

Vito MONETTI
Procuror general adjunct, Roma
Vice Președinte MEDEL

Procurorii în sistemul de drept penal – misiunea Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE)

1. Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni a fost creat de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei în 2005 și s-a întrunit pentru prima dată la 6 iulie 2006 la Moscova. Este organism consultativ al Comitetului de Miniștri ca și Consiliul Consultativ al Judecătorilor din Europa; cele două sunt similare, însă nu identice.

Sarcina fundamentală a celor două organisme este depunerea de “Avize” pe probleme tehnice la Comitetul de Miniștri; colegii noștri de la CCJE au posibilitatea de a-și transmite programele de lucru proprii direct la Comitetul de Miniștri în vederea aprobării; pe de altă parte, Procurorii nu beneficiază de acest contact direct cu cea mai reprezentativă instituție politică a Consiliului Europei, propunerile CCPE trebuind să treacă în prealabil prin birourile altui organism – Comitetul European pentru Probleme ale Fenomenului Infrațional (CDPC) și pot ajunge la Miniștri numai după aprobarea lor de către CDPC. Acest Comitet, în pofida structurii sale oficiale mixte¹, trebuie să fie considerat ca expresie directă a Guvernelor noastre care- să concluzionăm – au decis să aibă control dublu asupra activităților CCPE.

Îmi cer scuze pentru oferirea acestor detalii aparent inutile, însă ele exprimă într-un mod foarte simbolic echilibrul dificil al Procurorilor, când luăm în considerare rolul lor instituțional.

Poziția lor “mediană”, cu Guvernele, poliția și puterea politică pe de o parte și cu Judecătorii pe de altă parte; pe de o parte având exigențele represive și anumite așteptări de “imunități necuvenite” și, pe de altă parte, principiile Statului de Drept, care înseamnă respectul pentru Drepturile Omului și supunerea tuturor indivizilor și tuturor Puterilor Legilor democratic adoptate. Suntem cu toții conștienți de riscul permanent la care sunt supuși Procurorii: ei pot reprezenta “brațul lung” al guvernelor, un instrument de control al judecătorului de către puterea politică, o cale de a limita independența și autonomia Instanțelor.

2. Procurorii sunt “autorități publice care, din partea societății și în interesul public, asigură aplicarea legii când încălcarea acesteia atrage o sancțiune penală, ținând cont atât de drepturile individuale ale persoanei cât și de necesitatea de a asigura un sistem de justiție penală eficace”.

¹ Pe lângă delegațiile naționale ale Statelor membre sunt și reprezentanți ai Adunării Parlamentare și ai Congresului Autorităților Locale și Regionale din Europa, reprezentanți ai Comisiei Europe și ai Secretariatului General al Consiliului Uniunii Europene, ca și diverși Observatori.

Am dorit să încep prin citarea unei definiții statuată în Recomandarea Rec(2000)19 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei asupra Rolului Procurorilor în Sistemul Justiției Penale, întrucât baza de idei a CCPE este conținută de acest document, ca și în textele adoptate de CPGE, Conferința Procurorilor Generali din Europa, organism care a precedat CCPE, cu competențe identice, și anume să disemineze conținutul Recomandării 19 și să verifice dacă și cum acesta a fost implementat în Statele noastre.

O trecere generală în revistă a problemelor examinate de CPGE la adunările sale anuale² permite identificarea unor teme recurente care au fost mai bine focalizate și articulate în timp.

- a) Cooperarea internațională,
- b) Statul de Drept și Drepturile Omului,
- c) implementarea concretă a Recomandării R 19/2000.

În ceea ce privește cooperarea internațională, aceste documente încep să exprime intenția creării unui “*Grup de legătură*”, alcătuit dintr-un număr mic de Procurori a căror menire ar fi să organizeze contacte și schimburi de informații neoficiale între Procurori ... și în special între Procurori specializați în cazuri implicând *infracționalitatea organizată*”³ “*sau corupția*”; aceste legături ar trebui extinse la “EUROJUST și la alte organisme de cooperare judiciară”⁴. Apoi, aceștia sugerează crearea unei baze de date care să strângă împreună piste și probe ale infracțiunilor transnaționale, ca și un alt tip de bază de date în legătură cu legislațiile naționale pe sisteme jurisdicționale geografice, sau reguli de procedură. Structuri permanente specializate și informația sunt considerate cuvinte-cheie pentru îmbunătățirea cooperării internaționale.

În ceea ce privește chestiunea Drepturilor Omului, CPGE mai întâi “a recunoscut că garantarea drepturilor individuale, mai ales regulile protecției datelor, impun limitări juste ale schimburilor internaționale de informații și i-a cerut Consiliului Europei să înființeze un comitet de experți care să studieze astfel de chestiuni și să facă recomandări”⁵. Apoi (în concluziile conferinței de la București, din 2001) a introdus o declarație cu dublă importanță: cooperarea judiciară internațională în materie penală este clădită pe principiul Statului de Drept și pe respectarea Drepturilor Omului. Lucruri care, drept consecință, a trebuit să fie îmbunătățite.

Aceste concluzii ne conduc către documentele despre implementarea Recomandării Rec(2000) 19.

Dintr-un punct de vedere metodologic, în primul rând au fost identificate mecanisme posibile de monitorizare prin utilizarea de chestionare și “*întâlniri ad hoc, sau prin exerciții de*

² 2000 Caserta (Italia), 2001 București, 2002 Ljubljana, 2003 Bratislava, 2004 Celle (Germania), 2005 Budapesta, 2006 Moscova, în timp ce o conferință a CCPE a avut loc la Varșovia în iunie 2007.

³ Caserta, 2000, „Protejarea societății de infracționalitatea organizată”.

⁴ București, 2001.

⁵ Caserta, 2000.

*evaluare reciprocă constând în verificări la fața locului*⁶; în același timp și într-o manieră mai detaliată, s-a adăugat că “În acest cadru, Conferința îi încredințează Biroului său sarcina de a reaminti instanțelor relevante liniile directoare valabile, în cel mai potrivit mod și în regim de urgență când există indicii că implementarea anumitor puncte din Recomandare ridică probleme într-un Stat anume. Acesta va prezenta raport Conferinței asupra situației respective în urma acestei acțiuni”.

Această ultimă frază este conținută de documentul concluziilor de la întâlnirea de la Bratislava (2003) care a luat în discuție câteva dintre problemele principale ale Procurorilor, transpuse în următoarea formulare: “*Recunoscând cererea publică pentru o mai mare claritate în relațiile dintre procurori și autoritățile politice, ca și dificultățile întâmpinate de cele din urmă, Conferința și-a menționat preocuparea față de imixtiunile partizane care apar sau pot apărea în multe Parchete din Europa. Aceasta a reamintit faptul că funcțiile celor din urmă cer recunoașterea unui statut oficial pe aceeași bază ca și judecătorii, asigurând, mai ales în ceea ce privește numirile și cariera, o imparțialitate absolută din partea tuturor membrilor săi și garanții efective împotriva oricărei interferențe partizane în exercitarea îndatoririlor lor. Conferința a subliniat faptul că aceste garanții trebuie să ia în considerare organizarea mai mult sau mai puțin centralizată a Parchetelor, situațiile în care Procurorii nu sunt asimilați puterii judecătorești, ca și natura legalistă sau discreționară a acuzării. Aceasta a insistat în continuare asupra necesității ca autoritățile politice să facă tot posibilul pentru a promova încrederea publică în procurori*”.

Pentru completarea descrierii esențiale a pozițiilor exprimate în documente care reprezintă completarea ideală a Recomandării 19, este importantă rememorarea întâlnirii de la Celle (2004) care, după recunoașterea existenței unei “*tendințe către armonizarea europeană a obiectivelor diverselor sisteme juridice, care acum tind să se concentreze pe principiile intertesului public, egalitatea tuturor în fața legii și personalizarea justiției penale*” a sugerat posibilitatea “*unor răspunsuri alternative la justiția penală, cum ar fi opțiuni civile sau administrative, delictelor minore în sine, consimțământul învinuitului și a victimei atunci când este cazul; însă în același timp sublinia faptul că “principiul acuzării discreționare merită a fi aplicat numai în cazul unor infracțiuni minore date fiind condițiile cauzei nu trebuie să fie aplicat în cauze care comportă delictelor grave și mai ales infracțiuni de corupție sau care implică politicieni (jurisprudența CEDO)*”.

⁶ București, 2001.

Acest citat din jurisprudența Î instanței de de la Strasbourg trebuie să fie înțeles prin raportare la acele decizii care au afirmat o încălcare a articolului 13⁷ al CEDO, când autoritățile naționale, fiind informate despre o presupusă încălcare a Dreptului protejat de Convenție, nu iau nici o măsură sau nu arată niciun fel de interes serios în a se ocupa de cazul respective într-un termen rezonabil⁸.

În sfârșit, documentele adoptate la Budapesta (2005).

Acestea au luat în discuție relația cu Poliția, spunând că “Procurorii supraveghează legalitatea cercetărilor efectuate de către Poliție și monitorizează respectarea Drepturilor Omului de către aceasta; Poliția este răspunzătoare în fața Parchetului sau a altei autorități îndreptățite în special pentru prevenirea abuzului de putere în timpul fazei de cercetare penală și pentru asigurarea respectării Drepturilor Omului”.

Dar, mai presus de orice sunt “Directivile de la Budapesta”, adică “Directivile Europene în legătură cu Etica și Conduita Procurorului”, o declarație al carei scop este identificarea unui posibil model pozitiv pentru activitățile Procurorului, care reprezintă un fel de sinteză actualizată a Recomandării 19 și a documentelor care i-au urmat, mai sus menționate.

Un model de profesionist responsabil pentru deciziile sale, conștient de și arătând respect pentru Drepturile persoanelor implicate, care este și se simte imparțial, este reprezentantul unei “autorități publice care acționează din partea societății și în interesul public”, cu o serie de garanții împotriva oricărei presiuni neavenite sau ilegale (fie venind din partea puterilor externe fie cauzate de ierarhia internă).

Câteva cuvinte se cuvine să fie dedicate separat Procurorului care deține o poziție ierarhică.

Directivile de la Budapesta, în ceea ce privește responsabilitățile Procurorului, amintesc în mod expres câteva dintre regulile consfințite de Recomandarea 19. Printre altele, pare importantă menționarea Regulii 36, care spune:

- a) Pentru promovarea unei activități echitabile, consecvente și eficiente a procurorilor, statele trebuie să încerce să:
 - acorde o primă considerație metodelor de organizare ierarhice, totuși fără a permite acestor metode de organizare să ducă la structuri birocratice ineficace sau obstructive;
 - definească linii directoare generale pentru aplicarea politicii în domeniul penal;

⁷ Articolul 13 – Dreptul la recurs efectiv – Oricare persoană ale cărei drepturi și libertăți așa cum sunt ele menționate în Convenție au fost încălcate, va avea drept de recurs efectiv la o autoritate națională chiar dacă încălcarea a fost făcută de o persoană în calitate oficială.

Articolul 35 – Criteriul admisibilității – 1. Curtea se poate ocupa de o cauză numai după epuizarea tuturor căilor de recurs interne, potrivit regulilor general recunoscute ale dreptului internațional, într-un termen de șase luni începând cu data hotărârii interne definitive.

- definească principiile generale și criteriile care vor fi utilizate drept referință și pe baza cărora se vor lua decizii în fiecare caz în parte, pentru a preveni decizia arbitrară.
- b) Metodele de organizare, liniile directoare, principiile și criteriile mai sus menționate ar trebui decise de parlament sau de guvern sau, dacă legea națională consfințește independența procurorilor, de reprezentanți ai acestora.
- c) Publicul trebuie să fie informat în legătură cu organizarea, liniile directoare, principiile și criteriile mai sus menționate; acestea trebuie comunicate oricărei persoane, la cerere.

Politica Penală implică posibilitatea de a emite instrucțiuni în anumite Țări , de către Miniștri, și îndatorirea corespondentă a Procurorilor de a le respecta. Acesta este un subiect extrem de important din cauza riscului de a decide în mod arbitrar în numele Politicii Penale, și de a-l folosi pe Procuror ca instrument în lupta politică.

Principiile enumerate se doresc a reprezenta un raspuns dat acestei chestiuni.

Exemplul legislației olandeze și reacțiile din cadrul Comitetului de experți al Consiliului Europei.