciale. [...]”

CDL-AD(2015)039, Avizul comun al Comisiei de la Veneția, al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE) și al Oficiului pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (OSCE/ODIHR) privind proiectul de amendamente aduse Legii privind Parchetele din Georgia, §19, 20 și 27

„Potrivit articolului 65(2) din proiectul de Constituție revizuită, Procurorul General e ales pentru un mandat de șase ani, cu majoritatea membrilor Parlamentului. Se recomandă cerința unei majorități calificate în Parlament pentru alegerea Procurorului General.”

CDL-AD(2017)013, Avizul privind proiectul de Constituție revizuită a Georgiei, §83

„Niciun principiu unic și categoric nu poate fi formulat cu privire la cine – Președintele sau Parlamentul – ar trebui să numească Procurorul General în situația în care acesta nu e subordonat Guvernului. [...] Avizul cu privire la calificarea profesională a candidaților ar trebui luat de la persoane relevante, precum reprezentanți ai comunității juridice (inclusiv procurori) și ai societății civile.

În țările în care Procurorul General e ales de Parlament, pericolul evident al politizării procesului de numire ar putea fi redus și prin pregătirea alegerilor de către o comisie parlamentară, care ar trebui să țină seama de avizul experților. Impunerea unei majorități calificate pentru alegerea Procurorului General ar putea fi considerată un mecanism care să permită obținerea consensului cu privire la astfel de numiri. [...]

[...] Un Procuror General ar trebui să fie numit permanent sau pentru o perioadă relativ lungă, fără posibilitatea reinvestirii la sfârșitul acestei perioade. Perioada mandatului său nu ar trebui să coincidă cu cea a mandatului Parlamentului. [...]

Dacă urmează să se încheie un acord privind funcția ulterioară la expirarea mandatului (de exemplu, de judecător), acest lucru ar trebui precizat clar înainte de numirea în funcție [...].

În orice caz, Procurorul General ar trebui să beneficieze de o audiere corectă în cadrul procedurilor de revocare, inclusiv în fața Parlamentului.”

CDL-AD(2010)040, Raportul privind standardele europene privind independența sistemului judiciar: Partea a II-a – Parchetele, §§35-38, 40

„E important ca metoda de selecție a Procurorului General să fie de așa natură încât să câștige încrederea publicului și respectul sistemului judiciar și al profesiei juridice. Prin urmare, în procesul de selecție ar trebui implicată expertiza profesională, apolitică. Cu toate acestea, e rezonabil ca un Guvern să dorească să aibă un anumit control asupra numirii, din cauza importanței investigării criminalității pentru funcționarea corectă și eficientă a statului, și să nu fie dispus să acorde unui alt organism, oricât de distins, mână liberă în procesul de selecție. Se sugerează, prin urmare, că ar putea fi luată în considerare crearea unei comisii de numire formate din persoane care se bucură de respectul publicului și de încrederea Guvernului. Aceasta ar putea fi formată din ocupanții în acel moment ai unora sau tuturor posturilor următoare:

- Președintele fiecărei instanțe sau al fiecărei instanțe superioare.
- Procurorul General al Republicii.
- Președintele Institutului Avocaților.
- Șeful Serviciului juridic de stat.
- Secretarul Serviciului public al Guvernului.
- Decanii facultăților de drept.

Se va face un anunț public prin care se vor solicita candidaturi scrise pentru funcția de Procuror General, și se vor preciza calificările necesare pentru această funcție; se sugerează ca acestea să nu fie inferioare celor necesare pentru numirea în înaltele funcții judiciare. Comisia va examina cererile și va înainta Guvernului (sau Parlamentului, dacă așa se preferă) nu mai mult de, să zicem, trei nume, pe care Comisia le consideră adecvate pentru numire. Guvernul (sau Parlamentul, după caz) ar fi libere să facă alegerea dintre aceste nume. Pentru a sublinia importanța funcției de Procuror General, acesta ar putea fi numit de Președintele Republicii la propunerea Guvernului (sau a Parlamentului), deși Președintele nu ar avea posibilitatea să respingă propunerea. O posibilă variație a propunerii de mai sus este ca alegerea candidatului de către Guvern să fie aprobată de Parlament înainte de a fi prezentată Președintelui. Nu toate aceste aspecte trebuie menționate în Constituție, care ar putea mai degrabă să prevadă că «Procurorul General al Republicii e numit de Președintele Republicii la propunerea (Guvernului) (cu aprobarea Parlamentului)». Celelalte aspecte vor fi stabilite într-o lege a Parlamentului.”

CDL(1995)073rev, Avizul privind conceptul de reglementare al Constituției Republicii Ungare, capitolul 11, p. 6-7

„[...] E necesar ca o comisie formată din persoane cu calificare tehnică să examineze dacă candidații pentru această funcție [de Procuror General] au calificările adecvate și îndeplinesc criteriile relevante. [...] Există o serie de opțiuni care ar putea include Consiliul Superior, care să dea un aviz cu privire la calificarea tuturor candidaților sau, alternativ, să îi claseze în ordinea preferinței. [...]”

CDL-AD(2008)019, Avizul privind proiectul legii Parchetelor din Moldova, §42

„Articolul 41 se referă la numirea Procurorului General, iar condițiile de eligibilitate nu sunt, în general, inadecvate. Cu toate acestea, cerința de la alineatul 2.3, ca eligibilitatea pentru numirea în funcția de Procuror General al Ucrainei să depindă de deținerea uneia din funcțiile enumerate la articolul 15 – toate fiind funcții de procuror de rang înalt – înseamnă că nu va fi posibilă desemnarea unor persoane din afara parchetelor, ci doar a uneia cu o experiență profesională documentată în parchete, deși ar fi dezirabil să se bazeze pe o astfel de experiență externă, care ar putea fi deosebit de valoroasă în cazul unei schimbări semnificative a rolului procurorilor prin proiectul de lege. E necesar să se analizeze în continuare oportunitatea restricționării în acest mod a eligibilității pentru numirea în această funcție.”

CDL-AD(2013)025, Avizul comun privind proiectul de lege privind Parchetele din Ucraina, §118

„E binevenit faptul că [...] Consiliul Procurorilor îl va alege pe Procurorul Șef specializat dintre cei care au răspuns anunțului public, pe baza evaluării cunoștințelor și competenței de a îndeplini funcția de Procuror Șef specializat, inclusiv prin interviuri organizate de Consiliul Procurorilor cu candidații care îndeplinesc cerințele prevăzute de proiectul de lege [...].

De asemenea, trebuie salutat faptul că au fost extinse condițiile de eligibilitate pentru Procurorul Șef specializat și procurorii specializați [...], pentru a permite accesul la aceste funcții nu numai procurorilor, ci și persoanelor care au cel puțin 12 ani (pentru Procurorul Șef specializat) sau 10 ani (pentru procurorii specializați) de experiență în muncă în calitate de judecător sau avocat. În plus, persoanele *«a căror activitate anterioară arată că au cunoștințele și competențele specializate pentru a instrumenta cauzele care intră în competența Parchetului specializat»* vor fi eligibile pentru astfel de funcții (a se vedea articolele 12 și 13 din proiectul de lege revizuit). Aceasta ar trebui să reducă riscul ca Parchetul Specializat să fie prea orientat spre interior, și ar putea contribui la promovarea unei perspective mai independente. [...].”

CDL-AD(2015)002, Avizul final privind proiectul revizuit de lege privind Parchetele specializate din Muntenegru, §§34 și 36

„Potrivit secțiunii 22.2.a APPPOCPE, Procurorul General va continua, după expirarea mandatului său, să își exercite atribuțiile până la începerea mandatului noului Procuror General.

Cu toate acestea, există o problemă de tranziție atunci când mandatul Procurorului General expiră. Secțiunea 22.2.a ASPGPOPEPC prevede că 1/3 plus unul din membrii Parlamentului îl pot menține efectiv în funcție prin blocarea alegerii unui nou Procuror General, și îi pot prelungi astfel mandatul pe termen nelimitat. Nu e clar în ce măsură această chestiune a fost analizată în detaliu atunci când au fost adoptate Legea fundamentală și ASPGPOPEPC. Cu toate acestea, Legea fundamentală prevede un mandat lung de nouă ani pentru Procurorul General, și ar părea inacceptabil ca o minoritate a membrilor Parlamentului să îl poată păstra în funcție pe termen nelimitat, creând un blocaj în alegerea succesoriului.

Pot exista diverse soluții. O posibilitate e prevederea unui termen – în Legea fundamentală sau în ASPGPOPEPC – în care Parlamentul trebuie să aleagă un nou Procuror General. O altă soluție ar putea fi pur și simplu abrogarea secțiunii 22.2.a ASPGPOPEPC, astfel încât mandatul Procurorului General să înceteze automat la expirarea termenului. Ambele soluții generează, desigur, problema că ar putea exista o perioadă fără un Procuror General ales oficial, dar acest lucru ar putea exercita asupra Parlamentului presiunea necesară pentru a alege succesoriul. Ceea ce trebuie evitat, de asemenea, e ca aceeași minoritate de blocaj de 1/3 să poată prelungi pe termen nelimitat interimatul procurorului general adjunct numit de Procurorul General care și-a încetat funcția”.

CDL-AD(2012)008, Avizul privind Legea CLXIII din 2011 privind Parchetele și Legea CLXIV din 2011 privind statutul Procurorului General, al procurorilor și ai altor angajați ai Parchetelor din Ungaria, §§55, 57 și 59

„Proiectul revizuit de amendamente prevede funcțiile de Înalt Inspector de Justiție (HJI) și de Procuror General (PG). Acești deținători de funcții nu pot fi aleși printr-un sistem proporțional. Nu există un singur model pentru alegerea lor; în același timp, pare de dorit ca astfel de numiri importante să atragă un grad ridicat de consens și (dacă acest lucru e posibil) fără a compromite calitățile candidatului care va fi ales. Cu toate acestea, e dificil de găsit un argument de principiu pentru prevederea unei majorități de 2/3, mai degrabă decât a unei majorități de 3/5 – din nou, aceasta e mai mult o chestiune politică, decât una juridică.”

CDL-AD(2016)009, Avizul final privind proiectul revizuit de amendamente constituționale privind sistemul judiciar (15 ianuarie 2016) din Albania, §21

„În proiectul de lege se fac numeroase referiri binevenite la respectarea principiului nediscriminării. Cu toate acestea, anumite chestiuni ar trebui evitate. De exemplu, al doilea paragraf, referitor la procedura de alegere a Procurorului General adjunct, propune în articolul 43 ca, în cazul în care titularul postului este bărbat, femeia care a primit cele mai multe voturi să fie adjunct, și invers. Respectarea necesară a principiului egalității și nediscriminării trebuie totuși combinată cu necesitatea respectării legitimității persoanei care ocupă postul. Prin urmare, numărul de voturi ar trebui să fie principalul criteriu, și nu apartenența la un anumit gen. Ar trebui evitate situațiile în care o persoană care a primit mai puține voturi primește postul doar pentru că este bărbat sau femeie, deoarece acest lucru ar putea submina încrederea pe care societatea o are într-un astfel de post important. Prin urmare, se recomandă să se întocmească liste echilibrate pe criterii de gen, și ca Procurorului General și adjunctul acestuia să fie aleși din lista care a obținut cele mai multe voturi.”

CDL-AD(2011)007, Avizul privind Proiectul de Lege organică privind Parchetele din Bolivia, §40

3.1.2 Numirea procurorilor de rang inferior

3.1.2.1 Organismul de numire

„Toți procurorii [...] sunt numiți și revocați de Parlament fără majoritate calificată. Prin urmare, sistemul parchetelor [...] se află în totalitate sub controlul partidului sau partidelor de la guvernare: [a]cest lucru nu e în acord cu standardele europene.”

CDL-AD(2007)047, Avizul privind Constituția Muntenegrului, §104;

A se vedea și CDL-AD(2008)005, Avizul privind proiectul de amendamente aduse Legii privind Procurorul din Muntenegru, §12

„[...] [Î]ntr-un sistem la fel de fragmentat ca cel din Bosnia și Herțegovina, nu ar fi util și nu s-ar recomanda ca competența de numire să fie transferată de la nivelul statului (ÎCJP) la nivelul entității (Parlamentele). Acest lucru ar crește riscul politizării, și ar trebui evitat.”

CDL-AD(2014)008, Avizul privind proiectul de lege privind Înaltul Consiliu al Judecătorilor și Procurorilor din Bosnia și Herțegovina, §80

„[...] [A]djunctii sunt numiți și revocați direct de Consiliul Procurorilor, în timp ce competența de numire și revocare a procurorilor rămâne la Parlament (la propunerea Consiliului Procurorilor). Aceasta pare să indice o distincție între adjuncți, considerați funcționari publici, și procurori, care ar avea un fel de mandat politic. O astfel de logică ar putea fi potrivită pentru Procurorul Șef dar nu și pentru înalții procurori, și cu atât mai puțin pentru procurorii obișnuiți.”

CDL-AD(2008)005, Avizul privind proiectul de amendamente la Legea Parchetului din Muntenegru, §29

„[...] [S]istemul de supunere a parchetelor controlului politic nu e în dezacord cu standardele europene. [...] [N]umirea Procurorului Șef de către Parlament poate fi considerată acceptabilă, dar ar fi fost necesar să se impună o majoritate calificată. [...]”

În schimb, nu e acceptabil să i se dea Parlamentului competența de a-i numi pe toți ceilalți procurori. Aceștia sunt, probabil, avocați ce trebuie selectați în funcție de experiența lor tehnică, și care își îndeplinesc sarcinile sub conducerea Procurorului Șef. În fapt ei sunt funcționari publici care nu au nevoie să fie aleși, și care trebuie să își îndeplinească îndatoririle fără un mandat fix.”

CDL-AD(2007)047, Avizul privind Constituția Muntenegrului, §§108-109

„[...] Se pare că numirile [procurorilor adjuncți] sunt în întregime în mâinile Procurorului Șef. Într-un sistem ierarhic precum cel al Bosniei și Herțegovinei, conferirea unei puteri de numire atât de mari unei singure persoane, mai ales fără nicio cerință de a se consulta cu altcineva, ar putea fi o rețetă ca Procurorul Șef să aleagă adjuncți lipsiți de independența necesară unui procuror bun.”

CDL-AD(2014)008, Avizul privind proiectul de lege privind Înaltul Consiliu al Judecătorilor și Procurorilor din Bosnia și Herțegovina, §81

„[...] [R]ecomandarea pentru numirea [procurorilor de rang inferior] ar trebui să provină de la Procurorul General, cu posibilitatea Consiliului Superior să refuze numirea unei persoane, dar doar pentru un motiv întemeiat. [...]”

CDL-AD(2008)019, Avizul privind proiectul de lege privind Parchetele Republicii Moldova, §44

„[...] [A]mbiția ar trebui să fie ca, pe cât posibil, competența în chestiunile de numire și revocare să revină Consiliului Procurorilor și nu Parlamentului, deoarece astfel s-ar limita riscurile practice ale unei influențe politice nejustificate asupra acestor chestiuni. [...]”

CDL-AD(2008)005, Avizul privind proiectul de amendamente la Legea Parchetului din Muntenegru, §32

„Este binevenit faptul că procurorii și șefii parchetelor vor fi numiți de Consiliul Procurorilor (timp de cinci ani, așa cum prevede Constituția)”.

CDL-AD(2014)042, Avizul interimar privind proiectul de lege privind Parchetul din Muntenegru, §74

„[...] În vederea pregătirii numirii procurorilor calificați, contribuția experților va fi utilă. Acest lucru poate fi realizat în mod ideal în cadrul unui organism independent, cum ar fi un Consiliu al Procurorilor legitimat democratic sau un Consiliu de procurori de rang înalt, a căror experiență le va permite să propună candidații potriviți pentru numire. Un astfel de organism ar putea acționa la recomandarea Procurorului General, având dreptul de a refuza numirea unei persoane doar pentru un motiv întemeiat.”

CDL-AD(2010)040, Raportul privind standardele europene privind independența sistemului judiciar: partea a II-a – Parchetele, §48

„Se pare că, în ce privește numirile, un organ de experți, nu un organ ales, care ar evalua performanța candidaților la examene și interviuri, e o parte necesară a oricărui sistem în care se fac numiri bazate pe merit. [...]”

CDL-AD(2007)011, Avizul privind proiectul de lege privind Parchetele și proiectul de lege privind Consiliul Procurorilor din „Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei”, §47

„După cum se menționează la articolul 57, examinarea scrisă a persoanelor care candidează pentru funcția de procuror, care urmează să fie organizată pentru prima dată, urmează să fie organizată și corectată de o comisie înființată în cadrul Consiliului Procurorilor. E discutabil dacă utilizarea reprezentanților aleși e adecvată pentru o astfel de sarcină. Pentru garantarea imparțialității și echității procedurii de selecție a procurorilor, ar fi de dorit o contribuție externă”.

CDL-AD(2014)042, Avizul interimar privind proiectul de lege privind Parchetul din Muntenegru, §78

„În cazul în care Procurorul General va ignora astfel de recomandări [de la un organism consultativ de experți], ar trebui să o facă prin decizie motivată, iar faptul că recomandările sunt ignorate ar trebui să fie făcut public. Există și alte mijloace prin care garanțiile ar putea fi încorporate în sistem fără a împiedica nerezonabil posibilitatea Procurorului General de a-și conduce departamentul în mod eficient. De exemplu, unele jurisdicții au introdus conceptul de Inspectorat care evaluează modul în care a fost condus un departament și au fost luate deciziile, și certifică faptul că aceste decizii au fost luate corespunzător sau, alternativ, face recomandări pentru ce ar trebui să se întâmple în viitor.

Prin urmare, Comisia de la Veneția acceptă, în principiu, organismele consultative «externe» și «interne». Alegerea modelului ar trebui să depindă de o evaluare generală a sistemului parchetelor. Procurorul General ar trebui să aibă un consiliu consultativ format eventual din unii din înalții săi funcționari și cu o participare externă corespunzătoare, căruia să îi raporteze și de la care să poată cere sfatul, fără ca, la sfârșitul zilei, să fie pus în situația să nu poată respinge acest sfat, dacă e cazul.

Avantajul înființării unui organism cu o componentă mixtă ar fi că le permite procurorilor să primească feedback periodic din partea societății cu privire la activitatea lor. Un astfel de organism ar putea și să ofere consiliere externă valoroasă sau contribuții Parlamentului. Prin urmare, ar fi înțelept să se organizeze un Consiliu al Procurorilor compus cel puțin într-o anumită măsură din persoane din afara parchetelor, de exemplu pentru numirea procurorilor de un anumit nivel. Acest lucru nu ar trebui să afecteze posibilitatea Procurorului General de a lua decizia finală în privința numirii.”

CDL-AD(2012)008, Avizul privind Legea CLXIII din 2011 privind Parchetele și Legea CLXIV din 2011 privind statutul Procurorului General, al procurorilor și ai altor angajați ai Parchetelor din Ungaria, §§48, 51 și 51

3.1.2.2 Cerințe de calificare

„[...] [E]ste obligatoriu să se asigure că numirea procurorilor și a procurorilor adjuncți se face pe baza unor criterii obiective. La rândul lor, aceste criterii trebuie să fie stabilite în prealabil prin lege sau în conformitate cu procedura prevăzută de lege, pe baza unei proceduri transparente, iar deciziile trebuie să fie motivate.”

CDL-AD(2013)006, Avizul privind proiectul de amendamente la Legea Parchetelor din Serbia, §34

„Proiectul de lege [...] stabilește cerințele generale pe care persoanele care doresc să fie numite [...] procuror trebuie să le îndeplinească, precum și cerințele pentru numirea în diferitele [...] parchete. Printre cerințele generale se numără cetățenia Bosniei și Herțegovinei, o stare de sănătate bună, competență profesională, examenul de barou și absența oricăror antecedente penale. Acestea par a fi adecvate și conforme cu standardele europene.”

CDL-AD(2014)008, Avizul privind proiectul de lege privind Înalțul Consiliu al Judecătorilor și Procurorilor din Bosnia și Herțegovina, §73

„Printre calificările cerute în articolul 11 pentru a deveni procuror, cerința de a fi avocat profesionist (al treilea paragraf) ar trebui clarificată, în sensul că se referă la toți absolvenții de drept, sau doar la

cei care sunt avocați înscriși în barou. Profesia de procuror ar trebui să fie accesibilă tuturor celor care au urmat studii de drept adecvate, au trecut examenele de procuror și au pregătirea necesară.

Articolul 11 al patrulea paragraf prevede cerința de «a vorbi cel puțin două limbi oficiale», fără a preciza nivelul de cunoștințe necesar. Procurorii care lucrează deja ar trebui să aibă timp să învețe a doua limbă. În plus, a doua limbă nu poate fi utilizată întotdeauna într-o cauză anume, deoarece poate fi necesară o altă limbă decât cea învățată. Prin urmare, pare dificil să se garanteze dreptul de a utiliza limbile regionale, prevăzut la articolul 32.23 sau la articolul 63 din proiectul de lege.”

CDL-AD(2011)007, Avizul privind Proiectul de Lege organică privind Parchetele din Bolivia, §§26-27

„Noul proiect oferă funcții în cadrul parchetelor atât judecătorilor cât și procurorilor, și ține seama de experiența acumulată în alte domenii juridice atunci când evaluează dacă candidații au experiența necesară. În opinia Comisiei de la Veneția, o astfel de extindere a posibilității de a lucra în cadrul Parchetului nu poate fi decât în avantajul procurorilor înșiși și al funcționării parchetului, cu condiția să fie aplicată astfel încât să se asigure echitatea concurenței între persoanele a căror experiență nu va fi întotdeauna direct comparabilă, și că procurorilor experimentați li se oferă oportunități comparabile de a candida pentru funcții în cadrul sistemului judiciar.”

CDL-AD(2015)003, Avizul final privind proiectul de lege revizuit privind Parchetul din Muntenegru, §40

„Capitolul 2 se referă la recrutarea [...] procurorilor, și Secțiunea 1 se referă la perioada de stagiu. Articolul 8 stabilește calificările stagiilor. Printre calitățile necesare unui procuror stagiar [...] se numără (articolul 8(g)):

«să nu aibă probleme de sănătate fizică sau mentală sau dizabilități care să îl împiedice în exercitarea profesiei [...], sau să nu aibă handicapuri precum dificultăți neobișnuite de vorbire sau de controlare a mișcărilor, care pot fi considerate ciudate de către alte persoane.»

Această dispoziție e mult prea extinsă și nu poate fi considerată general acceptabilă în conformitate cu standardele europene în modul de tratare a persoanelor cu handicap fizic sau mental. Testul a ceva care pare ciudat pentru alte persoane pare nepotrivit.

Articolul 8(h) descalifică persoanele care au fost condamnate pentru o infracțiune comisă cu intenție și pedepsită cu pedeapsa închisorii mai mari de șase luni. Pare inadecvat ca o persoană care a comis o infracțiune intenționată suficient de gravă pentru a fi pedepsită cu pedeapsa închisorii de orice durată să fie considerată adecvată pentru numirea ca [...] procuror. [...]

[...] [P]are extraordinar faptul ca aspectul fizic să fie un criteriu valabil pentru numirea ca judecător sau procuror. În ceea ce privește comportamentul și reacțiile, trebuie clarificat ce se înțelege prin acestea, și ce tip de comportament sau reacție ar descalifica un candidat.”

CDL-AD(2011)004, Avizul privind proiectul legii judecătorilor și procurorilor din Turcia, §§31-32 și 35

“Proiectul de lege [...] introduce cerințe suplimentare pentru candidații la funcția de procuror, inclusiv criterii subiective de personalitate, cum ar fi integritatea personală (articolul 19.3), reputația ireproșabilă (articolul 23.1.f) și, într-o anumită măsură, respectarea normelor și standardelor de etică profesională (articolul 21.2.e și articolul 23.2.d). În special într-o democrație tânără, ar fi important să se asigure că aceste criterii subiective contribuie la eficiență și nu permit părtiniri și abuzuri. Proiectul de lege ar trebui să specifice modul în care se stabilește dacă candidații îndeplinesc sau nu aceste criterii și, de asemenea, să le permită candidaților să conteste în instanță deciziile privind numirile.

În mod similar, e necesar să se clarifice modul cum trebuie implementat controlul de sănătate cerut de articolul 24 pentru numire și după fiecare cinci ani de serviciu, pentru a se asigura că informațiile

astfel colectate nu sunt dezvăluite sau stocate într-un mod incompatibil cu dreptul la respectarea vieții private. Dacă e necesar, ar trebui luate măsuri adecvate pentru protejarea dreptului într-un mod conform cu articolul 8 din CEDO. Mai mult, ar fi util să se precizeze ce criterii vor fi relevante în «*evaluarea psihologică și psihiatrică a candidaților procurori și a procurorilor în funcție*».

CDL-AD(2015)005, Avizul comun privind proiectul Legii privind Parchetele din Republica Moldova, §§102 și 103

„Articolul 33 prevede verificarea antecedentelor candidaților procurori care au promovat testul de aptitudini și e, în principiu, adecvat. [...]”

CDL-AD(2013)025, Avizul comun privind proiectul de lege privind Parchetele din Ucraina, §110

„Cu toate acestea, dispoziția continuă să prevadă că la întocmirea listei «se va ține seama de componența națională a populației, de reprezentarea adecvată a membrilor minorităților naționale precum și de cunoașterea terminologiei juridice în limbile minorităților naționale». Nu e clar ce înseamnă acest lucru în practică. Ce se întâmplă dacă lista inițială bazată pe competențe profesionale etc. nu conține pe nimeni dintr-o anumită minoritate națională sau cu competențele lingvistice necesare? Lista trebuie completată? Dacă poate fi completată cu persoane care nu au avut competențele profesionale necesare pentru a fi incluse pe lista inițială, probabil că acestea trebuie să atingă cel puțin un standard minim acceptabil. Trebuie stabilită o cotă? Aceste aspecte trebuie clarificate în textul legii, deoarece implicațiile practice ale dispoziției actuale sunt foarte vagi. [...]”

CDL-AD(2013)006, Avizul privind proiectul de amendamente la Legea Parchetelor din Serbia. §32

3.1.2.3 Procedura de numire

„Articolul 21 din proiectul de lege stabilește principiile numirii procurorilor pe bază de concurs, printr-un proces de selecție obiectiv, imparțial și transparent. Aceasta este o prevedere binevenită.”

CDL-AD(2015)005, Avizul comun privind proiectul Legii privind Parchetele Republicii Moldova, §100

„[...] În mod normal, e de așteptat ca numirile să se facă doar dintre persoanele care au promovat examenul, în ordinea notelor candidaților, cu excepția cazului în care există motive foarte întemeiate care să justifice contrariul.”

CDL-AD(2008)019, Avizul privind proiectului de lege privind Parchetele Republicii Moldova, §45;

A se vedea și CDL-AD(2014)008, Avizul privind proiectul de lege privind Înalțul Consiliu al Judecătorilor și Procurorilor din Bosnia și Herțegovina, §77

„În ce privește sistemul de intrare în profesia de procuror, normele de punere în aplicare ar trebui să indice clar existența unei dovezi obiective, cum ar fi lucrările scrise la concursul respectiv.”

CDL-AD(2011)007, Avizul privind proiectul de lege organică a Parchetelor din Bolivia, §52

„Procesul de numire începe cu anunțarea publică a posturilor vacante, care trebuie bine mediatizate. Anunțul e urmat de desemnarea candidaților de către departamentele special înființate de sub-consiliile judecătorilor sau procurorilor ale Înalțului Consiliu al Judecătorilor și Procurorilor pentru nominalizarea pentru posturile vacante în diferitele instanțe și parchete, formate din patru sau cinci judecători sau procurori. Acest lucru sugerează că candidații nu pot aplica pentru un anumit post direct, ci doar prin intermediul sub-consiliilor. O astfel de practică ar putea fi considerată problematică, deoarece ar putea submina transparența și deschiderea procesului.”

CDL-AD(2014)008, Avizul privind proiectul de lege privind Înalțul Consiliu al Judecătorilor și Procurorilor din Bosnia și Herțegovina, §76

„Acest articol, care reglementează desemnarea și alegerea candidaților la funcția de procuror, e reformulat și nu pare să fi introdus modificări majore, cu excepția introducerii obligației de a publica lista candidaților pe site-ul Consiliului Procurorilor. Obligația de a publica lista candidaților trebuie salutată.”

CDL-AD(2013)006, Avizul privind proiectul de amendamente la Legea Parchetelor din Serbia, §31

„[...] [Î]naltul Consiliu al Judecătorilor și Procurorilor este atât organismul care ia decizia [cu privire la numire], cât și organismul care soluționează calea de atac. Nu pare să existe nicio prevedere pentru o cale de atac la o instanță de judecată, prevedere ce ar trebui adăugată.”

CDL-AD(2014)008, Avizul privind proiectul de lege privind Înaltul Consiliu al Judecătorilor și Procurorilor din Bosnia și Herțegovina, §78

„În trecut, Comisia de la Veneția a salutat sistemele în care procesul de numire a procurorilor «evită nominalizările politice unilaterale», și în care mai multe autorități și organisme de stat participă la procesul de numire și caută consens cu privire la candidați. Deși dreptul de a desemna candidați ar trebui să fie clar, consultanța cu privire la calificarea profesională a candidaților ar trebui să fie cerută de la persoane relevante precum reprezentanți ai comunității juridice (inclusiv procurori) și ai societății civile. [...]”

CDL-AD(2015)039, Avizul comun al Comisiei de la Veneția, al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE) și al Oficiului pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (OSCE/ODIHR) privind proiectul de amendamente aduse Legii privind Parchetele din Georgia, §17

3.1.3 Durata mandatului; încetarea anticipată a mandatului fără vina procurorului

„[...] Articolul 122 din Constituție ar trebui modificat pentru a prevedea un mandat mai lung decât cei cinci ani din prezent și a exclude re alegerea, pentru a proteja persoanele numite în funcția de Procuror General de influența politică.”

CDL-AD(2013)025, Avizul comun privind proiectul de lege privind Parchetele din Ucraina, §117

„[...] [M]andatul propus de șapte ani al Procurorului General, în locul celui actual de 5 ani, e binevenit, deoarece e o perioadă suficient de lungă, ce depășește mandatul oricărui Guvern sau al Președintelui, și elimină, de asemenea, o amenințare semnificativă la adresa independenței, prin excluderea reînvierii. Acest lucru dă efect recomandării generale a Comisiei de la Veneția privind mandatul de procuror general.”

CDL-AD(2015)005, Avizul comun privind proiectul Legii privind Parchetele Republicii Moldova, §89

„[...] pentru ca instituția să fie în acord cu standardele Consiliului Europei, Procurorul General ar trebui să fie numit pentru un singur mandat, fie considerabil mai lung de cinci ani, fie până la pensionare. Motivele revocării (încălțări grave ale legii) ar trebui să fie prevăzute în Constituție, sau cel puțin Constituția ar trebui să facă referire la o lege care să stabilească aceste motive.”

CDL-AD(2015)026, Avizul privind amendamentele aduse Constituției Ucrainei privind sistemul judiciar, astfel cum au fost propuse de Grupul de lucru al Comisiei Constituționale în iulie 2015, §41

„E important ca Procurorul General să nu fie eligibil pentru a fi numit din nou, cel puțin nu de către legiuitor sau executiv. Există riscul ca un procuror care dorește să fie numit din nou de către un organism politic să se comporte astfel încât să obțină o favoare din partea acestuia, sau cel puțin să fie perceput astfel. Un Procuror General ar trebui să fie numit permanent sau pentru o perioadă relativ lungă, fără posibilitatea reînvierii la sfârșitul perioadei respective. Mandatul nu ar trebui să coincidă

cu mandatul Parlamentului. Acest lucru ar asigura o mai mare stabilitate a procurorului și l-ar face independent față de schimbarea politică curentă.

Dacă urmează să se încheie un acord privind funcția ulterioară la expirarea mandatului (de exemplu, de judecător), acest lucru ar trebui precizat clar înainte de numirea în funcție, astfel încât să nu se pună problema încercării de a obține o favoare din partea politicianilor. Pe de altă parte, nu ar trebui să existe o interdicție generală ca Procurorul General să candideze pentru alte funcții publice în timpul sau la expirarea mandatului.”

CDL-AD(2010)040, Standardele europene privind independența sistemului judiciar: Partea a II-a - Parchetele, §§37-38

“Procurorii ar trebui numiți până la pensionare. [...]”

CDL-AD(2010)040, Raportul privind standardele europene privind independența sistemului judiciar: Partea a II-a – Parchetele, §50

„[...] Întrucât e evident că procurorii (cum e cazul și în Muntenegru) pot fi, desigur, revocați în cadrul procedurilor disciplinare, numirile pe termen limitat în combinație cu posibilitatea reînvestirii pun la îndoială independența parchetului. Acest lucru este, desigur, accentuat în sisteme precum cel din Muntenegru, în care se exercită o influență politică considerabilă asupra deciziilor de numire.”

CDL-AD(2008)005, Avizul privind proiectul de amendamente la Legea privind Procurorul din Muntenegru, §34

“Ar fi de dorit să se precizeze explicit că numirea ca procuror se face, sub rezerva prevederilor privind eliberarea din funcție, până la vârsta de pensionare specificată la articolul 63.”

CDL-AD(2013)025, Avizul comun privind proiectul de lege privind Parchetele din Ucraina, §114

„[...] Mandatul Procurorului General nu ar trebui să se încheie odată cu mandatul Guvernului, deoarece aceasta ar conduce la prezumția loialității sale politice.”

CDL(1995)073rev, Avizul privind conceptul de reglementare al Constituției Republicii Ungare, capitolul 11, p. 6

„E de salutat faptul că, potrivit articolului 48, o persoană poate fi aleasă Procuror General pentru cel mult două mandate.”

CDL-AD(2015)003, Avizul final privind proiectul revizuit de lege a Parchetelor din Muntenegru, §31

„Articolul 95.3 prevede că «atunci când un judecător sau procuror împlinește vârsta obligatorie de pensionare, mandatul său încetează automat». Se recomandă să se acorde mai multă flexibilitate prin lăsarea judecătorului să termine de soluționat o cauză, altfel pensionarea sa ar putea perturba activitatea instanței, ceea ce poate duce la reluarea unei cauze.”

CDL-AD(2014)008, Avizul privind proiectul de lege privind Înaltul Consiliu al Judecătorilor și Procurorilor din Bosnia și Herțegovina, §123

„[...] [D]emiterea în temeiul articolului 52.1.10 și al articolului 61 în cazul desființării sau reorganizării parchetului care l-a angajat pare lipsită de orice garanții împotriva utilizării ei pentru a submina garanțiile de independență prevăzute de articolele 16 și 17. E necesară introducerea posibilității de a contesta în instanță decizia de reorganizare.”

CDL-AD(2013)025, Avizul comun privind proiectul de lege privind Parchetele din Ucraina, §149

3.2 INDEPENDENȚA EXTERNĂ ȘI INTERNĂ

3.2.1 Locul parchetelor în sistemul separării puterilor: sunt parte a puterii executive, a puterii judecătorești, sau o putere în sine?

„În timp ce independența judecătorilor și a sistemului judiciar în general își are originea în dreptul fundamental al persoanelor la un proces echitabil [...], independența procurorilor și a parchetelor nu are un astfel de standard comun.”

CDL-AD(2014)029, Avizul privind proiectul de amendamente aduse Legii privind Consiliul Procurorilor din Serbia, §7

„[...] [P]rincipalele texte de referință permit sisteme în care parchetele nu sunt independente față de executiv. Cu toate acestea, aceste sisteme trebuie să ofere garanții la nivelul fiecărei cauze în parte, care să asigure transparența în ce privește instrucțiunile care pot fi date.”

CDL-AD(2014)042, Avizul interimar privind proiectul legii Parchetelor din Muntenegru, §16

„E de menționat că parchetele sunt definite în Constituție ca parte a «Autorității Judiciare» (Capitolul IX al Constituției). Acest lucru are consecințe importante pentru independența parchetelor față de alte organe ale statului, inclusiv față de instanțe. Recomandarea 2000(19) a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind Rolul Parchetelor face o distincție clară între funcțiile parchetului și cele judiciare. În expunerea de motive se precizează că, deși sarcina atât a procurorilor cât și a judecătorilor este să aplice legea sau să vegheze să fie aplicată, judecătorii fac acest lucru în mod reactiv, ca răspuns la cauzele aduse în fața lor, în timp ce procurorul acționează în mod activ în vederea aplicării legii. Independența procurorilor față de sistemul judiciar ar trebui stabilită explicit.”

CDL-AD(2008)019, Avizul privind proiectul de lege privind Parchetele din Moldova, §6

„Întrucât procurorul acționează în numele întregii societăți și din cauza consecințelor grave ale unei condamnări penale, procurorul trebuie să acționeze corect, imparțial și la un standard înalt. Chiar și în sistemele în care nu face parte din sistemul judiciar, se așteaptă ca procurorul să acționeze în conformitate cu legea.

Prin urmare, e important ca și calitățile cerute procurorilor să fie similare cu cele cerute unui judecător, și să existe proceduri adecvate de numire și promovare. [...]”

CDL-AD(2014)029, Avizul privind proiectul de amendamente aduse Legii privind Consiliul Procurorilor din Serbia, §§11 și 12;

A se vedea și CDL-AD(2014)042, Avizul interimar privind proiectul de lege privind Parchetele din Muntenegru, §17

„[...] În timp ce Constituția ar trebui să confere independență sistemului precum și Procurorului General, va trebui să se acorde atenție menținerii unui echilibru între, pe de-o parte, protejarea procurorilor din subordine împotriva ingerințelor Guvernului, Parlamentului, poliției sau publicului și, pe de altă parte, autoritatea și răspunderea Procurorului General în asigurarea faptului că aceștia își îndeplinesc funcțiile în mod corespunzător.”

CDL(1995)073rev, Avizul privind conceptul de reglementare al Constituției Republicii Ungare, capitolul 11, p.7

„În conformitate cu standardele Consiliului Europei, parchetul poate fi ori subordonat executivului, ori independent. Cu toate acestea, trebuie să existe garanții adecvate pentru a asigura transparența în exercitarea de către Guvern a competențelor de urmărire penală. Punctul 13 din Recomandarea Rec

(2000)19 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei stabilește anumite condiții care trebuie îndeplinite atunci când parchetul face parte din sau e subordonat executivului. [...]”

CDL-AD(2004)038, Avizul privind proiectul legii de modificare a Legii Ucrainei privind Parchetele, §26

„[...] În timp ce judecătorii trebuie să fie independenți, acest concept nu e deplin aplicabil procurorilor; e mai corect să vorbim de «autonomie» decât de «independență» deplină a parchetului. O anumită asimetrie a instituțiilor și a procedurilor aplicabile celor două ramuri ale sistemului judiciar e inevitabilă.”

CDL-AD(2017)018, Avizul privind Legea sistemului judiciar din Bulgaria, §40

„Nu există standarde internaționale care să impună independența parchetului. Dar, în același timp, e clar că există o tendință generală de introducere a independenței parchetului. [...] În același timp, e important să se evite ca independența procurorilor să devină o amenințare la adresa independenței judecătorilor.”

CDL-AD(2013)006, Avizul privind proiectul de amendamente aduse Legii Parchetelor din Serbia, §20

„[...] Comisia constată că există o tendință larg răspândită de a permite un parchet mai independent, mai degrabă decât unul subordonat sau legat de executiv. [...]”

CDL-AD(2010)040, Raportul privind standardele europene privind independența sistemului judiciar: partea a II-a – Parchetele, §26

A se vedea și CDL-AD(2015)045, Avizul interimar privind proiectul de amendamente constituționale privind sistemul judiciar din Albania, §84

„Cu toate acestea, există standarde și recomandări mai detaliate. Astfel, Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei cere statelor membre să asigure că procurorii sunt liberi de «ingerințe nejustificate» în activitățile lor profesionale. Carta de la Roma, adoptată de CCPE în 2014, proclamă principiul independenței și autonomiei procurorilor, iar CCPE încurajează tendința generală către o mai mare independență a parchetelor. În multe state membre ale Consiliului Europei se observă o tendință de a acorda mai multă independență parchetului, în special în ce privește deciziile luate în cauzele penale. [...] Comisia de la Veneția observă, de asemenea, că în multe țări «subordonarea parchetului față de autoritatea executivă este mai mult o chestiune de principiu decât de realitate, în sensul că executivul e de fapt deosebit de atent să nu intervină în cauze individuale». Acestea fiind spuse, tendința generală de a acorda mai multă independență parchetului nu s-a transformat încă într-o regulă obligatorie care să fie aplicată uniform în Europa.”

CDL-AD(2015)039, Avizul comun al Comisiei de la Veneția, al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE) și al Oficiului pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (OSCE/ODIHR) privind proiectul de amendamente aduse Legii privind Parchetele din Georgia, §16

„Principiul fundamental care ar trebui să guverneze sistemul parchetelor într-un stat e independența completă a sistemului, nicio considerație administrativă sau de altă natură nu e la fel de importantă ca acest principiu. Numai acolo unde independența sistemului e garantată și protejată prin lege publicul va avea încredere în sistem, ceea ce e esențial în orice societate sănătoasă.”

CDL(1995)073rev, Avizul privind conceptul de reglementare al Constituției Republicii Ungare, capitolul 11, p.6

„Ambiguitatea proiectului în privința independenței procuraturii nu e însă principala preocupare în ceea ce privește modelul de parchet dezvoltat în proiectul de lege. Principiul independenței singur nu garantează un model democratic de parchet. Într-adevăr, el poate duce la crearea unui parchet

atotputernic, care e o amenințare la adresa funcționării democratice a altor organe ale statului, inclusiv a instanțelor. Tocmai în statele comuniste parchetele au devenit un instrument de represiune ca urmare a unei astfel de separări, a sferei sale largi de autoritate și a exceptării sale de la orice supraveghere. [...]”

CDL-AD(2004)038, Avizul privind proiectul legii de modificare a Legii Ucrainei privind Parchetele, §23

„[...] Este, desigur, legitim ca parchetele să fie amplasate fie în cadrul sistemului judiciar, fie în cadrul executivului, iar dacă sunt amplasate în cadrul sistemului judiciar trebuie făcută o distincție clară între instanțe și ramura sistemului judiciar care se ocupă de urmărirea penală (a se vedea, în special, paragrafele 17-20 din Recomandarea Rec 2000(19) privind Rolul Parchetelor în Sistemul Justiției Penale, care se ocupă de relația dintre procurori și judecători).”

CDL-AD(2008)019, Avizul privind proiectul de lege privind Parchetele din Moldova, §13

„Statutul de independență al Procurorului General și al parchetelor nu exclude neapărat posibilitatea unui raport anual către Parlament, care să descrie în termeni generali activitatea sa, dar fără a comenta cazuri individuale. Apoi, nu înseamnă că o decizie de a declanșa sau nu urmărirea penală într-o anumită cauză nu poate fi contestată sau desființată de o autoritate executivă sau parlamentară. [...]”

CDL(1995)073rev., Avizul privind conceptul de reglementare al Constituției Republicii Ungare, capitolul 11, p.7

„Eliminarea articolului 104 privind rapoartele speciale ce trebuie furnizate la cererea Parlamentului și a Guvernului e binevenită, deoarece înlătură posibilitatea de a exercita presiuni politice asupra Procurorului Șef în cauze individuale.”

CDL-AD(2008)005, Avizul privind proiectul de amendamente la Legea Procurorului din Muntenegru, §55

„[...] [A]r trebui să fie clar că procurorul nu trebuie să aibă obligația să raporteze Adunării Naționale cu privire la detaliile cauzelor individuale.”

CDL-AD(2013)006, Avizul privind proiectul de amendamente aduse Legii Parchetelor din Serbia, §25

3.2.2 Punerea sub acuzare a Procurorului General de către Parlament sau revocarea din funcție de către Președinte²

„În multe sisteme există răspundere în fața Parlamentului. În țările în care Procurorul General e ales de Parlament, acesta are adesea și puterea de a-l demite. Într-un astfel de caz e necesar un proces echitabil. [...] [R]ăspunderea față de Parlament în cauze individuale de urmărire sau de neurmărire penală ar trebui exclusă.”

CDL-AD(2010)040, Raportul privind standardele europene privind independența sistemului judiciar: partea a II-a – Parchetele, §42

„[...] [P]are inadecvat ca un Procuror General revocat din funcție în urma unui vot de cenzură – care probabil e justificat de îndeplinirea necorespunzătoare a funcției – să continue în funcția de procuror.”

CDL-AD(2013)025, Avizul comun privind proiectul de lege privind Parchetele din Ucraina, §125

„Se propune eliminarea competenței Verkhovna Rada de a-și declara neîncrederea în Procurorul General, forțându-l astfel să demisioneze. Aceasta e o propunere foarte binevenită, care a fost recomandată cu fermitate de Comisia de la Veneția în avizele sale anterioare pentru motivul că Verkhovna Rada nu ar trebui să aibă dreptul să dea un vot de neîncredere (care e un instrument pur

² A se vedea și capitolul de mai jos privind răspunderea disciplinară

politic) Procurorului General, care nu e membru al Guvernului. Prin urmare, eliminarea acestei competențe e susținută cu fermitate de Comisia de la Veneția [...].”

CDL-AD(2015)026, Avizul privind amendamentele aduse Constituției Ucrainei privind sistemul judiciar, astfel cum au fost propuse de Grupul de lucru al Comisiei Constituționale în iulie 2015, §12

„În Secțiunea 23.2 ASPGPOPEPC se prevede că, la recomandarea Președintelui Republicii, Parlamentul îl poate revoca din funcție pe Procurorul General dacă acesta se află în imposibilitatea de a-și îndeplini atribuțiile mandatului din motive independente de voința sa. În mod similar, conform Secțiunii 23.7 ASPGPOPEPC, la recomandarea Președintelui Republicii, Parlamentul îl va revoca din funcție pe Procurorul General dacă acesta nu își îndeplinește atribuțiile mandatului din motive dependente de voința sa, săvârșește o infracțiune constatată printr-o hotărâre judecătorească definitivă sau devine în alt mod nedemn de funcția sa. Procurorul General ar trebui să aibă dreptul de a fi audiat înainte de revocarea din funcție.”

CDL-AD(2012)008, Avizul privind Legea CLXIII din 2011 privind Parchetele și Legea CLXIV din 2011 privind statutul Procurorului General, al procurorilor și altor angajați ai Parchetelor din Ungaria, §61

„Nu sunt stabilite proceduri privind modul în care Parlamentul ar trebui să ajungă la decizia sa. Nu există prevederi, de exemplu, care să îl îndreptățească pe procuror [...] să se apere, să solicite probe sau să se adreseze Parlamentului, și nici procedurile care urmează să fie urmate de Parlament cu ocazia unui astfel de vot.”

CDL-AD(2007)011, Avizul privind proiectul de lege privind Parchetele și Proiectul de lege privind Consiliul Procurorilor din „Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei”, §58

„[...] Articolul 106.11 din Constituție ar trebui modificat pentru a se prevedea că Președintele îl poate demite pe Procurorul General numai pentru motive specifice, și că Procurorul General trebuie să beneficieze de un proces echitabil. În plus, articolul 122 din Constituție ar trebui modificat pentru a se elimina votul de neîncredere împotriva Procurorului General. [...]

Se remarcă în acest sens că articolul 52.3 prevede că Procurorul General poate fi demis din funcție de Președinte pentru incapacitatea de a-și îndeplini atribuțiile din motive de sănătate, încălcarea cerințelor de compatibilitate, răspunderea administrativă pentru infracțiuni de corupție, condamnarea penală, pierderea cetățeniei ucrainene, dispariție sau deces și demisie voluntară. E pozitiv faptul că articolul 52.3 stabilește motivele de revocare. Cele mai multe motive necesită o evaluare independentă din partea unei instanțe înainte de a fi luate în considerare și, prin urmare, nu pare incompatibil cu Constituția să se prevadă o evaluare independentă a adecvării revocării Procurorului General.

[...] [A]r trebui stabilită o procedură preliminară în fața Comisiei de Înalte Calificări și Disciplină a Procurorilor, pentru a-i consilia pe Președinte sau Verkhovna Rada cu privire la posibila încălcare a responsabilităților profesionale de către Procurorul General. Desigur, o astfel de procedură nu ar fi obligatorie pentru Președinte sau Verkhovna Rada. O astfel de procedură ar arăta clar că un astfel de pas ar trebui să fie excepțional, și astfel să protejeze Parchetul de o influență necorespunzătoare.”

CDL-AD(2013)025, Avizul comun privind proiectul legii Parchetelor din Ucraina, §§120, 121 și 122

„[...] Urmărirea penală împotriva Procurorului General poate fi declanșată doar de un procuror numit de către CSP [Consiliul Superior al Procurorilor] (art. 35.5) și nu, ca în legea actuală, de Parlament la propunerea președintelui acestuia. Aceasta e o prevedere binevenită, menită să sporească independența Procurorului General. Cu toate acestea, întrucât Parchetul este un organism ierarhic organizat și centralizat, poate fi dificil pentru procurori să ancheteze cauzele penale împotriva altor procurori (în special împotriva Procurorului General). Proiectul de lege ar trebui să clarifice modul în

care urmează să fie efectuate investigațiile cu privire la posibila conduită penală a procurorilor, și să asigure existența unui mecanism prin care independența față de ierarhia Parchetelor e garantată celor care se ocupă de astfel de investigații. Se poate lua în considerare atribuirea acestei sarcini unui organism independent existent, sau crearea unui organism independent separat în acest scop.

[...] Se remarcă, de asemenea, că, printre motivele de revocare a procurorilor, inclusiv a Procurorului General, articolul 61 menționează «să fie considerat incapabil medical să își îndeplinească atribuțiile». Acest lucru ar trebui stabilit printr-un certificat medical. De asemenea, ar trebui clarificat dacă decizia Președintelui de revocare din funcție a Procurorului General din acest motiv e supusă contestării judiciare, pentru a se oferi o garanție împotriva utilizării abuzive a acestei competențe.

Având în vedere comentariile de mai sus, se recomandă includerea în Proiectul de lege a unui mecanism specific de revocare a Procurorului General, distinct de prevederile care reglementează revocarea altor procurori, și pe baza unor condiții și criterii clare [...].”

CDL-AD(2015)005, Avizul comun privind proiectul Legii Parchetelor din Moldova, §§113, 127 și 128

3.2.3 Independența financiară: bugetul, remunerația procurorilor, personalul parchetelor

„[...] [U]n buget propriu [pentru parchete] care urmează să fie aprobat de Parlament [...] e o prevedere adecvată și [e] o bună garanție pentru independența parchetului.”

CDL-AD(2008)019, Avizul privind proiectul de lege privind Parchetele Republicii Moldova, §69

„[...] Independența financiară a Parchetului trebuie să fie asigurată fără a se recurge la fonduri care implică acțiuni sau donații din sectorul privat sau străin.”

CDL-AD(2011)007, Avizul privind proiectului de Lege organică a Parchetelor din Bolivia, §59

„După cum prevede articolul 32 din proiectul de lege, resursele financiare ale Parchetului Specializat urmează să fie asigurate din bugetul general al Parchetului. Ar fi recomandabil să se ofere indicații suplimentare privind criteriile sau indicatorii luați ca bază pentru draftul de buget, autorul acestuia (Procurorul Șef al Parchetului Specializat?) și autoritatea decizională (e vorba despre Parlament, la adoptarea bugetului general, sau de o hotărâre ulterioară a Procurorului Suprem?).”

CDL-AD(2014)041, Avizul interimar privind proiectul legii Parchetului Specializat din Muntenegru, §72

„La fel ca în cazul judecătorilor, remunerația în concordanță cu importanța sarcinilor îndeplinite e esențială pentru un sistem de justiție penală eficient și echitabil. O remunerație suficientă e necesară și pentru a reduce pericolul de corupere a procurorilor.”

CDL-AD(2010)040, Raportul privind standardele europene privind independența sistemului judiciar: partea a II-a – Parchetele, §69

„[...] Posibilitatea de a oferi prime individuale și locuințe poate duce la corupție sau la subminarea independenței procurorului, deoarece acordarea acestor beneficii va include un element de discreție. Doar bonusurile pentru care sunt stabilite criteriile complet obiective pot evita această problemă.

În plus, tipul de sprijin material prevăzut la articolul 88 pare inadecvat. Aceste nevoi ar trebui să poată să fie satisfăcute în mod adecvat din salariile procurorilor. [...].”

CDL-AD(2013)025, Avizul comun privind proiectul de lege privind Parchetele din Ucraina, §§179 și 180

„[...] Ar fi util să se stabilească în lege cel puțin criteriile pentru stabilirea numărului minim de posturi care să garanteze eficiența Parchetului, și modul în care acest număr poate fi modificat. [...]

În sfârșit și cel mai important, având în vedere impactul său potențial asupra capacității, eficienței și calității activității Parchetului, precum și autonomiei acestuia, procedura de recrutare aplicabilă categoriilor [de personal auxiliar] de mai sus ar trebui, de asemenea, să fie reglementată în mod adecvat prin lege. Absența, în proiectul actual, a oricărei astfel de informații – indiferent dacă recrutarea poate fi organizată prin concurs sau prin alte modalități – e o sursă de îngrijorare.”

CDL-AD(2014)041, Avizul interimar privind proiectul legii Parchetului Specializat din Muntenegru, §§68 și 71

„[...] Garanțiile suplimentare de natură să sporească autonomia și eficiența Parchetului Specializat pot include, de exemplu, acordarea Procurorului Șef Specializat a calității de administrator de buget.”

CDL-AD(2015)002, Avizul final privind proiectul revizuit al legii Parchetului Specializat din Muntenegru, §24

„Din nou, o remunerație suficientă e un element important al autonomiei și o garanție împotriva corupției.”

CDL-AD(2016)007, Lista de verificare privind statul de drept, §94

3.2.4 Organizarea ierarhică a sistemului parchetelor: instrucțiuni și obligații de raportare

„[...] [I]ndependența sau autonomia parchetelor nu e la fel de categorică ca cea a instanțelor. Chiar în cazul în care parchetul ca instituție e independent, poate exista un control ierarhic asupra deciziilor și activităților procurorilor, alții decât Procurorul General.

[...] Elementul principal al unei astfel de independențe «externe» a parchetelor sau a Procurorului General constă în imposibilitatea executivului de a da instrucțiuni în cauze individuale Procurorului General (și, bineînțeles, direct oricărui alt procuror). Instrucțiunile generale, de exemplu de a ancheta anumite tipuri de infracțiuni mai severe sau rapide, par mai puțin problematice. Astfel de instrucțiuni pot fi privite ca un aspect al politicii ce poate fi decis corespunzător de Parlament sau de Guvern.

Independența ca atare a parchetelor trebuie distinsă de «independența internă» a procurorilor, alții decât Procurorul General. Într-un sistem de subordonare ierarhică procurorii sunt obligați să respecte directivele, îndrumările și instrucțiunile superiorilor lor. Independența, în acest sens restrâns, poate fi văzută ca un sistem în care, în exercitarea activităților lor stabilite prin lege, procurorii, alții decât Procurorul General, nu trebuie să obțină aprobarea prealabilă a superiorilor, și nici confirmarea acțiunilor. [...]”

CDL-AD(2010)040, Raportul privind standardele europene privind independența sistemului judiciar: partea a II-a – Parchetele, §§28, 30 și 31

„Modelul ierarhic e un model acceptabil, deși probabil e mai des întâlnit ca parchetele să facă parte din sistemul judiciar, pentru ca procurorul individual să fie independent. Modelul ierarhic e mai des întâlnit acolo unde parchetul e privit ca parte a executivului. Un sistem ierarhic va duce la unificarea procedurilor la nivel național și regional și poate produce astfel securitate juridică. [...] Este, în plus, un motiv de îngrijorare contradicția evidentă dintre principiul autonomiei procurorului individual menționat la articolul 2(4) și principiul controlului ierarhic menționat la articolul 2(5).”

CDL-AD(2008)019, Avizul privind proiectul de lege privind Parchetele din Moldova, §15

„Nu există un standard comun privind organizarea parchetelor, în special în ce privește autoritatea care numește procurorii, sau organizarea internă a parchetelor. Cu toate acestea, trebuie asigurată o

autonomie suficientă pentru a proteja autoritățile de urmărire penală de o influență politică nejustificată. [...]

Autonomia trebuie asigurată și în interiorul parchetelor. Procurorii nu trebuie supuși unor instrucțiuni ierarhice stricte fără să aibă nicio putere de a se abate de la ele, și ar trebui să fie în măsură să nu aplice instrucțiunile care contravin legii.

[...] Părtinirea din partea parchetelor ar putea duce la o urmărire penală necorespunzătoare sau selectivă, în special în beneficiul celor aflați la putere sau în apropierea ei. Aceasta ar pune în pericol aplicarea legii și, prin urmare, e un pericol pentru statul de drept. Percepția publicului e esențială în identificarea unei astfel de părtiniri."

CDL-AD(2016)007, Lista de verificare privind statul de drept, §§91, 92 și 95

„Acestea fiind spuse, în interesul asigurării concordanței actelor parchetului cu politica penală un anumit grad de ingerință ierarhică poate fi legitim, dacă e combinat cu norme și garanții adecvate. În plus, pentru evitarea riscului de corporatism în profesie, ar fi utile măsuri specifice precum integrarea adecvată a contribuțiilor din afară/societatea civilă în organele de auto-guvernare ale procurorilor.

[...] [A]cțiunile, inacțiunile și actele procurorilor pot fi contestate la procurorul superior, iar decizia acestuia poate fi atacată mai departe în instanță (articolul 34.4). Deși această dispoziție, în special în privința posibilității controlului judiciar, e în principiu binevenită, ea ridică mai multe probleme.

În primul rând ea lasă loc la abuzuri, de vreme ce articolul 34.4 nu specifică cine poate contesta acțiunile, inacțiunile și actele procurorilor, sau cât de des o poate face. O anumită limitare privind cine poate contesta (de exemplu, doar părțile interesate) și cât de des (de exemplu, decizia de a nu urmări penal se poate contesta o singură dată) ar servi interesului securității și clarității juridice. În forma actuală, oricine ar putea contesta decizia de a nu urmări penal pe cineva, și astfel de contestări s-ar putea face de mai multe ori. Deși această problemă poate fi reglementată în Codul de procedură penală, trebuie făcute clarificările necesare fie prin precizarea expresă a condițiilor unor astfel de căi de atac, fie prin referirea la alte dispoziții aplicabile, de ex. din Codul de procedură penală."

CDL-AD(2015)005, Avizul comun privind proiectul Legii Parchetelor din Moldova, §§75, 107 și 108

„[Dispoziția] stabilește principiile pe baza cărora e organizată activitatea parchetelor. Acestea sunt obligația de a desfășura activitatea în condițiile legii, obligația de transparență, principiul independenței, principiul autonomiei procurorului individual, «care îi permite să ia singur decizii în cauzele pe care le soluționează», și principiul controlului ierarhic intern și al controlului judiciar. [...]"

CDL-AD(2008)019, Avizul privind proiectul de lege privind Parchetele din Moldova, §14

„Legea privind organizarea și procedura Procuraturii ar trebui să definească procuratura ca un sistem de autorități relativ independente, de preferință organizate în corespondență cu sistemul judiciar. Ar trebui ca autoritatea superioară să controleze nivelul imediat inferior. Cu toate acestea, cea mai înaltă autoritate nu ar trebui să o controleze direct pe cea mai de jos. În acest fel, sistemul de urmărire penală ar fi protejat împotriva intervenției sau influenței politice directe."

CDL-INF(1996)006, Avizul privind Proiectul de Constituție al Ucrainei, Secțiunea VII, p.14

„Din cauza unor astfel de întrebări e important să se precizeze exact ce se înțelege prin faptul că sistemul e ierarhic. Important e să se precizeze ce este competența de anchetă dată persoanelor din cadrul sistemului, cui exact i se acordă această competență, care e sfera de autoritate a procurorilor individuali, când pot aceștia lua decizii din proprie inițiativă, ce decizii trebuie aprobate de un procuror superior, care decizii pot fi revizuite sau desființate, și de către cine și în ce temei. [...]"

CDL-AD(2008)019, Avizul privind proiectul de lege privind Parchetele Republicii Moldova, §37

„[...] Articolul 3.6 din Proiectul de lege prevede că activitatea procurorului «*poate fi supusă controlului procurorului superior și instanței*», potrivit Proiectului și Codul de procedură penală.

[...] E important pentru procurori ca legea să prevadă reguli clare privind momentul și persoana care poate face un astfel de control (orice procuror superior sau doar procurorul imediat superior) și temeiurile și condițiile controlului. Mai mult, ar trebui să precizeze și măsura în care procurorul superior poate revizui activitatea subordonaților [...].

CDL-AD(2015)005, Avizul comun privind proiectul Legii Parchetelor din Republica Moldova, §§36 și 38

„Articolul 38 [...] se referă la stabilirea numărului de procurori. Acest număr trebuie să fie legat de criteriile de performanță. Prevederea anterioară a permis stabilirea acestui număr de către Consiliul [Procurorilor] la propunerea ministrului justiției, la inițiativa Procurorului Suprem. Implicarea ministrului justiției în decizie lipsește în noul text. Această modificare consolidează autonomia Parchetului și urmărește să dea o bază obiectivă deciziei privind numerele, și ar trebui salutăată. [...]”

CDL-AD(2015)003, Avizul final privind proiectul revizuit al legii privind Parchetele din Muntenegru, §28

„E important să fie clar care aspecte ale activității procurorului trebuie sau nu trebuie să fie realizate în mod independent. Elementul crucial pare să fie acela că decizia de a urmări sau nu penal ar trebui să aparțină numai parchetului, și nu executivului sau legislativului. Cu toate acestea, elaborarea politicii penale (de ex. prioritizarea anumitor tipuri de cauze, cooperarea mai strânsă cu alte autorități etc.) pare a fi o chestiune în care legislativul și Ministerul Justiției sau Guvernul pot avea un rol decisiv.

Unele instrumente specifice de răspundere par necesare mai ales în cazurile în care parchetul e independent. Transmiterea de rapoarte publice de către Procurorul General ar putea fi un astfel de instrument. Dacă astfel de rapoarte ar trebui înaintate Parlamentului sau autorității executive depinde de modelul în vigoare și de tradițiile naționale. Atunci când e cazul, în astfel de rapoarte Procurorul General ar trebui să facă o prezentare transparentă a modului în care au fost puse în aplicare instrucțiunile generale date de executiv. [...]

[...] Cele mai mari probleme privind răspunderea (sau mai degrabă lipsa răspunderii) apar atunci când procurorii decid să nu urmărească penal. Dacă nu există nicio cale de atac – de ex. pentru persoanele particulare victime ale infracțiunilor –, atunci există un risc ridicat de lipsă de răspundere.

CDL-AD(2010)040, Raportul privind standardele europene privind independența sistemului judiciar: partea a II-a – Parchetele, §§43-45

„Potrivit proiectului art. 65(3), Parchetele răspund în fața Parlamentului. Ca orice autoritate de stat, parchetele trebuie să răspundă în fața publicului și, în multe sisteme, răspund în fața Parlamentului. Cu toate acestea, într-o astfel de situație ar trebui evitat riscul politizării. [...] [A]r trebui exclusă răspunderea în fața Parlamentului în cauzele individuale de urmărire și de neurmărire penală. În cazul în care răspunderea conduce la o procedură de demitere, ar trebui garantat un proces echitabil.

CDL-AD(2017)013, Avizul privind proiectul de Constituție revizuită a Georgiei, §82

„[...] [R]elațiile din cadrul parchetelor între diferitele niveluri ale ierarhiei ar trebui să fie guvernate de reglementări clare, lipsite de ambiguitate și bine echilibrate (Principiul XIV al Cartei de la Roma). [...]

Autonomia funcțională internă a procurorilor ar trebui, de asemenea, consolidată. Astfel, ar fi adecvat să se precizeze în lege că deciziile privind urmărirea și soluționarea cauzelor penale se fac fără ingerințe nejustificate din partea Guvernului. [...]”

CDL-AD(2015)039, Avizul comun al Comisiei de la Veneția, al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE) și al Oficiului pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (OSCE/ODIHR) privind proiectul de amendamente aduse Legii privind Parchetele din Georgia, §§ 17 și 90

„[...] Întreaga chestiune a responsabilității parlamentare a procurorilor pune o problemă delicată și dificilă. Cu siguranță e rezonabil ca un procuror să răspundă pentru cheltuielile publice și eficiența activității, dar există un pericol evident în a-l face răspunzător pentru deciziile legate de urmăriri penale individuale. Nu doar că există riscul ca presiunea populistă să fie luată în considerare cauzele particulare invocate în Parlament, dar responsabilitatea parlamentară poate și să pună indirect presiune asupra unui procuror pentru ca acesta să evite să ia deciziile nepopulare, și să ia deciziile despre care se știe că sunt populare în legislativ. Prin urmare, ar fi important să se clarifice măsura în care procurorul e răspunzător în fața Parlamentului, și în ce aspecte.”

CDL-AD(2007)011, Avizul privind proiectul de lege privind Parchetele și proiectul de lege privind Consiliul Procurorilor din „Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei”, §25

„[...] Trebuie clarificat în ce circumstanțe autonomia procurorului poate fi ignorată de un procuror superior. [...] [D]acă decizia procurorului e incorectă sau ilegală [...], un procuror superior o poate ignora. Dar ce se înțelege prin incorect? E suficient ca un procuror superior să decidă că el însuși ar fi luat o decizie diferită, sau trebuie ca procurorul subordonat să fi acționat în afara competențelor sale? Această ultimă variantă e în mod clar preferabilă [...].”

CDL-AD(2008)019, Avizul privind proiectul de lege a Parchetelor din Moldova, §16

„[...] Dacă Procurorul Suprem poate efectua toate actele direct, fără să dea instrucțiuni procurorului de caz, atunci controlul asupra instrucțiunilor ilegale ar putea fi ușor evitat prin efectuarea directă a unor astfel de acte.

[...] [E]xercitarea directă a autorității de către Procurorul Suprem nu trebuie să fie folosită pentru a eluda garanțiile împotriva instrucțiunilor ilegale.”

CDL-AD(2014)042, Avizul interimar privind proiectul legii Parchetului din Muntenegru, §§34 și 108

„Posibilitatea de a face o cerere de redactare a unei instrucțiuni [din partea unui procuror superior] în scris, și suspendarea instrucțiunii până la redactarea sa, e binevenită [...]

Potrivit paragrafului 5, «dacă procurorul apreciază că instrucțiunea e incompatibilă cu o normă de drept sau cu convingerea sa juridică, poate solicita în scris să fie scutit de instrumentarea unei anumite cauze. O astfel de cerere nu poate fi refuzată; în acest caz, instrumentarea cauzei va fi încredințată unui alt procuror, sau procurorul superior poate prelua cauza în limitele propriei sale competențe.» Această reglementare e deplin conformă cu Recomandarea Rec(2000)19. Cu toate acestea, Comisia de la Veneția e de părere că «[a]cuzația că o instrucțiune e ilegală este foarte gravă și nu ar trebui pur și simplu să aibă ca rezultat luarea cauzei de la procurorul care s-a plâns. Orice instrucțiune de a schimba punctul de vedere al unui procuror inferior ar trebui să fie motivată și, în cazul unei acuzații că instrucțiunea e ilegală, o instanță sau un organism independent, cum ar fi un Consiliu al Procurorilor, ar trebui să decidă asupra legalității instrucțiunii.»

CDL-AD(2012)008, Avizul privind Legea CLXIII din 2011 a Parchetelor și Legea CLXIV din 2011 privind statutul Procurorului General, al procurorilor și ai altor angajați ai Parchetelor din Ungaria, §§67 și 69

A se vedea și CDL-AD(2010)040, Raportul privind standardele europene în ceea ce privește independența sistemului judiciar: Partea a II-a – Parchetele, §59

„[...] Articolul 18 privind instrucțiunile obligatorii date de un procuror superior unui procuror inferior – ar trebui revizuit pentru a acoperi situația procurorului care primește o instrucțiune contrară conștiinței sale; ar trebui prevăzută o cale de atac la un organ de urmărire penală independent împotriva presupuselor instrucțiuni ilegale; [...]”

CDL-AD(2013)006, Avizul privind proiectul de amendamente la Legea Parchetelor din Serbia, §42

„Secțiunea 13.1 APS prevede că procurorii de rang superior pot prelua cauzele de la procurorii subordonați sau le pot repartiza altor procurori din subordine. Cu toate acestea, Legea nu prevede niciun criteriu în baza căruia cauzele pot fi preluate de la procurorii din subordine. Fără astfel de criterii, preluarea cauzelor poate fi arbitrară. Procurorii subordonați nu sunt independenți, ci își desfășoară activitatea sub autoritatea Procurorului General. Cu toate acestea, preluarea cauzei de la un procuror fără niciun criteriu ar putea fi folosită abuziv pentru a o repartiza unui procuror mai dispus să urmeze o instrucțiune ilegală. Desigur, acest lucru nu se va întâmpla în mod normal, dar legea ar trebui să ofere garanții chiar împotriva simplelor posibilități de abuz. Ar trebui să existe criterii pentru preluarea cauzelor de la procurorii subordonați.”

CDL-AD(2012)008, Avizul privind Legea CLXIII din 2011 privind Parchetele și Legea CLXIV din 2011 privind statutul Procurorului General, al procurorilor și ai altor angajați ai Parchetelor din Ungaria, §32

„Pentru procurori constituie infracțiune nerespectarea instrucțiunilor procurorului superior, cu excepția cazului când respectarea ar constitui o încălcare a legii sau a art. 67 din proiectul de lege. Acest lucru nu pare să fie în acord cu punctul 10 din Recomandarea Rec(2000)19 care prevede că: «Procurorii au dreptul să solicite ca instrucțiunile care le sunt adresate să fie redactate în scris. În cazul în care procurorul consideră că o instrucțiune este fie ilegală, fie contrară conștiinței sale, ar trebui să fie disponibilă o procedură internă adecvată care să poată duce la înlocuirea sa.» Chiar și această garanție e insuficientă. În cazul instrucțiunilor ilegale procurorul ar trebui să poată apela la un organism independent, de ex. Consiliul Procurorilor. Simpla înlocuire a procurorului nu împiedică ca o instrucțiune ilegală să fie executată.”

CDL-AD(2014)008, Avizul privind proiectul de lege privind Înalțul Consiliu al Judecătorilor și Procurorilor din Bosnia și Herțegovina, §106

„[...] [C]ompetența de a da instrucțiuni [unui procuror subordonat] privește instrucțiunile generale, nu și instrucțiunile în cauze particulare. [...] O astfel de limitare ar trebui clar prevăzută în lege.”

CDL-AD(2008)019, Avizul privind proiectul legii Parchetelor din Moldova, §19

„În consecință, în cazul în care unui procuror, altul decât Procurorul General, i se dă o instrucțiune, acesta are dreptul să solicite ca instrucțiunea să îi fie transmisă în scris, dar Recomandarea 2000(19) nu împiedică totuși să se dea instrucțiuni pretins ilegale. Procurorul are, de asemenea, dreptul de a iniția o procedură care să permită înlocuirea sa de către un alt procuror în cazul în care consideră că o instrucțiune este ilegală sau contrară conștiinței sale. [...]”

CDL-AD(2010)040, Raportul privind standardele europene privind independența sistemului judiciar: partea a II-a – Parchetele, §58

„[...] Se recomandă să se prevadă că toate ordinele unui procuror superior trebuie date în scris, și că ordinele verbale trebuie fie confirmate în scris, fie retrase. Procurorul inferior ar trebui, de asemenea, să aibă dreptul să solicite motivarea suplimentară a instrucțiunii, care ar trebui, de asemenea, furnizată în scris. În plus, așa cum a subliniat Comisia de la Veneția, «[i]n cazul unei acuzații că o instrucțiune e ilegală, o instanță sau un organism independent, cum ar fi un Consiliu al Procurorilor, ar trebui să decidă asupra legalității instrucțiunii»”.

CDL-AD(2015)005, Avizul comun privind proiectului Legii Parchetelor din Republica Moldova, §72

„În plus, având în vedere circumstanțele specifice ale fiecărei țări, ar fi, de asemenea, adecvat să se accentueze protecția împotriva ingerinței ierarhice în cauzele individuale prin prevederea că ordinele sau instrucțiunile date unui procuror de către procurorul superior trebuie redactate întotdeauna în scris, împreună cu dreptul procurorului în cauză de a solicita motivarea suplimentară a instrucțiunii, care de asemenea ar trebui furnizată în scris.”

CDL-AD(2013)025, Avizul comun privind proiectul de lege privind Parchetele din Ucraina, §61

„Articolul 12 se referă la luarea de către procuror a măsurilor prevăzute de lege în vederea restabilirii drepturilor legitime ale cetățenilor, care au fost încălcate prin acțiunile ilegale ale organelor de urmărire penală. Se presupune că, în exercitarea acestor atribuții, procurorul rămâne subordonat oricărei instanțe de judecată care ar putea fi sesizată cu cauza și, dacă lucrurile nu stau astfel, legea ar trebui modificată pentru a prevedea acest lucru. Totuși, întrucât organele de urmărire penală sunt supuse controlului procurorului în cazul unei ilegalități vădite, pare corect ca procurorul să aibă competența să ceară organelor de anchetă să îndrepte tot a fost făcut greșit.”

CDL-AD(2008)019, Avizul privind proiectul de lege privind Parchetele Republicii Moldova, §25

„Pentru evitarea instrucțiunilor inadecvate e esențial să se elaboreze un catalog de garanții de neinterferență în activitățile procurorului. Neinterferența înseamnă asigurarea faptului că activitățile procurorului în procedurile judiciare nu sunt supuse presiunilor externe și nici presiunilor interne nejustificate sau ilegale venite din interiorul parchetelor. Asemenea garanții ar trebui să acopere numirea, disciplina/demiterea, dar și gestionarea cauzelor și procesul decizional.”

CDL-AD(2010)040, Raportul privind standardele europene privind independența sistemului judiciar: partea a II-a – Parchetele, §32

„Articolul 3.3 prevede că: *«[p]rincipiul independenței Parchetelor impune neutralitatea lor politică și exclude posibilitatea să fie subordonate autorităților legislativă și executivă, precum și să sufere influențe sau ingerințe în activitate din partea altor organe și autorități ale statului »*. Aceasta e o prevedere clară [...] [c]u toate acestea, se sugerează să se excludă influența și ingerința din orice sursă, nu doar din partea organelor și autorităților statului.

[...] Conform avizelor anterioare ale Comisiei de la Veneția în materie, cele două principii menționate – independența procedurală și ierarhia procedurală – nu se exclud reciproc, ci trebuie aplicate într-un mod concertat și armonios. [...] [P]roiectul de lege nu oferă îndrumări suficient de clare cu privire la modul în care aceste două principii ar trebui armonizate în practică [...].”

CDL-AD(2015)005, Avizul comun privind proiectului Legii Parchetelor Republicii Moldova, §§33 și 35

„Potrivit articolului 28(3), Procurorul General are dreptul să emită ordine scrise, rezoluții și instrucțiuni obligatorii, și are, de asemenea, dreptul să revoce, să suspende sau să desființeze actele emise de procurori, dacă contravin legii. Articolele 32(5) și (6) par să permită oricărei persoane din ierarhia parchetelor să dea instrucțiuni obligatorii unor persoane de rang inferior. Competența Procurorului General de a suspenda sau desființa actele procurorilor se limitează la actele care contravin legii. De aici s-ar părea că Procurorul General nu poate desființa decizia de a urmări sau de a nu urmări penal doar pentru că nu e de acord cu ea dacă, în fapt, decizia a fost luată în conformitate cu legea; dar, așa cum s-a arătat deja, competența procurorilor superiori de a desființa deciziile procurorilor inferiori necesită clarificări.”

CDL-AD(2008)019, Avizul privind proiectul legii Parchetelor din Moldova, §34

„Textul precizează că, pe lângă posibilitatea ca un procuror superior să desființeze actele procurorului inferior, deciziile unui procuror și actele sale de natură procedurală pot fi contestate în instanță. Din nou, nu e clar cât de departe merge această posibilitate. Poate o instanță să oblige un procuror să declanșeze o urmărire penală? Poate o instanță să împiedice un procuror să urmărească penal? Aceste aspecte sunt, desigur, legate de întrebarea dacă parchetele din Moldova aplică principiul oportunității sau principiul legalității. Aceasta e o chestiune care ar trebui precizată într-un articol ce tratează principiile pe care se bazează activitatea parchetului.”

CDL-AD(2008)019, Avizul privind proiectul de lege privind Parchetele din Moldova, §18

„Există o dispoziție care să permită revizuirea unei decizii de urmărire penală? Dacă da, e important să se asigure că sistemul nu poate fi paralizat. Evident, orice sistem ar fi nefuncțional dacă o persoană afectată de o decizie ar putea să o atace succesiv la procurorii superiori până la Procurorul General.

[...] [D]acă fiecare instrucțiune sau decizie a unui procuror poate fi atacată succesiv până la Procurorul General, astfel încât decizia unui procuror de la nivelul local poate fi desființată prin decizia unui procuror de la nivelul instanței de apel, care, la rândul său, poate fi desființată prin decizia unui procuror din cadrul Parchetului General, care, la rândul său, poate fi desființată prin decizia șefului unei secții a Parchetului General, care, la rândul său, poate fi desființată prin decizia adjunctului Procurorului General, care, la rândul său, poate fi desființată prin decizia prim-adjunctului Procurorului General și care, în cele din urmă, poate fi desființată de Procurorul General, sistemul pare a fi foarte greoi, lent și ineficient”.

CDL-AD(2008)019, Avizul privind proiectul legii Parchetelor din Moldova, §§36 și 39

„Articolele 157-160 prevăd supravegherea parchetelor de către Ministerul Justiției prin intermediul Inspecției Judiciare. Nu e clar cum poate fi aceasta în acord cu independența parchetelor (garantată de articolul 134 din Constituție) sau cu alte sisteme de control, de exemplu prin intermediul Consiliului Procurorilor și al Comisiei de Etică. Cel puțin pare să existe un grad ridicat de duplicare, care nu e de dorit. În opinia Comisiei de la Veneția, Ministerul Justiției nu ar trebui să aibă funcția de a controla zilnic parchetele, deși o contribuție la chestiunile generale de politică generală ar fi rezonabilă. [...]”

CDL-AD(2014)042, Avizul interimar privind proiectul legii Parchetului din Muntenegru, §113

„[...] [P]roiectul de lege, care se referă la independența procurorului, interzice «orice amestec al [...] mass-media [...] în activitatea procurorului». Aceasta e o prevedere potențial periculoasă. Există o teamă justificată că o astfel de formulare încalcă libertatea presei. Dreptul mass-media de a critica procurorul trebuie protejat; când acesta depășește ceea ce e legal, de exemplu provocând un prejudiciu unui proces viitor, problema ar trebui rezolvată doar printr-o hotărâre judecătorească.”

CDL-AD(2004)038, Avizul privind proiectul legii de modificare a Legii Ucrainei privind Parchetele, §28

„[...] [S]e recomandă să se asigure faptul ca toate instrucțiunile generale și orientările de politică date procurorilor specializați sunt publicate, inclusiv în raportul anual înaintat de Parchetul Specializat Consiliului Procurorilor (și Parlamentului).”

CDL-AD(2015)003, Avizul final privind proiectul revizuit al Legii privind Parchetele din Muntenegru, §59

„Aceste dispoziții au fost modificate în sensul clarificării faptului că supravegherea Ministerului Justiției se referă doar la organizarea muncii și la aplicarea regulilor care privesc administrarea, în special în chestiuni precum întocmirea și păstrarea evidențelor oficiale și funcționarea corespunzătoare, și nu la procesul decizional al procurorului. Articolul 159 în forma actuală pare să clarifice acest lucru. Mai general, e important ca supravegherea (controlul) inspecției să se facă astfel încât să se asigure

respectarea efectivă a independenței procurorilor și a imunității lor funcționale. Se recomandă ca această cerință importantă să fie prevăzută explicit în proiectul de lege.”

CDL-AD(2015)003, Avizul final privind proiectul revizuit al legii privind Parchetele din Muntenegru, §65

„Articolul 11 [...] introduce obligația, pentru noua structură [a procurorului specializat anticorupție], de a întocmi un raport periodic (semestrial) de activitate, care urmează să fie prezentat Procurorului Suprem, ca parte a supravegherii instituționale a acestuia din urmă asupra structurii specializate. E binevenit faptul că, așa cum a recomandat Comisia de la Veneția, structura va prezenta, de asemenea, un raport anual de activitate Consiliului Procurorilor, și îl va pune la dispoziția publicului prin publicarea pe site-ul său. Rapoarte suplimentare ad-hoc pot fi întocmite la cererea Procurorului Suprem sau a Consiliului Procurorilor. [...]”

CDL-AD(2015)002, Avizul final privind proiectul revizuit al legii Parchetului specializat din Muntenegru, §30

3.2.5 Transferuri, detașări, etc.

„[...] Principiul inamovibilității se aplică judecătorilor, și nu procurorilor. Cu toate acestea, procurorii ar trebui să poată să exercite o cale de atac împotriva transferurilor obligatorii.”

CDL-AD(2014)042, Avizul interimar privind proiectul legii Parchetului din Muntenegru, §80

„Problema detașării privește întotdeauna, pe de-o parte, nevoia rezolvării problemelor funcționale prin alocarea eficientă a resurselor umane – uneori împotriva voinței persoanelor în cauză – pentru a asigura îndeplinirea sarcinilor [...] și, pe de altă parte, interesul legitim al persoanelor implicate și evitarea potențialului abuz. [...] [D]etașarea forțată trebuie abordată cu atenție, deoarece poate pune în pericol independența celui aflat în funcție.”

CDL-AD(2008)005, Avizul privind proiectul de amendamente la Legea Procurorului din Muntenegru, §45

„[...] Una din prevederi [...] permite ca [...] procurorii care nu s-au descurcat într-o regiune să fie transferați în altă regiune. Din nou, se poate vedea potențialul de utilizare a acestei prevederi ca mijloc de a face presiuni asupra procurorului [...]. Ar fi important ca garanțiile procedurale pentru [...] procurorul care urmează să fie transferat forțat să fie stabilite în lege iar criteriile pentru un astfel de transfer să fie clar precizate, împreună cu posibilitatea ca [...] procurorul afectat să răspundă oricărei acuzații formulate împotriva sa, și să aibă dreptul să atace în instanță decizia de transfer.

Articolul 36 prevede ca procurorii [...] să treacă de la o specializare la alta, ceea ce în principiu nu naște obiecții, dar trebuie văzut paragraful 47 de mai sus. Articolul 37 se referă la numirea [...] procurorilor la Ministerul Justiției, și aceste numiri sunt făcute de ministru. Această ultimă procedură pare să permită executivului să exercite influență și control asupra sistemului judiciar, sau cel puțin să aibă potențialul de a interfera cu independența judecătorilor individuali. [...]”

CDL-AD(2011)004, Avizul privind proiectul de lege privind judecătoria și procurorii din Turcia, §§48-49

„Articolul 40 se referă la funcțiile administrative din parchete. Mandatul prevăzut pentru funcțiile administrative, altul decât cel al Procurorului General, e de cinci ani, și, în condițiile în care pare să poată fi reînnoit, s-a remarcat deja că e necesar să se asigure că posibilitatea unei astfel de reînvestiri nu duce la compromiterea independenței titularilor acestor funcții.

[...] Cu toate acestea, rolul Consiliului Procurorilor din Ucraina în privința numirii [procurorilor în funcții administrative] e doar de a face recomandări, și, deși motivele de revocare sunt prevăzute în proiectul de lege, nu există prevederi care să stabilească criteriile de numire și (poate mai important, având în

vedere riscul de influență necuvenită) de reînvestire în funcții administrative. Prin urmare, e nevoie să se includă în proiectul de lege – eventual în articolul 40 – atât criteriile pentru astfel de numiri (în esență, cele legate de experiență, integritate, judecată și management), cât și procesul prin care acestea urmează să fie evaluate. În plus, ar fi oportun și ca proiectul de lege să prevadă o decizie motivată pentru refuzul de a urma recomandările Consiliului Procurorilor din Ucraina.”

CDL-AD(2013)025, Avizul comun privind proiectul de lege privind Parchetele din Ucraina, §§49 și 116

„Riscurile potențiale ale introducerii detașării împotriva voinței procurorului ar trebui echilibrate prin garanții. În timp ce o cale devolutivă de atac cu efect suspensiv împotriva unui ordin de detașare ar putea duce la incapacitatea de a face față situațiilor urgente de deficit de personal, procurorul detașat ar putea fi autorizat să facă contestație la Consiliul Procurorilor, ce ar permite cel puțin o analizare ex post a detașării. Acest lucru ar permite, de asemenea, o examinare atentă a noțiunii destul de vagi de «alte motive justificate».”

CDL-AD(2008)005, Avizul privind proiectul de amendamente la Legea Procurorului din Muntenegru, §48

„Articolul 84 se referă la detașarea/transferul unui procuror la alt parchet fără consimțământul său, în cazul unei reorganizări a parchetului care duce la reducerea numărului de posturi de procuror, determinată de desființarea anumitor funcții. Deși detașarea în temeiul articolelor 81 și 82 pare să fie temporară (pentru o perioadă «de până la un an»), în articolul 84 nu se face nicio mențiune, ceea ce pare să însemne că, în acest caz, detașarea/transferul sunt nu doar obligatorii, ci și permanente. Din nou, e esențial să se prevadă o cale de atac împotriva unei asemenea măsuri.”

CDL-AD(2015)003, Avizul final privind proiectul revizuit al legii privind Parchetele din Muntenegru, §46

3.3 IMUNITATEA PROCURORILOR, ACUZAȚIILE PENALE ÎMPOTRIVA PROCURORILOR

„E important pentru independența lor ca procurorii să se bucure de inviolabilitate, deși aceasta nu ar trebui să fie absolută (se poate face excepție, de exemplu, în cazurile de corupție). După cum se precizează în articolul 35.1, inviolabilitatea (parțială sau totală) a procurorilor e menită să contribuie la protejarea independenței lor în luarea deciziilor. Articolul 35 pare să acopere de fapt atât imunitatea funcțională (substanțială), cât și garanțiile procedurale (inviolabilitatea judiciară).

Restricționarea competențelor de percheziție și confiscare în articolul 35.2, care vizează protejarea inviolabilității procurorului, e în principiu adecvată. Cu toate acestea, restricția privește doar bunurile, obiectele, documentele sau corespondența «sa», și nu pe cele aflate în posesia sa. Acest lucru ar putea duce la o ingerință nejustificată în dreptul la respectarea vieții private prevăzut de articolul 8 din CEDO și la încălcarea interdicției autoincriminării prevăzute de articolul 6(1), ca urmare a unui accent nejustificat pus pe cel care deține un titlu asupra obiectelor în cauză în momentul percheziției și confiscării. Prin urmare, inviolabilitatea prevăzută în articolul 35 ar trebui să acopere toate obiectele aflate în posesia procurorului.

Articolul 35.3 menționează că procurorul «*nu poate fi tras la răspundere pentru opinia exprimată în cadrul urmăririi penale și în procesul de înfăptuire a justiției*». În timp ce această dispoziție pare să acopere unele aspecte ale funcției de procuror, de ex. declarația că, în opinia sa, o persoană se face vinovată de săvârșirea unei infracțiuni, ea nu acoperă întreaga gamă de acțiuni întreprinse de procurori în îndeplinirea atribuțiilor lor, precum ordonarea diferitelor activități de anchetă, acțiuni procesuale etc. Prevederea ar trebui formulată mai larg, de exemplu prin stabilirea faptului că procurorul se bucură de inviolabilitate/imunitate pentru acțiunile oficiale legale întreprinse în exercitarea atribuțiilor sale.”

CDL-AD(2015)005, Avizul comun privind proiectul Legii Parchetelor Republicii Moldova, §§110-112

„Procurorul, la fel ca judecătorul, [...] poate fi supus unor restricții care urmăresc protejarea imparțialității și integrității sale.

[...] E evident că un sistem în care atât procurorul cât și judecătorul acționează la cele mai înalte standarde de integritate și imparțialitate asigură o protecție mai mare a drepturilor omului decât un sistem care se bazează numai pe judecător.

Prin urmare, Comisia se concentrează asupra metodelor de limitare a riscului de amestec necuvenit, ce merg de la acordarea independenței procurorului, supusă controlului, inspecției sau auditului deciziilor, după caz, până la interzicerea instrucțiunilor în cauzele individuale, și la regula ca asemenea instrucțiuni să fie date în scris și făcute publice. În acest sens, existența unor mecanisme adecvate pentru asigurarea coerenței și transparenței procesului decizional e foarte importantă.

Procurorii nu trebuie să beneficieze de o imunitate generală, care ar putea duce chiar la corupție, ci de imunitate funcțională pentru acțiunile întreprinse cu bună-credință în exercitarea atribuțiilor lor.

Există diverse standarde în acceptarea implicării funcționarilor publici în chestiunile politice. Un procuror nu ar trebui să dețină alte funcții publice, care ar fi considerate inadecvate pentru judecători. Procurorii ar trebui să evite activitățile publice care ar intra în conflict cu principiul imparțialității lor.”

CDL-AD(2010)040, Raportul privind standardele europene privind independența sistemului judiciar: Partea a II-a – Parchetele, §§17, 19, 22, 61-62;

A se vedea și CDL-AD(2014)029, Avizul privind proiectul de amendamente la Legea privind Consiliul Procurorilor din Serbia, §§33 și 34

„[...] Deși ar fi de dorit o anumită formă de protejare a procurorilor împotriva proceselor arbitrare sau abuzive care provin de la alte organe cum ar fi poliția, ar fi preferabil ca orice limitare a competenței de a iniția un proces penal să fie supusă controlului judiciar. [...]”

CDL-AD(2004)038, Avizul privind proiectul legii de modificare a Legii Ucrainei privind Parchetele, §27

„Articolul 91 reglementează răspunderea procurorului pentru prejudiciile cauzate unei părți vătămate «ca urmare a exercitării atribuțiilor în mod ilegal, neprofesional sau fără conștiință». Acest articol face o distincție rezonabilă între răspunderea mai extinsă a statului față de victimă (arg. «în mod ilegal, neprofesional sau fără conștiință») și răspunderea mai limitată a procurorului față de statul care a despăgubit deja victima (arg. «în mod deliberat»). Aceasta înseamnă că victima are cereri mai extinse împotriva statului, iar statul poate recupera despăgubirile plătite doar atunci când procurorul a cauzat prejudiciul în mod deliberat.”

CDL-AD(2014)042, Avizul interimar privind proiectul legii Parchetului din Muntenegru, §94

„Secțiunea 3.5-7 APS oferă Procurorului General și procurorilor aceeași imunitate ca membrilor parlamentului. O imunitate atât de extinsă merge în mod clar prea departe. [...]”

CDL-AD(2012)008, Avizul privind Legea CLXIII din 2011 privind Parchetele și Legea CLXIV din 2011 privind statutul Procurorului General, al procurorilor și ai altor angajați ai Parchetelor din Ungaria, §21

„[...] Potrivit noii prevederi, cercetările penale pentru a stabili dacă [...] procurorii au săvârșit infracțiuni în legătură sau în exercitarea atribuțiilor lor sau prin comportamente incompatibile cu statutul și îndatoririlor lor se fac de inspectorii HSYK, cu aprobarea HSYK. Ca alternativă, o anchetă poate fi făcută de un [...] procuror de rang mai înalt decât cel care urmează să fie cercetat. [...]”

Cu toate acestea, potrivit articolului 82, care e în acord cu articolul 159 din Constituție, încă e necesară aprobarea ministrului justiției (în calitate de președinte al Consiliului), chiar dacă e necesară mai întâi

o propunere din partea Secției competente a HSYK. Prin urmare, ar putea fi luată în considerare transferarea competențelor de la ministru către HSYK și inspectorii săi [...].”

CDL-AD(2011)004, Avizul privind proiectul de lege privind judecătoria și procurorii din Turcia, §§83-84

„[...] Imunitatea procedurală trebuie ridicată de Consiliul Procurorilor, cu excepția cazului în care există indicii puternice că procurorului îi sunt aduse acuzații false pentru a se exercita presiuni.”

CDL-AD(2014)042, Avizul interimar privind proiectul Legii Parchetelor din Muntenegru, §93

„Articolul 88 prevede că [...] procurorii despre care se susține că au comis o infracțiune nu pot fi arestați, percheziționați sau audiați iar casele lor nu pot fi percheziționate, cu excepția cazului când au comis o *infracțiune flagrantă*. În avizele anterioare, Comisia de la Veneția a criticat excluderea [...] procurorilor de la aplicarea prevederilor privind arestarea, percheziția sau audierea, cu excepția cazului când arestarea sau aceste proceduri ar interfera cu funcționarea unei instanțe de judecată.”

CDL-AD(2011)004, Avizul privind proiectul de lege privind judecătoria și procurorii din Turcia, §88

„[...] Articolul 2.II prevede că Camera Deputaților va putea formula acuzații împotriva, între alții, a judecătorilor celor mai înalte instanțe, inclusiv ai Curții Constituționale, a Procurorului General și a Procurorului General Adjunct, pentru infracțiunile comise în exercitarea funcției. Această prevedere creează o amenințare directă de politizare a sistemului prin lăsarea acuzației în mâna Camerei Deputaților, care, în ciuda faptului că are o mare legitimitate politică, nu e un organ judiciar și poate decide să nu inițieze un proces din motive pur politice. În mod evident, Procurorul General, Procurorul General Adjunct și judecătoria din instanțele superioare trebuie să răspundă public pentru acțiunile lor, dar decizia de a face sau nu acuzații ar trebui să aparțină parchetului, și nu executivului ori legislativului. În cazul în care acuzația ar fi formulată de parchet, Camera Deputaților ar putea exercita un drept de veto corespunzător funcției sale politice și, în acest caz, societatea ar fi informată despre întreaga dezbatere.”

CDL-AD(2011)007, Avizul privind proiectului de Lege organică a Parchetelor din Bolivia, §13

„[...] [S]-ar părea că nu există nicio obiecție ca anumite categorii de persoane să fie judecate de o instanță special constituită, din moment ce folosirea tribunalelor militare pentru judecarea militarilor sau a instanței de casație pentru judecarea miniștrilor guvernului nu a fost niciodată considerată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului a fi contrară dreptului de a fi judecat de un tribunal independent și imparțial înființat de lege, deși Curtea a considerat că folosirea acestora pentru a judeca civili e în general inacceptabilă [...]”.

CDL-AD(2010)041, Avizul privind proiectul de lege de modificare a Legii puterii judecătorești și proiectul de lege de modificare a Codului de procedură penală al Bulgariei, §20

„Proiectul de lege înființează un procuror special care să ancheteze acuzațiile privind infracțiunile comise de Procurorul Șef și să propună Consiliului Procurorilor demiterea acestuia. [...]”

Ideea de a crea un procuror special care își obține mandatul temporar de la Consiliul Procurorilor și poate investiga pretinsele abateri comise de Procurorul Șef e lăudabilă. Cu toate acestea, statutul și competențele procurorului special nu sunt în întregime clare în proiectul de lege, iar terminologia utilizată poate fi oarecum înșelătoare.

[...] În acest sens, Comisia de la Veneția, OSCE/ODIHR și CCPE/DGI consideră că procurorul special ar trebui să nu facă parte din sistemul ierarhic al parchetelor, ci să răspundă doar în fața Consiliului Procurorilor; în caz contrar, independența sa ar fi compromisă. În același timp, procurorul special ar trebui să aibă anumite atribuții pe care le au procurorii obișnuiți, și privilegiile similare.

[...] În sfârșit, proiectul de lege trebuie să explice clar natura deciziilor luate ca urmare a «investigației». În special, ce se întâmplă dacă raportul procurorului special stabilește existența unui «motiv rezonabil» de a crede că Procurorul Șef a săvârșit o infracțiune (art. 9² alin. 10), dar recomandarea din raport nu e urmată de Consiliul Procurorilor sau de Parlament, iar Procurorul Șef nu e revocat? Înseamnă aceasta că Procurorul Șef nu mai poate fi urmărit penal în legătură cu faptele care au condus la deschiderea «anchetei»? Dacă o astfel de decizie înseamnă că Procurorul Șef e «achitat», aceasta poate implica faptul că «ancheta» efectuată de procurorul special e în esență o anchetă penală, și trebuie să respecte toate garanțiile unui proces echitabil consacrate în articolul 6 din Convenția europeană a Drepturilor Omului. Mai mult, proiectul de lege ar trebui să precizeze că, după adoptarea raportului în Parlament, Procurorul Șef poate fi urmărit penal; dacă raportul duce la înlăturarea acuzației penale, Procurorul Șef ar trebui să fie tratat ca orice alt cetățean. [...]

În orice caz, indiferent de natura «investigației», această procedură ar trebui să facă obiectul unor garanții specifice incluzând, între altele, dreptul la apărare. Procurorul Șef ar trebui să aibă dreptul să se prezinte în fața organului care ia decizia, să își prezinte argumentele și să beneficieze de alte garanții procedurale adecvate acestui tip de procedură, proporționale cu gravitatea eventualei sancțiuni. [...] Dacă, în urma eliberării din funcție, e trimis în judecată, Procurorul Șef ar trebui să se bucure de toate garanțiile dreptului la un proces echitabil prevăzute de articolul 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, și să beneficieze de prezumția de nevinovăție.

[...] În primul rând, nu ar fi rezonabil ca procedura de numire a procurorului special să fie declanșată de majoritatea membrilor Consiliului – un număr mai mic de membri ar trebui să fie suficient. În mod ideal, fiecare membru al Consiliului Procurorilor ar trebui să poată iniția o discuție în cadrul Consiliului Procurorilor cu privire la numirea unui procuror special.

În al doilea rând, în ce privește a doua etapă – numirea procurorului special – ar trebui ca această decizie să se poată lua cu *majoritatea simplă* a membrilor Consiliului Procurorilor. Trebuie avut în vedere faptul că membrii Consiliului Procurorilor se presupune că sunt persoane eminente desemnate special pentru a supraveghea activitatea Procurorului Șef. Dacă cinci dintre ei consideră că e nevoie de o anchetă și se pun de acord cu privire la persoana care ar trebui să fie procurorul special, o astfel de anchetă ar trebui declanșată. La urma urmei, deschiderea unei anchete nu echivalează cu revocarea definitivă a Procurorului Șef. În plus, oprirea anchetei nu ar trebui să fie decisă doar de procurorul special; oricare ar fi constatările sale, acestea ar trebui prezentate Consiliului Procurorilor, care ar trebui apoi să decidă dacă ele constituie sau nu motive suficiente pentru revocarea Procurorului Șef.

În al treilea rând, ar fi important ca publicul să poată controla procesul prin care Consiliul Procurorilor și alte organisme țin seama de raportul procurorului special. Se recomandă, de aceea, să se solicite publicarea raportului la finalizarea acestuia, cu mențiunea că unele informații care ar trebui să rămână confidențiale dintr-un motiv legitim, cum ar fi protecția avertizorilor de integritate, să poată fi secretizate de procurorul special.

În sfârșit, Guvernul nu ar trebui să poată bloca acest proces: odată ce Consiliul Procurorilor, după ce a luat cunoștință de raportul procurorului special, decide că există un «motiv rezonabil» de a crede că Procurorul Șef a săvârșit o infracțiune, dosarul ar trebui să ajungă direct la Parlament.”

CDL-AD(2015)039, Avizul comun al Comisiei de la Veneția, al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE) și al Oficiului pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (OSCE/ODIHR) privind proiectul de amendamente aduse Legii privind Parchetele din Georgia, §§66, 67, 72, 74, 75, 81-84

3.4 CONFLICTELE DE INTERESE

„Procurorul, la fel ca judecătorul, nu poate instrumenta o cauză în care are un interes personal [...]”

CDL-AD(2010)040, Raportul privind standardele europene privind independența sistemului judiciar: partea a II-a – Parchetele, §17

“[...] [O] anumită implicare în sectorul privat, cum ar fi afacerile și apartenența la anumite organizații, va avea, de asemenea, potențialul de a fi incompatibilă cu funcția de procuror [...]”

CDL-AD(2013)025, Avizul comun privind proiectul de lege privind Parchetele din Ucraina, §68

„[Prevederea] îi împiedică pe procurori să acționeze în calitate de membri ai Parlamentului ori ai autorităților locale, să fie membri ai partidelor politice ori să se angajeze în activități politice de partid, sau să fie membri ai consiliilor executive sau de supraveghere ale asociațiilor de afaceri ori ale altor asociații înființate legal pentru a obține beneficii. Autorului i se pare că aceste prevederi sunt adecvate și nu intră în conflict cu prevederile paragrafului 6 din Recomandarea Rec (2000)19 Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei.”

CDL-AD(2007)011, Avizul privind proiectul de lege privind Parchetele și proiectul de lege privind Consiliul Procurorilor din „Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei”, §52

„[...] Judecătorii și procurorii nu pot fi membri ai partidelor politice, iar cei care devin membri se consideră că au demisionat din profesie. Problema aderării judecătorilor și procurorilor la partidele politice e uneori controversată și poate fi rezonabil ca, în stadiul de dezvoltare al Turciei, să se impună o astfel de condiție”.

CDL-AD(2011)004, Avizul privind proiectul de lege privind judecătorii și procurorii din Turcia, §53

„Procurorii nu pot fi implicați în activități politice iar acest lucru e reglementat clar de legea maghiară, care urmează practica europeană. Secțiunea 44.1 ASPGPOPEPC prevede că «procurorul nu poate fi membru al Parlamentului, membru al Parlamentului European, membru în consiliul local municipal, primar sau șef de stat.»

Legislația maghiară conține, de asemenea, norme anticorupție care sunt binevenite (normele de informare financiară din secțiunea 44.2). În conformitate cu secțiunea 45 ASPGPOPEPC, procurorii nu pot fi membri în organele de conducere sau membri obligați să participe în societățile de afaceri sau în cooperative, ori membri ai consiliilor de supraveghere (membri cu răspundere nelimitată) ai instituțiilor menționate, sau membri ai întreprinderilor individuale.”

CDL-AD(2012)008, Avizul privind Legea CLXIII din 2011 privind Parchetele și Legea CLXIV din 2011 privind statutul Procurorului General, al procurorilor și ai altor angajați ai Parchetelor din Ungaria, §§64-65

„Acest articol a fost modificat pentru a permite ca ședințele asociațiilor profesionale ale procurorilor să aibă loc în timpul programului de lucru, cu condiția să nu «afecteze procesul muncii». Aceasta pare a fi o prevedere rezonabilă.”

CDL-AD(2013)006, Avizul privind proiectul de amendamente la Legea Parchetelor din Serbia, §28

“Articolul 90.3 din proiectul de lege le interzice judecătorilor și procurorilor să fie membri în consiliile de administrație sau de supraveghere ale societăților publice sau private sau ale oricăror alte entități juridice. Această interdicție e foarte largă și împiedică apartenența la organizațiile caritabile sau non-profit care au personalitate juridică, incluzând posibil și organizațiile profesionale.”

CDL-AD(2014)008, Avizul privind proiectul de lege privind Înalțul Consiliu al Judecătorilor și Procurorilor din Bosnia și Herțegovina, §117

„În plus, pare în contradicție cu funcția esențială a procurorilor să fie implicați, așa cum permite paragraful 4, în înființarea și gestionarea «tipografiilor, unităților de asistență socială, stabilimentelor

de asistență medicală” și în înființarea mijloacelor de informare scrise. Într-adevăr, aceasta i-ar putea pune în situații de conflict de interese. Ar fi mai potrivit ca aceste servicii să fie achiziționate prin procedura obișnuită de achiziție publică, iar acest alineat ar trebui modificat în consecință. [...]”

CDL-AD(2013)025, Avizul comun privind proiectul de lege privind Parchetele din Ucraina, §178

„Situația remunerăției pare mai complicată. Proiectul de lege ar trebui să prevadă restricții generale cu privire la tipul de muncă remunerată care e incompatibilă cu funcția de procuror [...]. Orice ofertă de muncă remunerată care poate atrage sau pare să atragă o influență inadecvată trebuie refuzată. Cu toate acestea, primirea unei remunerății nu ar trebui să constituie sistematic abatere disciplinară. De exemplu, în cazul în care justițiabilul e student sau implicat într-o activitate în cadrul unei universități sau instituții de cercetare în care [...] procurorul e angajat în activități academice, ar fi nerezonabil să i se ceară [...] procurorului să abandoneze activitatea academică cu totul. Însă aceasta poate (și în unele cazuri trebuie) să conducă la abținere și/sau la declararea conflictului de interese.

Articolul 92 din proiectul de lege îi impune [...] procurorului să solicite avizul Înaltului Consiliu al Judecătorilor și Procurorilor cu privire la faptul dacă activitățile pe care intenționează să le desfășoare contravin îndatoririlor sale legale. Probabil că acest lucru se limitează la cazurile în care [...] procurorul are motive să aibă cel puțin o îndoială cu privire la această problemă.”

CDL-AD(2014)008, Avizul privind proiectul de lege privind Înaltul Consiliu al Judecătorilor și Procurorilor din Bosnia și Herțegovina, §§95 și 118

„Articolul 89.3 din proiectul de lege prevede că judecătorii și procurorii nu pot fi membri ai unei organizații care discriminează pe diverse motive, inclusiv de sex și orientare sexuală. Există numeroase biserici și religii care fac astfel de discriminări, și probabil că nu se intenționează împiedicarea judecătorilor și procurorilor să fie adepți sau să practice astfel de religii.”

CDL-AD(2014)008, Avizul privind proiectul de lege privind Înaltul Consiliu al Judecătorilor și Procurorilor din Bosnia și Herțegovina, §115

„Articolul 93 din proiectul de lege prevede obligația judecătorilor și procurorilor de a prezenta un raport financiar anual cu privire la activitățile din afara îndatoririlor de judecător sau procuror. Dispoziția nu prevede însă obligația judecătorului de a-și declara toate bunurile. Trebuie remarcat că declararea completă a bunurilor s-a dovedit o armă valoroasă în combaterea corupției în alte țări.”

CDL-AD(2014)008, Avizul privind proiectul de lege privind Înaltul Consiliu al Judecătorilor și Procurorilor din Bosnia și Herțegovina, §120

„Introducerea unei interdicții privind exercitarea funcției de procuror atunci când e subordonat direct unei rude nu e impusă specific de standardele europene și internaționale dar ar putea contribui la consolidarea încrederii publicului în parchet. Implementarea sa ar necesita o monitorizare eficientă a procesului de numire și de promovare a procurorilor.”

CDL-AD(2015)005, Avizul comun privind proiectului Legii Parchetelor Republicii Moldova, §83

3.5. EVALUAREA ACTIVITĂȚII, RĂSPUNDEREA DISCIPLINARĂ ȘI PROCEDURILE AFERENTE

3.5.1 Evaluarea activității și promovarea

„Articolul 43 se referă la evaluarea procurorilor. Sistemul impune o evaluare la fiecare cinci ani. Această procedură e oarecum îndoielnică. Se pare că, dacă evaluarea procurorilor trebuie să fie continuă, atunci ea trebuie să se facă în mod permanent. De exemplu, în Irlanda procurorul e evaluat de două ori pe an, de către un procuror superior, iar sistemul se bazează pe o discuție între angajat și angajator,

care încearcă să ajungă la un acord privind performanța angajatului și la programele de formare sau perfecționare care îi sunt necesare. Acest lucru e menit să asigure că problemele sunt identificate într-un stadiu incipient. E greu de justificat un sistem care le permite persoanelor să își desfășoare activitatea timp de cinci ani fără a le semnală că au performanțe nesatisfăcătoare, și apoi le confruntă cu o evaluare negativă. Desigur, în Moldova trebuie grijă pentru ca sistemul să nu interfereze cu autonomia procurorilor. Totuși, se pare că ar fi adecvat să se facă o evaluare a activității procurorilor la intervale mult mai mici de cinci ani, și astfel orice deficiență să fie identificată și soluționată imediat ce apare, în loc să se aștepte un interval atât de lung.”

CDL-AD(2008)019, Avizul privind proiectul de lege privind Parchetele Republicii Moldova, §46

„Articolul 59 se referă la promovare. Sub rezerva reglementărilor aprobate de Consiliul Superior, promovarea se decide de procurorii superiori. E necesar un grad mai mare de transparență obiectivă în acest proces, cum ar fi ca o recomandare cu privire la adecvare să fie făcută de un consiliu special. Acest lucru trebuie precizat în articol. Nu e clar cine trebuie să evalueze «realizările profesionale și personale», dar acest lucru nu ar trebui lăsat la latitudinea exclusivă a unui superior imediat.”

CDL-AD(2008)019, Avizul privind proiectul de lege privind Parchetele Republicii Moldova, §50

„[...] Conceptul de «caracteristici morale» ca criteriu de promovare a fost eliminat de pe listă, și acest lucru trebuie salutat. Noua listă de criterii include o serie de aspecte noi între care și respectarea normelor de etică profesională, și se înlocuiește sistemul de evaluare anterior cu un sistem revizuit de evaluare a performanței și dezvoltare. Noile criterii par, în ansamblu, mai adecvate decât cele vechi, iar în cazul procurorilor pun în aplicare punctul 7 din Recomandarea Rec(2000)19”.

CDL-AD(2011)004, Avizul privind proiectul de lege privind judecătorii și procurorii din Turcia, §41

„[...] Dacă Consiliul [Procurorilor] urmează să aibă un rol [în evaluare], ar fi de preferat ca acest rol să se limiteze la supraveghere, și ca evaluarea efectivă să se facă de un organism tehnic. [...]

În opinia Comisiei de la Veneția, comisia de evaluare ar trebui să fie mult mai independentă față de Consiliu decât se propune. E dificil de justificat de ce avocații eminenți ar trebui excluși din acest proces. Comisia de la Veneția consideră, dimpotrivă, că aportul unor «străini» ar contribui la garantarea imparțialității și independenței. În plus, ar trebui să se prevadă clar posibilitatea formulării unei contestații împotriva deciziilor comisiei de evaluare.”

CDL-AD(2014)042, Avizul interimar privind proiectul legii Parchetului din Muntenegru, §§83-84

„[...] [E]xistă posibilitatea introducerii unei căi de atac la o instanță împotriva evaluărilor eronate sau incorecte (secțiunea 52.4 ASPGPOPEPC), posibilitate care trebuie salutăată [...].”

CDL-AD(2012)008, Avizul privind Legea CLXIII din 2011 privind Parchetele și Legea CLXIV din 2011 privind statutul Procurorului General, al procurorilor și ai altor angajați ai Parchetelor din Ungaria, §§64-65

„Reglementările care permit o cale de atac la o instanță de judecată nu trebuie să se limiteze la sancțiunile disciplinare, ci ar trebui să acopere și alte acte care au efecte negative asupra statutului sau activității judecătorilor, cu ar fi: refuzul unei promovări, adăugarea de comentarii (negative) la dosare, repartizarea cauzelor, schimbarea locației etc. Aceasta poate fi prevăzută în alte reglementări ale legislației turce. Într-un stat de drept e nevoie de dispoziții privind căile de atac în fața instanțelor de judecată în astfel de cazuri.”

CDL-AD(2011)004, Avizul privind proiectul de lege privind judecătorii și procurorii din Turcia, §76

„Cazurile de eliberare din funcție prevăzute la articolul 18 ridică o problemă la alineatul (6), care prevede că eliberarea din funcție poate fi rezultatul «primirii calificativului definitiv 'nesatisfăcător' pentru postul în cauză, în urma evaluării activității procurorilor». Acesta e un factor care ar trebui reglementat cu mai multă precizie, pentru a împiedica transformarea sa într-o sursă de interferență nejustificată. Ar trebui indicată autoritatea competentă, împreună cu circumstanțele în care aceste motive pot fi invocate. În caz contrar, paragraful ar trebui eliminat.”

CDL-AD(2011)007, Avizul privind proiectului de Lege organică a Parchetelor din Bolivia, §31

„Ca bază obiectivă pentru acțiunea disciplinară, ar trebui introdus în Lege un sistem de evaluare a activității. Un astfel de sistem ar trebui să prevadă criterii obiective de evaluare și să includă garanțiile necesare pentru contestațiile împotriva evaluărilor negative.”

CDL-AD(2013)025, Avizul comun privind proiectul de lege privind Parchetele din Ucraina, §127

„Unele din subcriteriile propuse, în special cele cantitative (a se vedea articolul 77), necesită o analiză atentă, pentru a se asigura că măsurarea volumului de muncă nu se va face doar prin numărarea dosarelor, fără a se ține cont de dificultatea acestora. Numărul de hotărâri de «condamnare» nu ar trebui să fie în niciun caz un criteriu. Procurorul nu ar trebui să aibă un interes personal în obținerea unei condamnări. Cu siguranță, dacă un procuror are un număr neobișnuit de mare de achitări, e rezonabil să ne întrebăm de ce e așa; totuși, nu e adecvat să se folosească acest lucru drept criteriu de evaluare a calității sau cantității muncii, fără nicio investigație suplimentară.

În mod similar, succesul într-o cale de atac nu ar trebui să fie un criteriu. Deși e rezonabil să se examineze istoricul oricărui procuror ale cărui «rezultate» diferă cu peste 20% față de medie, evaluatorul trebuie să fie deschis să ia în considerare posibilele explicații care justifică aceste cifre.

În ce privește practica de evaluare a calității muncii prin examinarea unor cauze alese aleator, aceasta pare a fi o abordare rezonabilă, la fel ca practica de a invita persoana evaluată să prezinte exemple de lucrări de calitate.

[...] Se recomandă totuși ca proiectul de lege să fie revizuit pentru a preciza clar că volumul de cauze al șefilor parchetelor, precum și criteriile de evaluare a acestora, trebuie să țină seama în mod adecvat de sarcinile lor manageriale.”

CDL-AD(2014)042, Avizul interimar privind proiectul legii Parchetului din Muntenegru, §§86-88 și 91

„În plus, întrucât decizia care evaluează activitatea unui judecător urmează să se ia de președintele instanței, ar fi de dorit ca acesta să nu ia singur decizia. Cazurile în care președinții de instanțe abuzează de poziția lor în ce-i privește pe judecătorii obișnuiți nu sunt necunoscute în multe țări. Aceeași preocupare trebuie arătată față de competența procurorului șef de a evalua activitatea procurorilor din subordine. Există, totuși, posibilitatea unei căi de atac sub-consiliul respectiv.”

CDL-AD(2014)008, Avizul privind proiectul de lege privind Înalțul Consiliu al Judecătorilor și Procurorilor din Bosnia și Herțegovina, §84

„[...] Modalitățile de acordare a stimulentele enumerate nu sunt în sine problematice; cu toate acestea, în ce privește mai ales acordarea primelor, observația din avizul din 2008, în sensul că ar trebui să se facă «într-un mod foarte obiectiv, imparțial și transparent (...), [și că sunt] îndoieli cu privire la un organism ales în mare parte de procurori, care să exercite astfel de funcții» rămâne actuală. Prin urmare, ar fi oportun ca acordarea de stimulente să fie motivată și să fie legată cât mai mult posibil de procedura de evaluare a activității. [...]”

CDL-AD(2015)005, Avizul comun privind proiectul Legii Parchetelor Republicii Moldova, §114

3.5.2 Temeiurile răspunderii disciplinare și sancțiunile

„[...] [A]r trebui să existe o răspundere personală a procurorilor numai dacă au acționat cu rea-credință sau de o manieră necorespunzătoare, cum ar fi, de exemplu, să ia decizii în timp ce se află sub influența alcoolului sau a drogurilor.”

CDL-AD(2008)019, Avizul privind proiectul de lege privind Parchetele Republicii Moldova, §53

„Articolul 62 reglementează abaterile disciplinare. Unele prevederi sunt vagi și potențial periculoase, și ar putea fi folosite pentru a submina un procuror sau pentru a-l controla. Criteriul (b) referitor la interpretarea sau aplicarea inegală a legii e deosebit de periculos. Acesta pare să poată fi aplicat într-un mod foarte subiectiv. E necesar să se facă distincția între eșecul de a lucra, și evaluarea subiectivă a calității deciziilor luate. Dacă aceasta din urmă trebuie luată în considerare, cu excepția unui caz grav în care deciziile sunt vădit ilegale, atunci există o problemă cu autonomia individului în cauză.”

CDL-AD(2008)019, Avizul privind proiectul legii Parchetelor din Moldova, §52

„[...] Persoanele care își părăsesc postul fără permisiune sau scuză pentru mai mult de 10 de zile sau care nu vin la muncă pentru un total de 30 de zile într-un an se consideră că au demisionat din funcție. Nu pare să se facă nicio excepție în această ultimă dispoziție pentru persoanele care sunt bolnave, și acest lucru ar trebui remediat.”

CDL-AD(2011)004, Avizul privind proiectul de lege privind judecătorii și procurorii din Turcia, §§48-49

„Articolul 64 prevede că reducerea salariului se referă la absența nejustificată. Condamnarea e o notificare scrisă care indică motivul, și poate fi impusă pentru o conduită care afectează respectul și încrederea față de funcția oficială, pentru discreditarea serviciului prin ținuta vestimentară inadecvată, pentru folosirea resurselor statului în scopuri private, pentru rele tratamente față de colegi și alte persoane. Riscul folosirii abuzive a puterii disciplinare a fost redus prin faptul că decizia finală privind sancțiunea disciplinară e luată acum de HSYK, dar un astfel de risc se menține. Prin urmare, se recomandă ferm ca reglementările privind sancțiunile disciplinare să fie revizuite pentru a se reduce temeiurile pentru astfel de sancțiuni, pentru a se asigura proporționalitatea și pentru a se limita sancțiunile disciplinare la încălcări grave ale atribuțiilor [...] de procuror.”

CDL-AD(2011)004, Avizul privind proiectul de lege privind judecătorii și procurorii din Turcia, §63

„Se pare că a lăsa impresia, mai degrabă decât a face efectiv, nu e un criteriu adecvat pentru aplicarea unei sancțiuni grave unui [...] procuror. O impresie poate fi complet greșită, și ar trebui să fie necesar să se demonstreze că [...] procurorul s-a angajat într-o conduită necorespunzătoare, mai degrabă decât că unii cred că ar fi putut-o face. Acest lucru e dus la extrem în articolul 68(e), care permite schimbarea locației în cazul în care se consideră că un judecător:

„a lăsat impresia că a fost implicat în luare de mită sau șantaj, chiar dacă nu s-au obținut dovezi materiale.”

CDL-AD(2011)004, Avizul privind proiectul de lege privind judecătorii și procurorii din Turcia, §71

„[...] [D]eși specificitatea funcției ar putea justifica eliberarea din funcție pentru aproape orice abatere, acest lucru ar fi poate disproportionat în cazul abaterilor administrative minore (de exemplu, în ce privește automobilismul) [...]”

CDL-AD(2013)025, Avizul comun privind proiectul de lege privind Parchetele din Ucraina, §137

„În ce privește săvârșirea unei infracțiuni, condamnarea pentru o infracțiune urmată de închisoarea de cel puțin șase luni e motiv de eliberare din funcție. Această prevedere e clară și nu există nicio

dificultate în aplicarea ei. Totuși, pare să existe o abordare oarecum indulgentă a pedepselor cu închisoarea. Trebuie avut în vedere faptul că în multe state, în mod normal, orice pedeapsă cu închisoarea face ca procurorul să nu se mai califice pentru funcția de procuror. Acest lucru e foarte important pentru a proteja reputația întregului sistem al parchetelor [...]”.

CDL-AD(2007)011, Avizul privind proiectul de lege privind Parchetele și proiectul de lege privind Consiliul Procurorilor din „Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei”, §56

„Conform articolului 95.1.e, funcția judecătorului sau procurorului încetează «dacă a fost condamnat la închisoare prin hotărâre definitivă». Condamnarea penală poate să nu ducă neapărat la o pedeapsă cu închisoarea, totuși, condamnarea, în majoritatea cazurilor, ar trebui să ducă la încetarea funcției.”

CDL-AD(2014)008, Avizul privind proiectul de lege privind Înalțul Consiliu al Judecătorilor și Procurorilor din Bosnia și Herțegovina, §122

„Articolul 66 se referă la suspendarea atribuțiilor procurorului atunci când e detașat sau în cursul unei cercetări preliminare sau al unei proceduri judiciare, în temeiul articolelor 155-158 din Codul de procedură penală, și e adecvat. Totuși, ar fi mai clar dacă articolele relevante din Codul de procedură penală ar fi menționate în mod specific la paragraful 1.2. În plus, trebuie precizat că suspendarea vizează atribuțiile procurorului, iar nu salariul sau ajutorul material sau social.”

CDL-AD(2013)025, Avizul comun privind proiectul de lege privind Parchetele din Ucraina, §153

“În Secțiunea 87.3 ASPGPOPEPC procurorul are dreptul la un salariu egal cu salariul de bază și sporurile permanente pe durata suspendării. 50% din această sumă poate fi reținută până la încetarea suspendării. Nu există criterii pentru reținerea celor 50%. Acest lucru ar putea fi folosit pentru a exercita presiuni asupra procurorului. În acest caz, libertatea de apreciere ar trebui exclusă.”

CDL-AD(2012)008, Avizul privind Legea CLXIII din 2011 privind Parchetele și Legea CLXIV din 2011 privind statutul Procurorului General, al procurorilor și ai altor angajați ai Parchetelor din Ungaria, §79

„Articolul 44 ar trebui să excludă explicit posibilitatea ca achitarea unei persoane acuzate de un procuror să justifice proceduri disciplinare împotriva procurorului, cu excepția cazului în care acuzațiile au fost aduse din neglijență gravă sau cu rea-credință. Se pare că, din cauza temerii de indicatorii de performanță și de procedurile disciplinare, procurorii fac presiuni asupra judecătorilor pentru a evita achitările. În prezent procurorii par să se simtă obligați să câștige toate cauzele, ca să nu se confrunte cu acțiuni disciplinare. Într-un stat de drept procurorii sunt părți supuse principiului egalității armelor și în mod necesar pierd cauze, fără ca acest lucru să conducă la acțiuni disciplinare împotriva lor.”

CDL-AD(2013)025, Avizul comun privind proiectul de lege privind Parchetele din Ucraina, §128

„Articolul 50 reglementează sancțiunile disciplinare ce pot fi aplicate unui procuror, și sunt adecvate. Totuși, paragraful 1 prevede că aceste sancțiuni nu pot fi aplicate Procurorului General. Acest lucru poate fi adecvat, având în vedere marja mare de apreciere în ce privește revocarea sa, dar această prevedere nu clarifică dacă procedurile disciplinare pot fi, totuși, inițiate împotriva Procurorului General, chiar fără posibilitatea de a impune vreo sancțiune. Această incertitudine apare întrucât nu e exclusă explicit aplicabilitatea articolelor 44-49 în cazul Procurorului General. Prin urmare, e necesar să se clarifice răspunderea disciplinară a Procurorului General.”

CDL-AD(2013)025, Avizul comun privind proiectul de lege privind Parchetele din Ucraina, §137

„[...] Sancțiunea reducerii cu 20% a salariului pe o perioadă de trei luni pentru o abatere disciplinară minoră (articolul 98) pare disproporționată.”

CDL-AD(2014)042, Avizul interimar privind proiectul legii Parchetului din Muntenegru, §95

„Sancțiunile disciplinare sunt «în vigoare» un an din momentul aplicării, timp în care procurorul nu poate fi promovat în funcție și nu poate beneficia de măsuri de stimulare (art. 42.5). Se sugerează să se reconsidere această prevedere. Pe de-o parte, un avertisment sau o mustrare nu e «în vigoare» pentru o perioadă de timp, ci pur și simplu rămâne. Pe de altă parte, pare inflexibil să excludem promovarea etc. pentru un anumit timp, fără luarea în considerare a circumstanțelor individuale.

Este important, având în vedere independența lor, ca procurorii să aibă siguranța postului. Condițiile în care aceștia pot fi sancționați (chiar revocați din funcție) ar trebui, prin urmare, formulate clar și fără ambiguități. [...]

În plus, potrivit articolului 42.2, care prevede că sancțiunile disciplinare trebuie să fie proporționale cu gravitatea abaterii săvârșite, se recomandă ca abaterile disciplinare prevăzute la articolul 39 să fie stabilite în funcție de gradul de severitate sau gravitate.”

CDL-AD(2015)005, Avizul comun privind proiectul Legii Parchetelor din Moldova, §§117, 118 și 120

3.5.3 Procedura disciplinară³

„[...] Un organism a cărui componență se bucură de încrederea publică ar trebui să investigheze acuzațiile de comportament inadecvat sau de incapacitate, și, dacă constată acuzația justificată, să facă o recomandare de demitere, dacă consideră că demiterea e justificată. Acest organism, de exemplu, poate avea o componență similară cu organismul de numire descris la paragraful 5 de mai sus, sau poate fi compus din membrii rămași ai Consiliului Național Judiciar. În mod alternativ, organismul ar putea fi format din trei judecători numiți de președinții instanțelor lor. Ar fi indicat să nu se implice Curtea Constituțională în anchetă sau în procedura de demitere, deoarece nu e puțin probabil ca ulterior să existe o contestație la această instanță, indiferent de rezultat. Indiferent de organismul ales, poate fi mai bine să fie format din membri *ex officio* decât numiți *ad-hoc*, pentru a evita aluziile că membrii săi au fost aleși astfel încât să se obțină un anumit rezultat. [...]”

CDL(1995)073rev, Avizul privind conceptul de reglementare al Constituției Republicii Ungare, capitolul 11, p. 7

„[...] [A]r fi de preferat ca deciziile disciplinare să fie luate de un organism mic, ai cărui membri să nu facă parte din Consiliul Procurorilor, și care să conțină un element de participare externă independentă. Dacă se menține schemat propusă, ar fi indicat să se precizeze, în conformitate cu articolul 136 din Constituție (care subliniază autonomia parchetului), că președintele Consiliului Procurorilor însărcinat cu deciziile disciplinare, precum și președintele Comisiei de disciplină, trebuie să fie membri din afara sistemului judiciar, și nu membri ai parchetului.”

CDL-AD(2014)042, Avizul interimar privind proiectul legii Parchetului din Muntenegru, §100

„În cazul procurorilor, alții decât Procurorul Republicii, deciziile de revocare se iau de Consiliul Procurorilor. [...] Din nou, nu există prevederi privind dreptul procurorului de a se prezenta în fața Consiliului și a se apăra sau de a cunoaște în prealabil acuzația.”

CDL-AD(2007)011, Avizul privind proiectul de lege privind Parchetele și proiectul de lege privind Consiliul Procurorilor din „Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei”, §61

„Articolul 152 și următoarele instituie în cadrul parchetului [organe specifice] care să se ocupe de procedurile disciplinare. Din cauza complexității procedurilor ele riscă să fie supraîncărcate, astfel că procedurile ar trebui simplificate. Dreptul la un proces echitabil și accesul la o instanță independentă care să supravegheze procesul nu trebuie încălcate. Prin urmare, ar fi indicat să nu se înființeze instanțe

³ Pe această temă a se vedea și capitolul 4.2.3 de mai jos privind procedurile în fața Consiliului Procurorilor

specializate în acest scop, deoarece aceasta poate duce la rezultate inechitabile atât pentru victimă/partea privată, din cauza unui eventual corporatism, cât și pentru procuror.”

CDL-AD(2011)007, Avizul privind proiectul de Lege organică a Parchetelor din Bolivia, §53

„[...] Cu toate acestea, măsurile disciplinare nu ar trebui dispuse de superiorul care e astfel și acuzator și judecător, ca într-un sistem inchizitorial. Consiliul Procurorilor ar fi mai potrivit pentru a soluționa cauzele disciplinare.”

CDL-AD(2012)008, Avizul privind Legea CLXIII din 2011 privind Parchetele și Legea CLXIV din 2011 privind statutul Procurorului General, al procurorilor și ai altor angajați ai Parchetelor din Ungaria, §77

„[...] [Î]ntrucât o plângere [disciplinară] poate fi formulată de o persoană care e membru al Consiliului sau e reprezentată în Consiliu, ar trebui să existe o prevedere care să excludă o astfel de persoană de la participarea la procedurile viitoare.”

CDL-AD(2014)042, Avizul interimar privind proiectul legii Parchetului din Muntenegru, §96

„[...] Dacă un membru al Consiliului Superior al Procurorilor a inițiat propunerea [de procedură disciplinară], atunci în mod evident acea persoană nu trebuie să voteze propunerea, și nici să ia parte la decizia adoptată de Consiliul Superior. Totuși prezentul text îi permite să voteze [...], și se pare că acest lucru e valabil chiar și pentru persoana acuzată. E important să se asigure că persoanele care pot iniția proceduri disciplinare nu participă ele însele la luarea deciziei, deoarece e necesar ca astfel de decizii să fie luate de o instanță echitabilă și imparțială, chiar dacă se poate introduce o cale de atac la Consiliul Superior și, ulterior, la instanțele de judecată.”

CDL-AD(2008)019, Avizul privind proiectul de lege a Parchetelor din Moldova, §66

„Prelungirea cu 3 ani a răspunderii disciplinare pentru abaterile menționate la articolul 39(b), (c) și (e) e problematică. În primul rând din cauza caracterului vag al formulării abaterilor în cauză (a se vedea comentariile de mai jos). În al doilea rând, accentul se pune pe natura încălcărilor, mai degrabă decât pe motivele pentru care măsurile disciplinare nu au fost luate înainte de termenul obișnuit de un an. Astfel de motive pot include ascunderea deliberată sau cazurile în care faptele sunt descoperite doar în cadrul procedurilor judiciare (în special cele în care se constată o eroare judiciară) la o dată ulterioară. Numai aceste din urmă considerente ar trebui să justifice o abatere de la termenul de prescripție. [...]

[A]ceeși problemă de imparțialitate apare într-o formă diferită, deoarece nu există nicio prevedere care să îl împiedice pe membrul CSP care a inițiat procedura disciplinară să ia parte la soluționarea căii de atac împotriva deciziei Comisiei de disciplină.

O procedură disciplinară poate fi declanșată și împotriva membrilor Consiliului Superior. Dacă un astfel de membru face apel împotriva unei decizii luate de Comisia de disciplină împotriva sa, proiectul de lege ar trebui să îl împiedice să își judece cauza, pentru a se evita orice amenințare la adresa imparțialității impuse membrilor Consiliului Superior. [...]

CDL-AD(2015)005, Avizul comun privind proiectul Legii Parchetelor din Moldova, §§116, 122 și 123

„[...] Articolul 65.6 din proiectul de lege prevede că în procedurile împotriva judecătorilor comisiile sunt compuse din judecători, în timp ce în procedurile împotriva procurorilor sunt formate din procurori – această soluție e binevenită. [...]

CDL-AD(2014)008, Avizul privind proiectul de lege privind Înalțul Consiliu al Judecătorilor și Procurorilor din Bosnia și Herțegovina, §95

„[...] [Î]ntrucât cel care susține acțiunea disciplinară e ales după obținerea avizului Parchetului Suprem, dintre procurorii săi, se poate pune întrebarea cât de obiectivă e această persoană în cazul în care reclamant e Procurorul Suprem. O alternativă ar putea fi, pentru a se asigura autonomia și independența deplină a «reclamantului disciplinar», ca acesta să nu fie procuror din Parchetul Suprem și să nu fie ales «după obținerea avizului Parchetului Suprem».”

CDL-AD(2014)042, Avizul interimar privind proiectul legii Parchetului din Muntenegru, §99

„Noua propunere din articolul 112 este ca procurorul disciplinar să fie un judecător numit de Consiliul Procurorilor la propunerea Președintelui Curții Supreme. Deși o asemenea soluție poate prezenta avantaje, ar fi de dorit să se precizeze că persoana desemnată nu va acționa în exercitarea atribuțiilor sale judiciare în timpul exercitării funcției de procuror disciplinar. O alternativă, pentru a se evita ca cercetările disciplinare împotriva procurorilor să fie făcute de un judecător și ca președintele Curții Supreme să fie implicat, ar fi ca procurorul disciplinar să fie numit de Consiliul Procurorilor dintre avocații calificați, care îndeplinesc aceleași cerințe ca în membrii Consiliului care nu au calitatea de procuror. Aceasta ar conferi cercetărilor disciplinare o autonomie și o independență sporite, ce au o importanță deosebită atât pentru procurori, cât și pentru publicul larg.

În ce privește Comisia de disciplină, este binevenit faptul că articolul 114 prevede acum că președintele Comisiei este un avocat membru al Consiliului Procurorilor [...]. Noua prevedere sporește credibilitatea și legitimitatea democratică a procedurii disciplinare, minimizând în același timp riscul ca obiectivitatea procesului să fie pusă la îndoială. Potrivit proiectului, însă, membrii Comisiei sunt numiți la propunerea Procurorului Suprem (în calitate de Președinte al Consiliului). Din motivele explicate mai sus, aceasta rămâne o soluție problematică, și ar trebui reconsiderată.

Noul alineat 3 al articolului 114 prevede că Procurorul Suprem nu poate fi membru al Comisiei de disciplină. [...] [a]ceasta pare a fi o prevedere dezirabilă [...].”

CDL-AD(2015)003, Avizul final privind proiectul revizuit al legii Parchetului din Muntenegru, §§52-54

„În cauzele disciplinare, inclusiv în cazul revocării procurorilor, procurorul vizat ar trebui, de asemenea, să aibă dreptul să fie audiat într-o procedură contradictorie. [...]”

CDL-AD(2010)040, Raportul privind standardele europene în ce privește independența sistemului judiciar: partea a II-a – Parchetele, §52

„În plus, ar trebui luată în considerare includerea în această dispoziție a posibilității suspendării procurorului până la finalizarea procedurii disciplinare. Acesta e o componentă importantă a standardelor internaționale privind investigarea încălcărilor grave ale drepturilor omului.”

CDL-AD(2013)025, Avizul comun privind proiectul de lege privind Parchetele din Ucraina, §133

„Articolul 71 [...] prevede dreptul [...] procurorului de a se apăra în cauzele disciplinare. Articolul prevede ca [...] procurorul să fie informat într-un mod care să indice separat și clar acțiunile care i se impută, obiectul anchetei precum și locul, timpul și circumstanțele acțiunilor despre care se susține că le-a desfășurat. [...] Procurorul are dreptul să ceară audierea de martori și administrarea de probe în favoarea sa. El are dreptul să studieze dosarul personal sau prin reprezentant și să primească copii, și se poate apăra, de asemenea, verbal sau în scris în fața HSYK, sau prin reprezentant. Aceste prevederi par clare și adecvate, iar modificarea e o îmbunătățire considerabilă a textului. Dreptul la apărare va fi reglementat într-o manieră mai detaliată, sporind protecția [procurorului] în cauză. Cu toate acestea, astfel de garanții procedurale în cadrul procedurii disciplinare nu sunt un substitut suficient pentru căile de atac împotriva deciziilor care interferează cu drepturile subiective [ale procurorilor], iar absența unui drept de apel la o instanță de judecată e o deficiență gravă a proiectului de lege.”

CDL-AD(2011)004, Avizul privind proiectul de lege privind judecătorii și procurorii din Turcia, §75

„De asemenea, proiectul de lege ar trebui modificat pentru a include o prevedere care să permită contestarea membrului agenției care instrumentează procedurile disciplinare, și recuzarea acestuia în cazurile în care există motive de îndoială cu privire la imparțialitatea sa.

De asemenea, e necesar să se clarifice sensul dispoziției din alineatul 6 care prevede nedivulgarea opiniilor divergente, deoarece acestea ar putea fi importante pentru exercitarea dreptului de recurs în temeiul articolului 51. În măsura în care procurorul nu are acces la ele în acest scop, dispoziția ar trebui modificată în consecință.”

CDL-AD(2013)025, Avizul comun privind proiectul de lege privind Parchetele din Ucraina, §§135 și 136

„[...] Având în vedere competența comisiilor de disciplină de a-l demite pe [...] procuror, o cale de atac la instanța de judecată e esențială, cel puțin în cazurile în care a fost aplicată o pedeapsă dură.”

CDL-AD(2014)008, Avizul privind proiectul de lege privind Înalțul Consiliu al Judecătorilor și Procurorilor din Bosnia și Herțegovina, §110

„Acest articol prevede dreptul procurorului cărui i s-a aplicat sancțiunea disciplinară de a o ataca la Tribunalul Administrativ. Cu toate acestea, condițiile exercitării acestui drept nu sunt clare. E un drept la judecarea din nou a cauzei – care e de preferat – sau e un control pur procedural?”

CDL-AD(2013)006, Avizul privind proiectul de amendamente la Legea Parchetelor din Serbia, §38

„În plus, e necesar să se clarifice dacă competența [organului disciplinar] de a interoga persoanele e sau nu guvernată de privilegiul împotriva autoincriminării, și, dacă nu este, să se extindă protecția oferită de acest privilegiu la orice astfel de interogatoriu.”

CDL-AD(2013)025, Avizul comun privind proiectul de lege privind Parchetele din Ucraina, §171

IV. CONSILIUL PROCURORILOR

„Deși o serie de țări au înființat Consilii ale Procurorilor, nu există un standard uniform obligatoriu pentru toate statele europene pentru astfel de Consilii.

Comisia de la Veneția consideră că aceste consilii, acolo unde există, sunt o structură adecvată pentru a asigura transparența și protecția procurorilor de rang inferior, prin furnizarea unei contribuții valoroase în procesele de numire și disciplinare.”

CDL-AD(2014)029, Avizul privind proiectul de amendamente la Legea Consiliului Procurorilor din Serbia, §§13 și 14

„S-a lucrat foarte puțin la stabilirea de standarde internaționale privind Consiliile Procurorilor, spre deosebire de situația Consiliilor Judecătorilor. Deși e tentant să se aplice standardele privitoare la acestea din urmă la Consiliile Procurorilor, există între sistemul judiciar și cel de urmărire penală unele diferențe semnificative pentru organizarea consiliilor respective.”

CDL-AD(2014)042, Avizul interimar privind proiectul legii Parchetului din Muntenegru, §37

„[...] În diferitele țări există diferite modele de gestionare a numirii și răspunderii disciplinare a procurorilor, iar crearea unui Consiliu separat al Procurorilor e unul din ele. Un altul e un Consiliu

comun al Judecătorilor și Procurorilor (cu secții separate, dacă e necesar)⁴. Acestea fiind spuse, crearea a două consilii separate e cu siguranță o opțiune legitimă și poate fi chiar de preferat în țările cu un sistem de parchete puternic și un sistem judiciar slab, întrucât prezența procurorilor în Consiliul comun poate fi percepută ca o amenințare la adresa independenței judecătorilor. Prin urmare, Comisia de la Veneția consideră că alegerea de a avea două consilii separate e acceptabilă.”

CDL-AD(2015)045, Avizul interimar privind proiectul de amendamente constituționale privind sistemul judiciar din Albania, §87

4.1 ATRIBUȚIILE ȘI COMPETENȚELE CONSILIULUI PROCURORILOR

„[Funcția] Consiliului Procurorilor este [...] «de a asigura independența parchetului și a procurorilor». Funcția sa ar trebui, de asemenea, să fie aceea de a supraveghea ca activitatea parchetelor să se desfășoare conform principiului legalității.

[...] [T]oți membrii Consiliului Procurorilor [sunt] aleși și revocați de Parlament. Nu e necesară o majoritate calificată. Acest fapt [...] lasă Consiliul în mâinile majorității parlamentare; aceasta, împreună cu numirea și revocarea tuturor procurorilor de către Parlament fără o majoritate calificată, face sistemul parchetelor [...] prea vulnerabil la presiunea politică și periclitează posibilitatea ca funcțiile procurorilor să fie îndeplinite în mod independent, conform principiului legalității.”

CDL-AD(2007)047, Avizul privind Constituția Muntenegrului, §§110-111

„[...] [A]mbiția ar trebui să fie ca, pe cât posibil, competența în chestiunile de numire și revocare să revină Consiliului Procurorilor și nu Parlamentului deoarece, în general, aceasta ar părea măcar să limiteze riscurile practice ale unei influențe politice nejustificate asupra acestor chestiuni. [...]”

CDL-AD(2008)005, Avizul privind proiectul de amendamente la Legea Procurorului din Muntenegru, §32

„Articolul 74 reglementează atribuțiile Consiliului Național al Parchetelor, dar niciuna nu îi permite să emită decizii obligatorii (în acest proiect de lege Consiliul apare a fi un simplu organ consultativ în privința politici penale și nu are nicio competență în numiri sau în măsurile disciplinare). În acest fel, instituția e lipsită de capacitatea de a împiedica influențele interne și externe să afecteze subiecte sensibile precum accesul la și îndeplinirea funcției de procuror.”

CDL-AD(2011)007, Avizul privind proiectul de Lege organică a Parchetelor din Bolivia, §44

“Articolul 75 reglementează statutul comisiilor de calificare și de disciplină. Cu toate acestea, structura sa sugerează că aceste comisii sunt considerate auxiliare parchetului, mai degrabă decât elementul cheie al reglementării și autogovernării sale. În acest sens, e foarte surprinzător faptul că aceste comisii – spre deosebire de Academia Națională de Procuratură din Ucraina – nu au statutul și celelalte atribute ale unei entități juridice. În plus, nu s-au făcut aranjamente bugetare separate pentru comisiile de calificare și de disciplină, iar absența lor le va submina în mod necesar independența. Prin urmare, ar fi oportun să se modifice această reglementare pentru a se rectifica aceste omisiuni și, astfel, a se sublinia importanța rolului care urmează să fie jucat de aceste comisii.”

CDL-AD(2013)025, Avizul comun privind proiectul de lege privind Parchetele din Ucraina, §161

„Activitatea ÎCJP ar trebui să fie cât mai transparentă posibil; ar trebui să răspundă în fața publicului prin rapoarte și informări difuzate pe scară largă. Obligația de informare poate include și pe cea de a

⁴ A se vedea CDL-AD(2015)022, Avizul privind proiectul de lege pentru modificarea și completarea Constituției (în domeniul justiției) Republicii Bulgare, §88, în care Comisia de la Veneția a salutat împărțirea Consiliului în două secții – una pentru judecători și alta pentru procurori.

prezenta Adunării Parlamentare un raport privind situația din instanțe sau parchete. Însă aceasta nu ar trebui transformată într-o responsabilitate formală a ÎCJP față de puterea legislativă sau executivă.

În acest sens articolul 25.3 e clar problematic, deoarece prevede că, în cazul în care rapoartele primesc o evaluare negativă, Adunarea Parlamentară «îl poate revoca pe președintele sau pe un membru al președinției Consiliului». Această dispoziție ar trebui eliminată. Pe de altă parte, ar trebui să fie un drept, iar nu o obligație a președintelui ÎCJP să participe la ședința Adunării Parlamentare și/sau să se angajeze în dezbateră raportului.”

CDL-AD(2014)008, Avizul privind proiectul de lege privind Înaltul Consiliu al Judecătorilor și Procurorilor din Bosnia și Herțegovina, §71-72

4.2 COMPONENTA CONSILIULUI PROCURORILOR ȘI STATUTUL MEMBRILOR SĂI

4.2.1 Alegerea/numirea membrilor Consiliului Procurorilor

„[...] Nu există un standard european în sensul că membrii Consiliului Procurorilor nu pot fi aleși de Parlament. [...]”

Această situație nu a împiedicat Comisia de la Veneția să pună ulterior în discuție legislația care dă Parlamentului competențe semnificative în privința alegerii membrilor Consiliului Procurorilor. [...]”

CDL-AD(2014)029, Avizul privind proiectul de amendamente la Legea Consiliul Procurorilor din Serbia, §§43 și 44

„Se recomandă ca o parte substanțială sau o majoritate a membrilor ÎCJP să fie *aleși* de colegii lor, și, pentru asigurarea legitimității democratice a ÎCJP, alți membri să fie aleși de Adunarea Parlamentară dintre persoanele cu calificări corespunzătoare. [...]”

CDL-AD(2014)008, Avizul privind proiectul de lege privind Înaltul Consiliu al Judecătorilor și Procurorilor din Bosnia și Herțegovina, §45

„[...] [E]ste foarte important ca Consiliul Procurorilor să fie conceput ca un *organ pluralist*, care include parlamentari, procurori, membri ai societății civile și un oficial guvernamental. [...]”

Dacă Procurorul Șef e ales și revocat cu o majoritate simplă de voturi în Parlament (a se vedea articolul 9¹ alin. 4 și articolul 9² alin. 12), devine cu atât mai important ca Consiliul Procurorilor să aibă o *componentă apolitică suficientă*, pentru a împiedica majoritatea parlamentară să își impună voința asupra acestui organism.

E binevenit faptul că un număr semnificativ de membri ai Consiliului sunt procurori aleși de colegii lor (patru din nouă), și se observă că în anumite sisteme procurorii pot fi chiar majoritari în astfel de organisme. [...]”

CDL-AD(2015)039, Avizul comun al Comisiei de la Veneția, al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE) și al Oficiului Pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (OSCE/ODIHR) privind proiectul de amendamente aduse Legii privind Parchetele din Georgia, §§33, 35 și 36

„[...] [C]onsiliul Procurorilor [...] nu poate fi un instrument de autoguvernare pură, ci [ar trebui să-și obțină] legitimitatea democratică din alegerea cel puțin a unei părți din membrii săi de Parlament.”

CDL-AD(2010)040, Raportul privind standardele europene privind independența sistemului judiciar: partea a II-a – Parchetele, §41

„Legea din 2004 a creat ÎCJP ca un organism unic și uniform. Deși acest lucru nu e cu totul neobișnuit, în mod ideal cele două profesii – judecători și procurori – ar trebui să fie reprezentate de organisme

separate. Din acest motiv, structura inițială a ÎCJP a fost criticată și s-a recomandat să fie divizat în două sub-consilii.

Totuși, dacă ambele profesii urmează să fie reprezentate în aceeași structură, aceasta trebuie să asigure o separare clară între cele două profesii. [...]"

CDL-AD(2014)008, Avizul privind proiectul de lege privind Înalțul Consiliu al Judecătorilor și Procurorilor din Bosnia și Herțegovina, §§58-59

„Probleme prezintă și componența Consiliului Național al Parchetelor, care e reglementată în articolul 72. În prezent e compus exclusiv din procurori. Președintele e Procurorul General, urmat de procurorii de departament și procurorii subordonați; singurul membru care nu e procuror e Directorul Procedurilor Disciplinare.

Comisia de la Veneția a comparat multe sisteme și a considerat întotdeauna că acolo unde un astfel de consiliu există – înființarea lui nu e o obligație – el ar trebui să fie compus nu doar din procurori ci și din alți actori, precum avocați sau cadre universitare din ramurile de drept adecvate. Componența Consiliului Național al Parchetelor nu ar trebui să acorde procurorilor competențe interne nejustificate de extinse, care i-ar împiedica să răspundă public, iar acțiunile lor ar trebui să fie transparente.”

CDL-AD(2011)007, Avizul privind Proiectului de Lege organică a Parchetelor din Bolivia, §§42-43

„[...] Conform acestei prevederi, avocații care asigură apărarea în cauzele penale nu pot fi membri ai Consiliului Procurorilor aleși de Parlament «din partea societății civile» (articolul 8¹ alin. 2 lit. d)). [...] [A]vând în vedere competențele limitate ale Consiliului Procurorilor și faptul că în mod normal acesta se întrunește doar de două ori pe an și se ocupă doar de numirea și revocarea Procurorului Șef, nu e clar de ce un avocat al apărării nu ar trebui să facă parte din acest organism. [...] În ce privește argumentul privind conflictul de interese, acest risc poate fi redus prin norme privind conflictele de interese mai specifice și strict formulate. În orice caz, în configurația propusă, Consiliul Procurorilor nu are niciun cuvânt de spus în numirea sau revocarea procurorilor de rang inferior care participă la procesele penale. Comisia de la Veneția a subliniat în trecut importanța includerii în procesul de înființare a consiliilor procurorilor sau a organismelor similare a profesioniștilor din domeniul dreptului cu experiență profesională apolitică, și printre aceștia a menționat expres membrii Baroului. Desigur, revine autorităților georgiene să decidă dacă e justificată menținerea acestei interdicții în proiectul de lege. Cu toate acestea, Comisia de la Veneția, OSCE/ODIHR și CCPE/DGI notează că nu ar fi înțelept să se excludă automat o întregă clasă de profesioniști independenți din domeniul juridic, care ar putea avea experiența necesară în problemele dezbătute în Consiliu, de la reprezentarea în Consiliul Procurorilor; dacă sunt necesare unele restricții, acestea ar trebui formulate cât mai restrâns posibil.”

CDL-AD(2015)039, Avizul comun al Comisiei de la Veneția, al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE) și al Oficiului pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (OSCE/ODIHR) privind proiectul de amendamente aduse Legii privind Parchetele din Georgia, §§53 și 54

„[...] [T]oți membrii Consiliului Procurorilor sunt numiți și eliberați din funcție de Parlament, fără majoritate calificată. Sistemul parchetelor [...] se află așadar în totalitate sub controlul partidului sau partidelor de la guvernare: [a]cest lucru nu e în acord cu standardele europene.”

CDL-AD(2007)047, Avizul privind Constituția Muntenegrului, §104;

A se vedea și CDL-AD(2008)005, Avizul privind proiectul de amendamente aduse Legii privind procurorul din Muntenegru, §13

„În plus ar trebui prevăzut un mecanism anti-blocare pentru alegerea avocaților eminenți, de ex. o majoritate de trei cincimi pentru votul ulterior, așa cum se prevede în art. 91 din Constituție pentru

alegerea membrilor Consiliului Judiciar care nu sunt magistrați, ori propunerea unui număr mai mare de candidați și alegerea cu majoritatea absolută a membrilor Parlamentului, sau alegerea de către Parlament potrivit unui sistem proporțional, ori transferarea atribuției de alegere către universități și reprezentanții avocaților.”

CDL-AD(2014)042, Avizul interimar privind proiectul legii privind Parchetul din Muntenegru, §49;

A se vedea și CDL-AD(2015)003, Avizul final privind proiectul de lege revizuit privind Parchetele din Muntenegru, §23

„[...] Echilibrul propus pentru Consiliu, în care procurorii au o ușoară majoritate, dar care conține o minoritate semnificativă de avocați eminenti, pare adecvat. E de asemenea binevenit ca atribuția de a numi jumătate din membrii Consiliului Procurorilor să fie dată diferitelor organe: aceasta ajută la evitarea unei conduceri corporatiste a parchetelor și îi poate oferi o legitimitate democratică. În plus, e înțelept ca ministrul justiției să nu fie el însuși membru, dar e rezonabil ca un funcționar al acestui minister să participe. S-ar putea pune totuși întrebarea dacă zece membri, pe lângă președinte, nu sunt prea mulți, de vreme ce există doar 140 de procurori în Muntenegru.”

CDL-AD(2014)042, Avizul interimar privind proiectul legii Parchetului din Muntenegru, §38

„[...] Natura autogovernării CSP ar putea fi pusă sub semnul întrebării, având în vedere calitatea de membri *ex officio* a ministrului justiției și a Președintelui Consiliului Superior al Magistraturii. Se sugerează ca acești membri să nu aibă drept de vot.

În ce privește reprezentanții societății civile din CSP, ar putea fi util să se precizeze, având în vedere relevanța lor pentru funcționarea sistemului de justiție penală, sectoarele cele mai relevante din care să provină (baroul, ONG-urile pentru drepturile omului etc.), și formarea/experiența juridică necesare. În plus, numirea lor de către Parlament pare problematică, dacă scopul e într-adevăr de a avea un Consiliu nesupus influenței politice. Dacă acest sistem va fi menținut, o opțiune ar putea fi înființarea unei comisii parlamentare în care să fie reprezentate egal toate partidele, care să se ocupe, potrivit unei proceduri transparente, de problema numirii membrilor din societatea civilă. O altă soluție ar putea fi ca numirea acestora să se facă de către reprezentanții profesiei din care provin – Uniunea Avocaților, adunarea senatelor universitare etc.

Procurorii aleși membri ai CSP sunt detașați din funcție pe perioada în care activează în Consiliu. Pentru asigurarea independenței și imparțialității lor în perioada în care activează în Consiliu, se sugerează să nu li se permită să candideze la funcția de Procuror General, de exemplu prin stabilirea unei interdicții în acest sens pentru persoanele care au fost membri în CSP în cele 12 luni anterioare procesului de selecție.”

CDL-AD(2015)005, Avizul comun privind proiectul Legii Parchetelor Republicii Moldova, §§131-133

„[...] [Î]n cazul Bosniei și Herțegovinei, implicarea puterii legislative în alegerea membrilor Înaltului Consiliu al Judecătorilor și Procurorilor va duce la un proces extrem de politizat, în care e improbabil ca meritele candidaților să aibă un efect semnificativ asupra rezultatului.”

CDL-AD(2014)008, Avizul privind proiectul de lege privind Înaltul Consiliu al Judecătorilor și Procurorilor din Bosnia și Herțegovina, §44

“Articolul 18 prevede încă faptul că, din cei cinci procurori aleși de Conferința Procurorilor, doar unul e ales din cadrul parchetelor de nivel inferior, ceilalți patru fiind aleși dintre procurorii din Parchetul Suprem, Parchetul Specializat și Înaltul Parchet. Pentru a asigura o reprezentare proporțională și echitabilă a parchetelor de la toate nivelurile, cel puțin doi membri ar trebui să fie aleși din cadrul

parchetelor de nivel inferior, ținând seama și de faptul că Procurorul Suprem este *ex officio* Președintele Consiliului Procurorilor. [...]"

CDL-AD(2015)003, Avizul final privind proiectul revizuit al legii privind Parchetele din Muntenegru, §21

„Spre deosebire de componența actuală a [Înaltului Consiliu al Judecătorilor și Procurorilor], proiectul de lege prevede că ÎCJP nu va include membri ai comunității profesionale juridice (aleși în prezent de Barouri). În avizul său din 2012 privind securitatea juridică și independența sistemului judiciar din Bosnia și Herțegovina, Comisia de la Veneția s-a întrebat dacă e înțelept ca din Înaltul Consiliu al Judecătorilor și Procurorilor, o instituție care stabilește criteriile de numire a judecătorilor și procurorilor și apoi face ea însăși numirile, să facă parte judecători, procurori și profesioniști din domeniul juridic. Totuși, în loc să se excludă cu totul profesioniștii din domeniul juridic, s-ar putea lua în considerare adăugarea de membri în numele comunității profesionale, care nu ar lărgi excesiv dimensiunea ÎCJP și ar asigura, în același timp, reprezentarea utilizatorilor sistemului judiciar.”

CDL-AD(2014)008, Avizul privind proiectul de lege privind Înaltul Consiliu al Judecătorilor și Procurorilor din Bosnia și Herțegovina, §31

„[...] [D]reptul de a numi un membru al Consiliului [Procurorilor] ar trebui să revină Apărătorului Drepturilor Omului [avocatul poporului], sau cel puțin Președintele Muntenegrului ar trebui să fie obligat să se consulte cu acesta înainte de a face propunerea. În ceea ce privește calificările, experiența relevantă în domeniul drepturilor omului ar trebui să fie un criteriu.”

CDL-AD(2008)005, Avizul privind proiectul de amendamente la Legea procurorilor din Muntenegru, §53

„Acest amendament introduce criterii specifice privind cunoștințele profesionale etc. pentru numirea procurorilor și a adjuncților acestora. Criterii mai detaliate vor fi stabilite de Consiliul Procurorilor.

Amendamentul trebuie salutat în special în lumina influenței politice puternice asupra numirii procurorilor [...]. Astfel, amendamentul subliniază că criteriile trebuie să fie strict legate de cunoștințele și calificările profesionale. În plus, formularea apare a fi suficient de largă pentru a nu exclude niciun criteriu relevant.”

CDL-AD(2008)005, Avizul privind proiectul de amendamente la Legea Procurorului din Muntenegru, §§38-39

„Acolo unde există, componența Consiliului Procurorilor ar trebui să includă procurori de la toate nivelurile, dar și alți actori precum avocați sau cadre universitare. Dacă membrii unui astfel de consiliu ar fi aleși de Parlament, ar fi preferabil ca alegerea să se facă cu majoritate calificată. Dacă consiliile procurorilor și judecătorilor sunt un singur organism, ar trebui să se asigure că judecătorii și procurorii nu se pot pune prin vot unii asupra celorlalți în procedurile de numire și disciplinare [...].”

CDL-AD(2010)040, Raportul privind standardele europene privind independența sistemului judiciar: partea a II-a – Parchetele, §66

„[...] [P]otrivit proiectului de lege, politizarea Consiliului e oarecum redusă de faptul că doi din cei patru membri aleși de Parlament provin din societatea civilă, și nu din rândul parlamentarilor. Totuși, acești candidați trebuie să obțină aprobarea majorității parlamentare (a se vedea articolul 8¹ alin. 2 litera (d)), care le poate determina poziția pentru întreaga perioadă de activitate. Pentru ca aceste persoane să fie mai puțin dependente de voința majorității parlamentare, e necesar să se instituie garanții suplimentare, aplicate atât în etapa de *desemnare* a candidaților, cât și în cea de *numire*.

În primul rând, desemnarea membrilor din partea societății civile și a mediului academic (articolul 8¹ alin. 2 (d)) ar trebui să se facă transparent, cu un proces de selecție care să urmeze reguli și criterii

clare, care ar trebui stabilite în proiectul de lege. Ar putea fi luate în considerare o serie de opțiuni. O posibilitate (cea mai simplă opțiune) ar fi ca anumiți deținători de funcții să obțină automat calitatea de membru al Consiliului, de ex. decanul unei facultăți de drept sau Președintele Uniunii Barourilor ar putea să devină membri *ex officio* ai Consiliului Procurorilor fără a fi aleși de Parlament.

În plus, o opțiune ar fi numirea în Consiliul Procurorilor a unuia sau mai multor membri ai sistemului judiciar. Judecătorii ar putea aduce propria experiență practică din sistemul de justiție penală în activitatea Consiliului, și ar contribui și la sporirea independenței acestui organism și, astfel, a încrederii publicului în activitatea Consiliului. Pentru această funcție ar putea fi luați în considerare o serie de judecători, inclusiv președinții anumitor instanțe (de exemplu, Curtea Supremă, tribunalul orașului Tbilisi și/sau tribunalele regionale).

O soluție alternativă, mai apropiată de schema propusă în proiectul de Lege, ar fi conferirea atribuției de desemnare unuia sau mai multor organisme independente din afara Ministerului Justiției sau a Consiliului Procurorilor, precum Înaltul Consiliu al Justiției, Uniunea Barourilor sau un organism ce reprezintă facultățile de drept și instituțiile academice. În acest proces ar trebui să se țină seama de nevoia de a păstra un echilibru între femei și bărbați în rândul candidaților. Atribuția de desemnare ar putea fi conferită și unor ONG-uri consacrate, fapt ce va spori transparența Consiliului Procurorilor și încrederea publicului în autonomia sa. În cazurile în care atribuția de desemnare a candidaților ar aparține unor actori externi, Parlamentul ar trebui să își păstreze totuși puterea de a-i aproba sau nu.

În același timp, dacă sunt prea multe organisme de desemnare și, prin urmare, prea mulți candidați, ar putea fi utilă înființarea unei comisii parlamentare compuse dintr-un număr egal de reprezentanți ai partidelor reprezentate în Parlament. Rolul unei astfel de comisii ar fi să pre-selecteze un anumit număr de candidați și să îi propună Parlamentului pentru alegeri. E important să se asigure pluralitatea candidaților în această etapă: Parlamentul ar trebui să aibă cel puțin doi sau, în mod ideal, trei candidați pentru fiecare post vacant din care să aleagă.

În etapa alegerii de către Parlament e important să se asigure că orientarea celor patru membri ai Consiliului aleși de Parlament nu e monolitică din punct de vedere politic. Pentru a realiza acest lucru pot fi luate în considerare două soluții alternative: alegerea cu majoritate calificată, sau introducerea cotelor pentru opoziție.

Soluția cea mai radicală ar fi să se prevadă că cel puțin doi din cei patru membri aleși de Parlament sunt aleși cu *majoritate calificată* (un membru care reprezintă Parlamentul și un membru care reprezintă societatea civilă). Aceasta ar garanta că cel puțin doi membri ai Consiliului sunt aleși ca urmare a unui compromis, și ar contrabalansa într-un fel faptul că alegerea a doi membri depinde mai mult de sprijinul majorității la putere, și că Ministrul Justiției e membru *ex officio* al Consiliului.

Întrucât o asemenea majoritate calificată e greu de obținut în actualul context politic din Georgia, este posibilă și o soluție alternativă: proiectul de lege ar putea introduce *cote pentru membrii numiți de partidele de opoziție*. Aceasta înseamnă că partidele de opoziție ar trebui să aibă dreptul de a numi cel puțin un membru al Consiliului, indiferent de numărul de locuri pe care le au în Parlament. Având în vedere puterea actuală a opoziției din Parlamentul georgian, opoziția ar putea primi chiar două locuri din patru: unul pentru un membru al parlamentului și unul pentru un membru al societății civile pe care opoziția dorește să îl desemneze. Oricare ar fi soluția aleasă, majoritatea parlamentară ar controla în continuare mai multe locuri în Consiliul Procurorilor, datorită participării Ministrului Justiției, dar influența sa decisivă în Consiliu s-ar reduce, iar Consiliul ar deveni mai echilibrat politic; pentru luarea deciziilor importante sau pentru blocarea lor, candidații aleși de majoritatea parlamentară ar trebui să obțină sprijinul celor aleși cu majoritate calificată sau numiți de opoziție, ori al membrilor aleși de Conferința Procurorilor.”

CDL-AD(2015)039, Avizul comun al Comisiei de la Veneția, al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE) și al Oficiului pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (OSCE/ODIHR) privind proiectul de amendamente aduse Legii privind Parchetele din Georgia, §§45-52

„Pentru asigurarea diversității geografice, proiectul de lege poate prevedea, în plus, că nu mai mult de un post vacant în Consiliul Procurorilor ar trebui ocupat de un reprezentant al unei anumite regiuni sau al orașului Tbilisi (inclusiv procurorul șef al parchetului districtual al orașului Tbilisi). În privința necesității realizării unui echilibru între femei și bărbați în componența Consiliului Procurorilor se remarcă faptul că, în conformitate cu Platforma de acțiune a ONU de la Beijing din 1995, statele ar trebui să stabilească, dacă e necesar prin acțiuni concrete, obiectivul echilibrului de gen în cadrul organismelor guvernamentale și al comitetelor, precum și al entităților administrative publice și al sistemului judiciar. Se recomandă includerea în proiectul de lege a unei cerințe similare de reprezentare echilibrată a genurilor.”

CDL-AD(2015)039, Avizul comun al Comisiei de la Veneția, al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE) și al Oficiului pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (OSCE/ODIHR) privind proiectul de amendamente aduse Legii privind Parchetele din Georgia, §58

„[...] Proiectul de lege indică faptul că compoziția ÎCJP trebuie să reflecte componența etnică a Bosniei și Herțegovinei, cu cel puțin șase membri din fiecare din popoarele constituente și un număr adecvat de membri din rândul celorlalte. De asemenea, ar trebui asigurată reprezentarea egală a genurilor. Aceste cerințe erau deja prezente în Legea din 2004, dar la acel moment nu erau furnizate cifre, legea vorbea pur și simplu de «reprezentativitatea generală» (articolul 4.4). Necesitatea de a avea cel puțin șase reprezentanți ai fiecărui popor constituent, împreună cu cerința egalității de gen, poate face selecția membrilor respectivi foarte dificilă și inflexibilă (a se vedea mai jos și secțiunile D și F). În plus, Comisia de la Veneția a declarat deja în avizul său privind situația constituțională din Bosnia și Herțegovina și competențele Înalțului Reprezentant (CDL-AD(2005)004), că sistemul judiciar nu trebuie organizat pe criterii etnice.

În plus, într-o țară de dimensiunea Bosniei și Herțegovinei, utilizarea unei cerințe privind o anumită compoziție etnică a ÎCJP va face foarte dificilă în practică îndeplinirea și a cerinței de a asigura reprezentarea egală a sexelor. Comisia de la Veneția sprijină ferm politicile menite să asigure echilibrul de gen în instituțiile publice și consideră că acestea ar trebui salutate, și că toate eforturile în această direcție ar trebui laudate. Cu toate acestea, o prevedere legală inflexibilă care stabilește o cotă pe criterii etnice și de gen peste cele de competență profesională – luând în considerare dimensiunea și populația țării – poate submina funcționarea eficientă a sistemului.

Articolul IX.3 din Constituția Bosniei și Herțegovinei, care prevede că «Funcționarii din instituțiile Bosniei și Herțegovinei trebuie să fie în general reprezentativi pentru popoarele Bosniei și Herțegovinei», nu se referă la cote exacte, ci la o reprezentare generală a popoarelor Bosniei și Herțegovinei. Aceeași formulare a apărut și în versiunea anterioară a proiectului de lege și, în împrejurările date, ar fi de preferat să se revină la acea versiune.”

CDL-AD(2014)008, Avizul privind proiectul de lege privind Înalțul Consiliu al Judecătorilor și Procurorilor din Bosnia și Herțegovina, §§32, 35 și 36

„În privința alegerii celorlalți membri, cei doi din cadrul Parchetului General și cei șase din cadrul parchetelor teritoriale și specializate, nu se prevede dacă sunt aleși separat în propriile parchete sau toți împreună în adunarea generală a procurorilor. Probabil, totuși, că ultima variantă nu ar funcționa, întrucât parchetele mai mari ar fi în situația să se impună prin vot asupra celor mai mici.”

CDL-AD(2008)019, Avizul privind proiectul de lege privind Parchetele Republicii Moldova, §60

4.2.2 Durata mandatului membrilor Consiliului Procurorilor

„[...] [Î]n majoritatea țărilor, membrii consiliilor judiciare sunt aleși pentru o perioadă destul de scurtă de timp (trei ani în Țările de Jos, șase ani în «Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei» etc.). În unele țări, membrii consiliului judiciar au un mandat pe viață (Canada, Cipru etc.), sau durata mandatului coincide cu cea a funcției primare a membrului. Toate aceste soluții sunt legitime.”

CDL-AD(2014)008, Avizul privind proiectul de lege privind Înalțul Consiliu al Judecătorilor și Procurorilor din Bosnia și Herțegovina, §§49

„În articolul 18 se prevede că durata mandatului în Consiliu ar trebui să fie de patru ani. Aceasta e o perioadă rezonabilă. Membrii pot fi realeși cu condiția să fi trecut cel puțin patru ani de la mandatul anterior (articolul 25). Aceasta pare o prevedere rezonabilă, deoarece nu ar fi de dorit ca persoanele să rămână în Consiliu o perioadă prea lungă.”

CDL-AD(2014)042, Avizul interimar privind proiectul legii Parchetului din Muntenegru, §40

„Articolul 76 prevede un mandat de 4 ani pentru membrii aleși ai CSP, dar nu stabilește nicio limită în privința realegerii membrilor CSP. Acest lucru ar putea avea efectul nedorit de a înrădăcina anumite persoane în birocrăția CSP, și de a-i face pe membrii CSP să își piardă legătura cu practica parchetului, de vreme ce, în timpul mandatului în Consiliu, membrii nu sunt procurori activi (articolul 72.8). Se recomandă să se ia în considerare limitarea alegerii membrilor CSP la un singur mandat, sau să se prevadă o pauză de timp înainte de realegere (maxim două mandate fiind adecvate).

Se reține, de asemenea, că durata mandatului membrilor coincide cu a mandatului președintelui CSP. O durată de 3 ani pentru acesta din urmă ar fi mai adecvată, pentru ca toți candidații să poată fi evaluați de la intrarea în funcție. În plus, se poate lua în calcul un aranjament prin care nu toți membrii să fie aleși în același timp (o treime la fiecare doi ani), care ar putea, de asemenea, limita posibilitatea ca membrii Consiliului să fie subordonați Procurorului General. [...]”

CDL-AD(2015)005, Avizul comun privind proiectul Legii Parchetelor Republicii Moldova, §§134 și 135

4.2.3 Alegerea/numirea/revocarea din funcție a Președintelui Consiliului Procurorilor. Alte organisme ale Consiliului

„Alegerea președintelui de către membrii Consiliului e binevenită (articolul 85).”

CDL-AD(2008)019, Avizul privind proiectului de lege privind Parchetele din Moldova, §62

„[...] [N]u există standarde europene cu privire la cine ar trebui să prezideze consiliul procurorilor [...].

Cu toate acestea, introducerea unui sistem electiv poate fi un pas spre îmbunătățirea autonomiei (garantată de articolul 164 din Constituție) și a legitimității CSP [...]”.

CDL-AD(2014)029, Avizul privind proiectul de amendamente la Legea Consiliului Procurorilor din Serbia, §§31 și 32

„Chiar dacă ministrul e membru *ex officio* al Consiliului Procurorilor, exercitarea de el a președinției Consiliului poate ridica îndoieli cu privire la independența acestui organism. Ar fi recomandabil ca Președintele să fie ales de membrii Consiliului Procurorilor din rândul lor (în mod ideal, cu excluderea ministrului dintre candidați). Consiliului i se va da posibilitatea și timpul necesar (de exemplu, o lună de la data la care toți membrii au fost numiți și e deplin funcțional) să își aleagă președintele cu majoritate simplă. Dacă nu reușește să facă acest lucru, ministrul justiției poate avea în continuare dreptul să exercite *ex officio* funcția de președinte.”

CDL-AD(2015)039, Avizul comun al Comisiei de la Veneția, al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE) și al Oficiului pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (OSCE/ODIHR) privind proiectul de amendamente aduse Legii privind Parchetele din Georgia, §40

„[...] [O]rganizarea ierarhică a parchetelor și obligația Procurorului Suprem de a conduce parchetele îl fac potrivit să prezideze și Consiliul Procurorilor. [...]”

CDL-AD(2014)042, Avizul interimar privind proiectul legii Parchetului din Muntenegru, §38

„Articolul 8 din proiectul de lege prevede că Adunarea Parlamentară va alege un președinte și doi vicepreședinți ai ÎCJP, care își vor schimba funcțiile la fiecare 16 luni pe parcursul mandatului de patru ani al ÎCJP. În esență, aceștia ar trebui să acționeze ca o *troică*. Cei trei nu pot proveni din același popor constituent sau din celelalte. Din același motiv ca în secțiunea D de mai sus (alegerea membrilor ÎCJP) în privința componenței ÎCJP, nu e oportun ca președintele și vicepreședinții ÎCJP să fie aleși pe criterii etnice, iar alegerea lor nu ar trebui să se facă de Adunarea Parlamentară. În plus, acest sistem de rotație a președinților slăbește ÎCJP.”

„[...] [E]ste important ca proiectul de lege să prevadă limitativ motivele pentru care Adunarea Parlamentară poate decide revocarea președintelui și a vicepreședintelui. Sunt greu de imaginat motivele (cu excepția demisiei), care pot duce la luarea unei decizii de către Adunarea Parlamentară de a înceta mandatul președintelui și a vicepreședintelui, care păstrează însă calitatea de membru în ÎCJP. Ar trebui să existe contribuții din partea unui organism de experți înainte ca Parlamentul să ia o decizie. În plus, spre deosebire de procesul electoral în care există o selecție prealabilă care limitează decizia Adunării Parlamentare, în decizia de demitere Adunarea Parlamentară nu are limite și acționează pe cont propriu. Acest lucru e nepotrivit și trebuie reconsiderat.”

CDL-AD(2014)008, Avizul privind proiectul de lege privind Înalțul Consiliu al Judecătorilor și Procurorilor din Bosnia și Herțegovina, §§47 și 48

„În plus, deși în articolul 82 alineatul (1) se prevede că secretariatele trebuie să fie «angajate» să ofere sprijin organizațional Comisiilor de Calificări și Disciplină, proiectul de lege nu conține nicio dispoziție privind criteriile de selecție sau procedura de numire a celor care vor lucra în aceste secretariate. Nu e clar dacă aceștia vor fi selectați dintre procurori, deși la alineatul (2) se prevede că salariul și beneficiile sociale ale acestora sunt reglementate de proiectul de lege și de legea funcționarilor publici. Totuși, nu se face nicio mențiune cu privire la membrii secretariatului în dispozițiile proiectului de lege care privesc salariile și beneficiile sociale. E evident important ca membrii secretariatului să aibă o experiență consistentă pentru a-și îndeplini sarcinile importante, iar dosarele lor disciplinare trebuie să fie, de asemenea, fără cusur. Prin urmare, la această dispoziție ar trebui adăugate criterii de selecție adecvate, precum și o procedură de numire. În plus, sunt necesare măsuri adecvate pentru a asigura independența celor care lucrează în cadrul Comisiei, iar articolul 82 ar trebui modificat în consecință.”

CDL-AD(2013)025, Avizul comun privind proiectul de lege privind Parchetele din Ucraina, §173

4.2.4 Procedurile în fața Consiliului Procurorilor⁵

„Acest articol stabilește că ședințele CSP sunt deschise publicului, în cazul în care CSP nu decide să lucreze în ședință nepublică, în conformitate cu regulamentul său de procedură. [...]”

Această modificare ar trebui salută și va contribui la transparența activității CSP. Cu toate acestea, majoritatea procedurilor CSP sunt de natură personală (alegeri, demiteri), iar persoanele implicate (candidați la funcții de procuror sau procurori în funcție) nu sunt actori politici, prin urmare nu își

⁵ Pe această temă a se vedea și capitolul 3.4.3 privind procedurile disciplinare.

dezvăluie datele personale către public. Securitatea sau alte motive legate de protecția datelor cu caracter personal ar putea necesita, de asemenea, ședințe nepublice.”

CDL-AD(2014)029, Avizul privind proiectul de amendamente aduse Legii privind Consiliul Procurorilor din Serbia, §§39 și 40

„ÎCJP e împuternicit să înființeze comisii care pot lua decizii și pot îndeplini sarcini în numele său (articolul 17 din proiectul de lege). Aceasta e o prevedere valoroasă, având în vedere gama largă de atribuții propuse să fie încredințate ÎCJP. Totuși, deciziile privind numirea judecătorilor și a procurorilor nu pot fi delegate comisiilor. Alegerea judecătorilor și a procurorilor se face cu votul majorității membrilor, dar pentru alegerea judecătorilor decizia trebuie susținută de cel puțin șapte judecători, la fel și pentru procurori. Acest lucru îi împiedică pe judecători sau pe procurori să își impună voința asupra celeilalte profesii.”

CDL-AD(2014)008, Avizul privind proiectul de lege privind Înalțul Consiliu al Judecătorilor și Procurorilor din Bosnia și Herțegovina, §§57

„Comisia de la Veneția salută de aceea înființarea [...] a două sub-consilii: unul pentru judecători și unul pentru procurori. Pare a fi o soluție echilibrată care, pe de-o parte, împiedică amestecul excesiv al unei profesii juridice în activitatea celeilalte și, pe de altă parte, face posibilă menținerea structurii actuale a ÎCJP, ca organism comun pentru judecători și procurori.

Fiecare sub-consiliu va avea 11 membri – nouă aleși dintre judecători sau procurori și doi aleși în numele puterilor legislative și executive. Sub-consiliile numesc judecătorii și procurorii, le evaluează activitatea și decid cu privire la statutul judecătorilor și procurorilor individuali (desemnare temporară, proceduri disciplinare, încetarea funcției etc.). Nici judecătorii și nici procurorii nu ar trebui să aibă vreo influență asupra problemelor disciplinare sau asupra numirilor celorlalți. Deși toți membrii ÎCJP au drept de vot și, prin urmare, membrii care nu sunt judecători sunt în măsură să influențeze votul, cerința ca un candidat pentru o funcție judiciară să fie susținut de șapte din cei nouă membri judecători face imposibil ca un candidat să poată reuși fără sprijinul judecătorilor, și e puțin probabil ca un candidat care are sprijinul necesar din partea judecătorilor să fie învins.

[...] Deși și-a exprimat repetat îngrijorarea cu privire la sistemele cu astfel de consilii mixte, Comisia de la Veneția e de părere că – în contextul particular al Bosniei și Herțegovinei – un astfel de sistem e adecvat, cu condiția ca celor două sub-consilii ale ÎCJP să li se ofere o autonomie mai mare.”

CDL-AD(2014)008, Avizul privind proiectul de lege privind Înalțul Consiliu al Judecătorilor și Procurorilor din Bosnia și Herțegovina, §§57

„Se va înființa [în cadrul Consiliului Procurorilor] o altă Comisie, în temeiul atribuțiilor legale ale Consiliului de evaluare a activității procurorilor. Pe lângă faptul că acest lucru ar putea duce la o concentrare considerabilă a puterii în mâinile Consiliului, se pune și întrebarea dacă acest lucru nu ar fi mai bine gestionat de un inspectorat specializat, decât de Consiliu.”

CDL-AD(2014)042, Avizul interimar privind proiectul legii Parchetului din Muntenegru, §64

„Articolul 71.4 din proiectul de lege prevede repartizarea aleatorie a cauzelor într-un mod stabilit printr-o decizie a ÎCJP. Trebuie clarificat faptul că aceasta trebuie să supună obligației de a înființa o comisie din care să nu facă parte persoane din instanța sau parchetul în care activează persoana acuzată, și care trebuie să fie formată din persoane de rang adecvat. Mecanismul realizării acestui obiectiv nu e clar.”

CDL-AD(2014)008, Avizul privind proiectul de lege privind Înalțul Consiliu al Judecătorilor și Procurorilor din Bosnia și Herțegovina, §§111

„[...] Se are în vedere ca, în chestiuni precum evaluările în vederea numirii sau soluționarea cauzelor disciplinare, Consiliul să funcționeze prin comisii mici, formate în mod normal din trei membri. Un astfel de model este deschis mai multor critici.

În primul rând, conferirea unor puteri atât de importante unui organism mic care le va exercita direct duce la crearea unui organism foarte puternic susceptibil de corupție. Există ideea că competențele privind numirile, promovările și disciplina nu ar trebui să fie exercitate toate de același grup restrâns de persoane.

În al doilea rând, Consiliul nu va lua doar decizii de principiu, ci va fi implicat în activitatea operațională de zi cu zi. În acest caz se poate pune întrebarea dacă metoda de alegere a Consiliului, care e adecvată pentru un organism destinat să fie reprezentativ și să exercite un rol de supraveghere generală, e cea mai bună metodă de selectare a unor persoane care vor avea un rol foarte tehnic. De exemplu, una dintre atribuțiile unei comisii compuse din membri ai Consiliului care se ocupă de examinări va fi să stabilească și să corecteze întrebările pentru examen (a se vedea articolul 57). Aceasta nu e o funcție care să fie conferită în mod normal unui organism ales, ale cărui funcții ar trebui să fie mai degrabă să supravegheze și să garanteze integritatea procesului, decât să se implice în aspectele sale tehnice. Se prevede, de asemenea, că Consiliul va organiza el însuși interviuri pentru funcțiile din cadrul parchetului (articolul 58).”

CDL-AD(2014)042, Avizul interimar privind proiectul legii Parchetului din Muntenegru, §§65-67

„În temeiul prezentului articol 32(4), decizia Consiliului Procurorilor cu privire la o plângere e definitivă și nu poate fi atacată în instanță. Modificarea introduce o cale de atac la instanța de contencios administrativ împotriva deciziilor Consiliului Procurorilor. Aceasta e o îmbunătățire, și e în conformitate cu practica din multe țări europene.”

CDL-AD(2008)005, Avizul privind proiectul de amendamente la Legea Procurorilor din Muntenegru, §37

„Articolul 98 prevede atacarea în instanță a hotărârilor Consiliului Superior al Procurorilor. Nu e clar dacă această cale de atac permite o nouă judecată pe fond sau e doar un recurs procedural pe motive de necompetență, încălcare a normelor de procedură sau altele asemenea.”

CDL-AD(2008)019, Avizul privind proiectul legii Parchetelor din Moldova, §64

„[...] Multe din deciziile Consiliului Procurorilor sunt, într-adevăr, suficient de importante pentru a se prevedea posibilitatea să fie atacate în instanță, precum și posibilitatea revizuirii procedurale. [...]”

CDL-AD(2014)042, Avizul interimar privind proiectul legii Parchetului din Muntenegru, §68

„Noul articol 36b [...] prevede că un candidat are dreptul să aibă o imagine de ansamblu asupra pregătirii *celorlalți candidați*, rezultatelor testelor scrise, evaluărilor *celorlalți candidați* și opiniilor cu privire la *alți candidați*, și să prezinte o declarație scrisă cu privire la toate acestea. [...] [A]ceastă dispoziție poate permite acuzații false între candidați. O astfel de prevedere poate aduce daune inutile și nemeritate candidaților. Se pune și întrebarea dacă această dispoziție nu e în conflict cu dreptul la intimitate. În general trebuie să se acorde atenție rezultatului evaluărilor, deoarece calitatea obiectivă și imparțială a acestuia poate fi pusă la îndoială.”

CDL-AD(2008)005, Avizul privind proiectul de amendamente la Legea Procurorului din Muntenegru, §40

„Articolul 81 prevede pe bună dreptate neparticiparea membrilor CSP în chestiunile în care pot exista îndoieli cu privire la obiectivitatea lor. Ar fi util să fie mai explicit cel puțin în două cazuri clare: să specifice, în primul rând, că membrii CSP nu ar trebui să soluționeze cauzele împotriva lor înșiși, și, în al doilea rând, că nu trebuie să soluționeze cauzele pe care le-au inițiat ei înșiși [...]”

CDL-AD(2015)005, Avizul comun privind proiectul Legii privind Parchetele Republicii Moldova, §138

4.2.5 Statutul membrilor Consiliului Suprem al Procurorilor. Încetarea anticipată a funcției de membru al Consiliului Procurorilor

„[...] Aceasta e o sursă de îngrijorare, deoarece poate însemna că organul de alegere ar putea să confirme un membru al Consiliului chiar atunci când există motive pentru revocarea acestuia. Decizia Consiliului Procurorilor ar trebui să aibă drept rezultat revocarea fără intervenția unui organ politic.”

CDL-AD(2014)042, Avizul interimar privind proiectul legii Parchetului din Muntenegru, §54

„O procedură de confirmare a încrederii e specifică instituțiilor politice precum guvernele care acționează sub control parlamentar. Nu e potrivită pentru instituții precum CSP, ai cărui membri sunt aleși pentru un mandat limitat. Mandatul acestor membri trebuie să se încheie numai prin expirarea termenului, pensionare, demisie sau deces ori eliberarea din funcție din motive disciplinare.

O procedură disciplinară poate fi declanșată doar pentru abateri disciplinare, nu pe motiv de «lipsă de încredere». Articolul 41 definește clar motivele care pot duce la demiterea membrilor CSP. Prin urmare, procedura disciplinară trebuie să se concentreze doar asupra întrebării dacă membrul CSP și-a îndeplinit sau nu atribuțiile «*în conformitate cu constituția și legea*». Această întrebare nu trebuie confundată cu întrebarea dacă respectivul membru se bucură în continuare de încrederea procurorilor și a procurorilor adjuncți care l-au ales. Procedura disciplinară trebuie să garanteze membrului CSP un proces echitabil. Deși se face referire la procesul echitabil în articolul 46a, ar trebui furnizate detalii privind garanțiile aferente.

În plus, nu e clar dacă această procedură se va aplica doar în cazul unei acțiuni ilegale sau și în cazul unui comportament imoral, neprofesionist sau neetic (care poate să nu fie ilegal, dar contrar spiritului Constituției și legii). De asemenea, nu e clar dacă factorul de proporționalitate e luat în considerare, de exemplu dacă «punerea sub acuzare» a unui membru e permisă în cazul încălcării oricărei legi, indiferent de gravitatea încălcării, de exemplu în cazul încălcării regulilor de circulație. De asemenea, nu e clar cum și prin ce procedură trebuie stabilite sau evaluate circumstanțele de fapt ale acțiunilor nelegale sau neconstituționale. În fapt, proiectul de lege nu conține prevederi specifice privind răspunderea disciplinară a membrilor CSP, și se concentrează pe revocare. De asemenea, ar trebui să se prevadă o cale de atac la instanță.

[...] Membrii consiliilor procurorilor sunt autonomi (a se vedea articolul 164 din Constituție), iar supunerea lor la un vot de neîncredere îi face prea dependenți de dorințele procurorilor și înseamnă efectiv că un membru ales al CSP poate fi revocat în orice moment, fără motive obiective. Comisia de la Veneția recomandă insistent ca o astfel de procedură să nu fie introdusă.”

CDL-AD(2014)029, Avizul privind proiectul de amendamente la Legea privind Consiliul Procurorilor din Serbia, §§52-54 și 56

„Articolul 28 se referă la revocarea din Consiliu. Membrii vor fi revocați dacă își îndeplinesc atribuțiile «*fără conștiință și fără profesionalism*» sau dacă sunt condamnați pentru o infracțiune care îi face «*nedemni să își îndeplinească atribuțiile de membru al Consiliului Procurorilor*». Se recomandă insistent să se definească mai în detaliu aceste motive. De exemplu, nu e clar ce fel de infracțiune ar face pe cineva «*nedemn*» să fie membru al Consiliului. De asemenea, membrii Consiliului sunt revocați dacă li se aplică o sancțiune disciplinară. Totuși, în unele cazuri pot fi impuse sancțiuni disciplinare pentru chestiuni relativ minore, caz în care demiterea ar fi o măsură disproporționată. În plus, legea ar trebui să prevadă ca motiv de revocare neîndeplinirea nejustificată a atribuțiilor.”

CDL-AD(2014)042, Avizul interimar privind proiectul de lege privind Parchetul din Muntenegru, §53

„În plus, articolul 28 ar trebui să asigure un proces echitabil pentru persoana care urmează să fie revocată, precum și faptul că decizia poate fi atacată în instanță. Revocarea trebuie decisă de ceilalți membri ai Consiliului, cu majoritate calificată, fără membrul în cauză.”

CDL-AD(2014)042, Avizul interimar privind proiectul de lege privind Parchetul din Muntenegru, §55

„[...] Comisia își reiterează recomandarea ca dispoziția privind remiterea deciziei de revocare către organul de alegere – un organism extern și uneori politic – să fie eliminată, iar revocarea să fie decisă de ceilalți membri ai Consiliului, cu majoritate calificată, fără membrul în cauză.”

CDL-AD(2015)003, Avizul final privind proiectul de lege revizuit privind Parchetul din Muntenegru, §26

„Proiectul de lege ar trebui să cuprindă prevederi privind statutul membrilor Consiliului Procurorilor; acest lucru e esențial pentru a garanta atât independența cât și stabilitatea acestui organism.

În primul rând, proiectul de lege ar trebui să precizeze că membrii Consiliului Procurorilor participă la lucrările acestuia personal, și nu pot primi instrucțiuni de la persoane sau organe din afara Consiliului în exercitarea funcției de membru al Consiliului Procurorilor.

[...] nu ar trebui ca un membru al Consiliului să poată fi destituit ușor din funcție. Deși revocarea anticipată ar trebui să fie întotdeauna posibilă în cazuri de abatere gravă sau de incompatibilitate, această decizie ar trebui să se bazeze întotdeauna pe motive specifice indicate în proiectul de lege, și să fie confirmată de majoritatea membrilor Consiliului însuși.

O singură prevedere se referă la încetarea anticipată a mandatului membrilor Consiliului: articolul 8¹ alin. 3 pare să sugereze că, dacă un procuror ales în Consiliu e destituit din funcție, calitatea sa de membru al Consiliului Procurorilor va înceta, de asemenea, înainte de expirarea mandatului de patru ani. Acest lucru poate crea o situație periculoasă întrucât, potrivit legii actuale, destituirea din funcție a unui procuror obișnuit e apanajul Procurorului Șef. Aceasta înseamnă că Procurorul Șef, folosindu-și competențele disciplinare, ar putea să îi înlăture din Consiliu pe procurorii care au votat pentru deschiderea unei anchete împotriva sa. Din nou, întrucât membrii Consiliului se află acolo în calitate personală, Consiliul ar trebui să decidă dacă unul dintre membrii săi ar trebui să părăsească Consiliul.

În același timp, motivele pentru destituirea anticipată pot fi diferite pentru membrii Consiliului care stau acolo în calitate personală și membrii Consiliului care sunt membri *ex officio*. În cazul în care un membru al Consiliului Procurorilor a fost ales în calitate personală, acesta nu ar trebui să fie înlăturat automat din Consiliu dacă titlul sau funcția sa se schimbă în timpul mandatului.”

CDL-AD(2015)039, Avizul comun al Comisiei de la Veneția, al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE) și al Oficiului pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (OSCE/ODIHR) privind proiectul de amendamente aduse Legii privind Parchetele din Georgia, §§60-64

„[...] [S]e pare [...] că o persoană poate fi înlăturată din ÎCJP pentru comportament imoral. Acest lucru pare a fi imprecis și, prin urmare, nesatisfăcător din punctul de vedere al standardelor legale.

Descalificarea poate fi legată de o abatere penală sau disciplinară. Calitatea de membru poate fi de asemenea suspendată în cazul în care statutul de judecător sau procuror este suspendat, de exemplu din cauza unei anchete penale în curs sau din alte motive prevăzute de lege.

În plus, decizia de încetare a activității a fost transferată de la ÎCJP la Adunarea Parlamentară. Această decizie nu pare să necesite o majoritate calificată. Dacă e luată în considerare împreună cu formularea foarte vagă a anumitor cauze (membrul nu își îndeplinește atribuțiile în mod adecvat, eficient sau imparțial; membrul comite un act din cauza căruia nu mai merită să își îndeplinească atribuțiile în cadrul Consiliului; etc.), aceasta poate duce la politizarea – sau la impresia politizării – activităților ÎCJP,

ai cărui membri depind de Adunarea Parlamentară nu doar pentru alegerea, ci și pentru exercitarea mandatului lor.

Incapacitatea membrului ÎCJP de a-și îndeplini funcția ar trebui, într-adevăr, să ducă la revocare, chiar dacă a fost cauzată de motive obiective. Totuși, trebuie luată în considerare perioada de absență; trebuie clar definită o perioadă minimă de timp după care se poate solicita revocarea membrului.”

CDL-AD(2014)008, Avizul privind proiectul legii privind Înaltul Consiliu al Judecătorilor și Procurorilor din Bosnia și Herțegovina, §§51-53 și 55

„În plus, membrii aleși ai CSP pot fi revocați de Adunarea Națională (chiar dacă la propunerea CPS în cazul procurorilor sau procurorilor adjuncți, la propunerea Uniunii Barourilor în cazul avocaților, și la propunerea decanilor facultăților de drept în cazul profesorilor). Acest rol al Adunării Naționale ar putea duce cu ușurință la politizarea activității CSP, deoarece deciziile sale nu se bazează strict pe temeuri obiective. Pericolul politizării în această situație e clar în comparație cu un sistem de parchete independente, dar e mai pronunțat chiar decât în cazul parchetelor subordonate Executivului (în care deciziile de revocare luate de un ministru – sau de un alt oficial de stat – și responsabilitatea politică a ministrului sunt, în principiu, separate unele de altele).

Există un factor suplimentar care crește pericolul politizării: votul de încredere propus în procedura de revocare. Un vot de încredere își are locul în sfera politică și ar trebui să se aplice doar în procesul decizional politic. [...]

Un vot de încredere ar trebui văzut ca specific instituțiilor politice, și nu e potrivit pentru instituții precum CSP. Membrii CSP sunt aleși pentru o perioadă determinată, iar mandatele lor trebuie să se încheie doar la expirarea acestei durate, prin pensionare, demisie sau deces ori la eliberarea din funcție din motive disciplinare (a se vedea comentariile de la capitolul V de mai jos). Prin urmare, Comisia de la Veneția recomandă insistent ca modificarea articolului 9a privind suspendarea mandatului din cauza unui vot de încredere să nu fie păstrată.”

CDL-AD(2014)029, Avizul privind proiectul de amendamente aduse Legii privind Consiliul Procurorilor din Serbia, §§27, 28 și 38

„Demiterea membrilor Consiliului Procurorilor fără niciun criteriu e problematică. În conformitate cu secțiunea 9.2 ASPGPOPEPC, pentru demitere sunt necesare mai mult de jumătate din voturile valabil exprimate. Consiliul poate demite unul dintre membrii săi cu majoritate simplă. Cazurile în care un membru al Consiliului Procurorilor poate fi demis ar trebui prevăzute în lege. O astfel de prevedere merită, desigur, să aibă statutul de act cardinal.”

CDL-AD(2012)008, Avizul privind Legea CLXIII din 2011 privind Parchetele și Legea CLXIV din 2011 privind statutul procurorului general, al procurorilor și ai altor angajați ai Parchetelor din Ungaria, §53

„Se observă că Consiliul Procurorilor urmează să stabilească cuantumul remunerațiilor membrilor săi pentru activitatea în Consiliu. În opinia Comisiei, nu este înțelept ca un organism al statului să-și stabilească propriile remunerații.”

CDL-AD(2014)042, Avizul interimar privind proiectul legii Parchetului din Muntenegru, §58

„[...] [A]vând în vedere competențele extinse ale membrilor Consiliului Procurorilor, niciun membru nu ar trebui să aibă dreptul, în timp ce lucrează în Consiliu, să fie promovat în funcție. [...]”

CDL-AD(2014)042, Avizul interimar privind proiectul legii Parchetului din Muntenegru, §52;

A se vedea și CDL-AD(2015)003, Avizul final privind proiectul de lege revizuit privind Parchetul din Muntenegru, §24

VI. DOCUMENTE DE REFERINȚĂ

Orientări și studii

CDL-AD(2010)040, Raportul privind standardele europene privind independența sistemului judiciar: partea a II-a, Parchetele [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)040-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)040-e)

CDL-AD(2016)007, Lista de verificare privind statul de drept

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e)

Avize privind anumite țări

CDL(1995)073rev, Avizul privind conceptul de reglementare al Constituției Republicii Ungare

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(1995\)073-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(1995)073-e)

CDL-INF(1996)006, Avizul privind Proiectul de Constituție al Ucrainei

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(1996\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(1996)006-e)

CDL-AD(2004)038, Avizul privind proiectul de lege de modificare a Legii Ucrainei privind Parchetele, §26 [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2004\)038-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2004)038-e)

CDL-AD(2005)014, Avizul privind Legea Federală privind Procuratura (Parchetele) Federației Ruse

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)014-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)014-e)

CDL-AD(2007)011, Avizul privind proiectul de lege privind Parchetele și Proiectul de lege privind Consiliul Procurorilor din „Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei”

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)011-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)011-e)

CDL-AD(2007)047, Avizul privind Constituția Muntenegrului

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)047-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)047-e)

CDL-AD(2008)005, Avizul privind proiectul de amendamente la Legea privind Procurorul din Muntenegru [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2008\)005-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2008)005-e)

CDL-AD(2008)019, Avizul privind proiectul de lege cu privire la Parchetele Republicii Moldova

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2008\)019-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2008)019-e)

CDL-AD(2009)048, Avizul privind proiectul de lege al Ucrainei privind Parchetele

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)048-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)048-e)

CDL-AD(2010)041, Avizul privind Proiectul de lege de modificare a Legii puterii judecătorești și Proiectul de lege de modificare a Codului de procedură penală al Bulgariei

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2010\)041-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2010)041-e)

CDL-AD(2011)004, Avizul privind proiectul de lege privind judecătorii și procurorii din Turcia

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)004-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)004-e)

CDL-AD(2011)007, Avizul privind Proiectului de Lege organică a Parchetelor din Bolivia

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)007-e)

CDL-AD(2012)008, Avizul privind Legea CLXIII din 2011 privind Parchetele și Legea CLXIV din 2011 privind statutul Procurorului General, al procurorilor și ai altor angajați ai Parchetelor din Ungaria

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)008-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)008-e)

CDL-AD(2013)006, Avizul privind proiectul de modificare a Legii cu privire la Parchetele din Serbia

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)006-e)

CDL-AD(2013)025, Avizul comun privind proiectul de lege privind Parchetele din Ucraina

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)025-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)025-e)

CDL-AD(2014)008, Avizul privind proiectul de lege privind Înaltul Consiliu al Judecătorilor și Procurorilor din Bosnia și Herțegovina

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)008-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)008-e)

CDL-AD(2014)029, Avizul privind proiectul de modificare a Legii privind Consiliul Procurorilor din Serbia

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)029-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)029-e)

CDL-AD(2014)041, Avizul interimar privind proiectul de lege privind Parchetul specializat din Muntenegru [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)041-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)041-e)

CDL-AD(2014)042, Avizul interimar privind proiectul de lege privind Parchetul din Muntenegru [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)042-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)042-e)

CDL-AD(2015)002, Avizul final privind proiectul revizuit de lege privind Parchetul specializat din Muntenegru [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)002-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)002-e)

CDL-AD(2015)003, Avizul final privind proiectul revizuit de lege privind Parchetul din Muntenegru

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)003-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)003-e)

CDL-AD(2015)005, Avizul comun privind proiectul Legii Parchetelor Republicii Moldova

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)005-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)005-e)

CDL-AD(2015)026, Avizul privind amendamentele aduse Constituției Ucrainei privind sistemul judiciar, astfel cum au fost propuse de Grupul de lucru al Comisiei Constituționale în iulie 2015

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)026-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)026-e)

CDL-AD(2015)039, Avizul comun al Comisiei de la Veneția, al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE) și al Oficiului pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (OSCE/ODIHR) privind proiectul de amendamente aduse Legii privind Parchetele din Georgia

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)039-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)039-e)

CDL-AD(2015)045, Avizul interimar privind proiectul de amendamente constituționale privind sistemul judiciar din Albania

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)045-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)045-e)

CDL-AD(2016)009, Avizul final privind proiectul revizuit de amendamente constituționale privind sistemul judiciar (15 ianuarie 2016) din Albania

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)009-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)009-e)

CDL-AD(2016)025, Avizul comun aprobat privind proiectul de lege „privind introducerea amendamentelor și modificărilor Constituției” în Republica Kârgistan

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)025-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)025-e)

CDL-AD(2017)013, Avizul privind proiectul de Constituție revizuită a Georgiei

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)013-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)013-e)

CDL-AD(2017)018, Avizul privind Legea sistemului judiciar din Bulgaria

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)018-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)018-e)