

Consiliul Europei

CCPE(2012) 3 Final

11 decembrie 2012, Strasbourg

CONSILIUL CONSULTATIV AL PROCURORILOR EUROPENI
(CCPE)

AVIZ (2012) nr. 7
al CONSILIULUI CONSULTATIV AL PROCURORILOR EUROPENI
PRIVIND MANAGEMENTUL RESURSELOR DE CARE DISPUN
PARCHETELE

adoptat de CCPE la a 7-a ședință plenară
(26-27 noiembrie 2012, Strasbourg)

I. INTRODUCERE

1. Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE) a fost înființat de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei în 2005 cu sarcina de a emite avize cu privire la funcționarea parchetelor și de a promova implementarea efectivă a Recomandării Rec(2000)19 a Comitetului de Miniștri către Statele Membre privind rolul procuraturii în sistemul de justiție penală.
2. Comitetul de Miniștri a indicat CCPE în 2012 să adopte un Aviz în privința atenției acordate managementului mijloacelor de care dispun parchetele¹.
3. CCPE a elaborat prezentul Aviz pe baza răspunsurilor primite de la 30 de State Membre la un chestionar². Conform acestor răspunsuri, nivelul de autonomie financiară pare să exercite un impact asupra instrumentelor aflate la dispoziția parchetelor pentru gestionarea propriilor resurse. Competența pentru stabilirea bugetului se împarte în majoritatea cazurilor între serviciul de procuratură și ministerul de justiție; adesea, ministerul de finanțe este și el direct implicat. Aproximativ jumătate dintre state au indicat faptul că bugetele parchetelor lor sunt determinate de sistemul de management prin rezultate care cuprind obiective cum ar fi eficiența și productivitatea.
4. În plus, un număr semnificativ de țări au indicat faptul că bugetele alocate parchetelor sunt considerate insuficiente; această situație fiind amplificată de actuala criză. Situația economică curentă reprezintă o provocare pentru eficiența actului de justiție, dar poate fi totodată și o oportunitate pentru a opera schimbări în ceea ce privește modul de gestionare a resurselor proprii. În orice caz, parchetele trebuie să urmărească creșterea eficienței utilizării resurselor existente.

A. Texte de referință

5. CCPE subliniază importanța consultării Convenției pentru Protecția Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale (ECHR) și a jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului (Curtea)³.
6. CCPE a avut în vedere Recomandarea Rec(2000)19, în special partea privitoare la garanțiile oferite serviciului de procuratură pentru exercitarea rolului său. A mai avut în vedere concluziile și recomandările relevante

¹ A 1127-a întâlnire a Adjuncților Miniștrilor (23 noiembrie 2011).

² Vezi răspunsurile Statelor Membre la chestionarul CCPE pe saitul (www.coe.int/ccpe) la rubrica „Activitate preliminară – pregătirea celui de al 7-lea aviz al CCPE”.

³ Vezi în special *Broniowski versus Polonia* (22 iunie 2004), § 183.

cuprinse în Avizele anterioare ale CCPE, în special Avizele nr. 3 (2008) privind „Rolul parchetelor în afara sferei legislației penale” și nr. 4 (2009) privind relațiile dintre judecători și procurori într-o societate democratică.

7. CCPE a mai avut în vedere Ghidul European privind etica și conduita procurorilor publici – Ghidul de la Budapesta⁴, Avizul nr. 2 (2001) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) privind finanțarea și managementul instanțelor cu referire la eficiența sistemului judiciar și la art. 6 din ECHR, precum și Raportul Comisiei Europene pentru Eficiența Justiției (CEPEJ) intitulat „Sistemele Judiciare Europene: Ediția 2010”⁵ și Raportul Comisiei de la Veneția privind Standardele Europene în privința Independenței Sistemului Judiciar – Partea II: Ministerul Public⁶.
8. În final, CCPE a mai ținut cont de instrumentele adoptate de alte organizații internaționale cum ar fi Națiunile Unite și Asociația Internațională a Procurorilor, precum și de Documentul Final al celei de a 5-a Ședințe Plenare a Rețelei Procurorilor Publici sau Instituțiilor Echivalente de pe lângă Curțile Supreme de Justiție ale Statelor Membre ale Uniunii Europene adoptat la Budapesta pe 26 mai 2012⁷.

B. Sfera și scopul prezentului Aviz

9. Prezentul Aviz se aplică parchetelor, în ceea ce privește executarea tuturor funcțiilor încredințate acestora conform legii. Acolo unde acestea au funcții în afara sferei sistemului de justiție penală⁸, principiile și prevederile prezentului Aviz se aplică și acestor funcții *mutatis mutandis*. Parchetele își asumă un rol cheie în cadrul sistemului național de justiție și asigură respectarea drepturilor omului, având inclusiv unele competențe în locurile de detenție. În special, ca autoritate însărcinată să monitorizeze aplicarea legii și trimiterea în judecată a comportamentelor infracționale, ministerul public trebuie să răspundă necesității comune de combatere a criminalității interne și internaționale.
10. În prezent, ministerele publice se confruntă cu o rată în creștere a criminalității care dă naștere unui sentiment din ce în ce mai accentuat de nesiguranță. Datorită pericolului grav pe care îl reprezintă pentru societate, amploarea pe care a luat-o criminalitatea organizată, inclusiv actele de terorism, traficul de droguri și criminalitatea informatică, necesită sporirea

⁴ Adoptate de cea de a 6-a Conferință a Procurorilor Generali Europeni din mai 2005 de la Budapesta.

⁵ Vezi situl CEPEJ la adresa http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp.

⁶ Adoptată la cea de a 85-a sesiune plenară a Comisiei de la Veneția (17-18 decembrie 2010).

⁷ http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/opinions/travaux/OP_7_Ref_doc_Network_pros_gen_en.asp

⁸ Vezi Recomandarea CM/Rec(2012)11 a Comitetului de Miniștri către Statele Membre privind rolul procurorilor publici în afara sferei sistemului de justiție penală.

eficienței activității procurorilor și creșterea gradului de protecție a drepturilor omului și intereselor publice.

11. Chiar dacă competențele parchetelor în gestionarea autonomă a propriilor bugete și resurse diferă de la un stat membru la altul, autonomia în ceea ce privește managementul reprezintă una dintre garanțiile independenței și eficienței lor. Prin urmare, este indispensabil sprijinul pe profesioniști în privința managementului și elaborarea unor principii comune în privința gestionării mijloacelor, în special a celor financiare.
12. Prezentul Aviz urmărește elaborarea unor recomandări care să permită identificarea necesităților și alocarea și utilizarea resurselor serviciilor de procuratură într-un mod mai eficient.

II. NECESITĂȚILE MINISTERELOR PUBLICE

A. Elaborarea bugetului

13. Bugetul oricărui serviciu de procuratură trebuie integrat în bugetul de stat ca rubrică separată. Este important ca legea bugetului sau alte reglementări financiare să prevadă procedurile de stabilire a bugetelor parchetelor și de alocare a unor resurse financiare suplimentare. Deși alocarea de fonduri pentru ministerul public este considerată a fi o decizie politică, autoritățile legislative și executive de resort nu trebuie să aibă puterea de a influența de o manieră necorespunzătoare serviciul de procuratură atunci când decid asupra bugetului acestuia. Decizia privind alocarea de mijloace serviciului de procuratură trebuie luată în strictă concordanță cu principiul independenței acestuia și trebuie să asigure condițiile necesare îndeplinirii misiunii sale.

14. Serviciul de procuratură trebuie să participe, alături de sectorul executiv, la elaborarea bugetului. În țările unde sistemul juridic o permite, dreptul serviciului de procuratură de a contacta parlamentul în mod direct pentru a-și exprima opinia privind necesitățile sale poate constitui una dintre modalitățile active de implicare în elaborarea propriului buget. În orice caz, procedura de adoptare în parlament a bugetului trebuie să prevadă luarea în considerare a punctului de vedere al serviciului de procuratură.

15. Pentru o alocare suficientă de mijloace de către parlament (sau de altă autoritate statală competentă), costurile estimate trebuie să fie calculate anticipat. Acest lucru necesită existența unor programe fiabile de planificare bugetară, fie în privința bugetului operațional sau al celui de investiții. Datele statistice privind criminalitatea sau alte date relevante din anii anteriori, precum și direcțiile și activitățile pe termen lung ale parchetelor, în special proiectele planificate sau cele în curs, pot servi ca bază pentru elaborarea unui

buget general minim pentru anul sau perioada ce urmează. Managementul prin rezultate oferă câteva instrumente utile pentru stabilirea bugetelor perioadelor viitoare.

16. În orice caz, este important ca responsabilitatea pentru toate deciziile administrative legate de alocarea de resurse care afectează direct activitățile serviciului de procuratură să-i revină acestuia.

17. Managementul resurselor bugetare trebuie realizat chiar de către serviciul de procuratură într-un mod eficient și responsabil, conform principiilor buneii guvernări. Prin urmare, trebuie organizată formarea corespunzătoare a procurorilor în această privință, pe lângă alte măsuri. Parchetele trebuie să aibă la dispoziție, când este cazul, personal specializat cu pregătire în domeniul finanțelor, auditului și managementului care să poată îndeplini astfel de funcții și să asigure o utilizare corespunzătoare a resurselor. De asemenea, trebuie să știe că dispun de posibilitatea de a se baza pe un astfel de personal specializat și trebuie să aibă la dispoziție resursele necesare pentru a face acest lucru. Trebuie să aibă ultimul cuvânt și răspunderea în privința principalelor opțiuni.

18. Bugetul parchetelor trebuie să permită în orice condiții reacția rapidă la evenimente și împrejurări neprevăzute.

B. Necesitățile parchetelor

19. Noile provocări în domeniul infracționalității, precum și creșterea gradului de complexitate al anumitor tipuri de infracționalitate se datorează dezvoltării rapide a noilor tehnologii, a creșterii gradului de integrare internațională și globalizare, extinderii comerțului internațional și a circuitului de date. Această realitate a permis noi căi de comitere a infracțiunilor ceea ce implică necesitatea unei cooperări inclusiv la nivel internațional pentru depistarea și trimiterea în judecată a infractorilor. Este necesară de asemenea și o pregătire specială pentru a se putea face față amenințărilor reprezentate de fenomenele menționate.

20. În momente de criză economică, când sărăcia și inegalitatea dintre oameni pot spori dezordinile sociale și criminalitatea și pot face ca fraudele și nedreptățile comise de cei care încalcă legea să devină și mai insuportabile pentru populație, mijloacele alocate parchetelor trebuie menținute la același nivel sau eventual sporite, astfel încât acestea să poată fi protectorul interesului public, al drepturilor omului și libertăților fundamentale.

21. Există o cerere în creștere de resurse umane în cadrul parchetelor, precum și de materiale și mijloace bugetare necesare îndeplinirii sarcinilor de urmărire

penală. Ținând cont de faptul că în unele țări procurorii îndeplinesc și sarcini în afara sferei legislației penale, inclusiv acelea de ușurare a unor probleme de natură socială și ambientală⁹, această cerere devine cu certitudine și mai evidentă.

22. În îndeplinirea atribuțiilor lor în sfera legislației penale sau în afara ei, procurorii trebuie supuși unor măsuri adecvate privind siguranța lor. În acest scop, Statele Membre trebuie să asigure protecția fizică a procurorilor și, dacă este necesar, a membrilor familiilor acestora atunci când siguranța personală a acestora este amenințată ca urmare a exercitării corespunzătoare a sarcinilor de serviciu ale procurorilor¹⁰.

23. Participarea procurorilor la cooperarea internațională în materie penală este din ce în ce mai costisitoare. Pentru a se asigura o îndeplinire rapidă și eficientă a acestei atribuții sunt necesare tehnologii moderne (cum ar fi videoconferința și criptarea); sunt necesare fonduri și resurse umane suplimentare, spre exemplu pentru elaborarea convențiilor internaționale, detașarea ofițerilor de legătură (în special procurori) la ambasadele naționale din alte state, finanțarea echipelor mixte și participarea în cadrul organismelor de coordonare¹¹.

24. Datorită importanței protecției drepturilor omului în locurile privative de libertate, trebuie alocate resurse suficiente pentru îndeplinirea activității de supraveghere, acolo unde parchetul are atribuții în acest sens.

1. În domeniul legislației penale (investigare și urmărire)

25. Alocarea de resurse corespunzătoare pentru asigurarea desfășurării activităților de urmărire penală constituie o condiție necesară pentru implementarea principiului independenței procurorilor și/sau parchetelor, în special în sfera legislației penale.

26. Independența financiară a parchetelor este menită să garanteze corectitudinea urmăririi penale, protecția efectivă a drepturilor omului și libertăților fundamentale în cadrul procedurilor penale și, în final, o îndeplinire corespunzătoare a justiției penale.

⁹ Vezi Rezoluția (77)28 a Comitetului de Miniștri ai Consiliului Europei privind contribuția legislației penale la protejarea mediului.

¹⁰ Vezi în special Declarația Standardelor Minime privind Siguranța și Protecția Procurorilor Publici și a Familiilor acestora, adoptată de Asociația Internațională a Procurorilor în martie 2008.

¹¹ Spre exemplu Eurojust, Rețeaua Judiciară Europeană, Rețeaua de Procurori Publici sau Instituții Echivalente de pe lângă Curțile Supreme de Justiție din Statele Membre ale Uniunii Europene, Forumul Consultativ al Procurorilor Generali și Directorilor de Ministere Publice, Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni și Consiliul de Coordonare al Procurorilor Generali din Comunitatea Statelor Independente sau alte rețele de procurori care apar permanent.

27. Managementul resurselor financiare ale investigațiilor în curs diferă semnificativ în Statele Membre. Aceeași diversitate este valabilă și în cazul rolului parchetelor pe parcursul investigației: în unele State Membre acestea au anumite competențe sau competență totală de investigare; în alte State Membre nu au nicio competență de investigare dar pot avea sau nu dreptul de a ordona autorităților de investigație să efectueze acțiuni investigative sau alte acte procedurale, deși ele nu dispun de competență investigativă.

28. Costul unor astfel de acte investigative sau procedurale este de regulă avansat de autoritatea de investigație care le execută. În multe State Membre, procurorii sunt ca urmare adesea confrunțați cu faptul că autoritățile de investigare – datorită mijloacelor bugetare reduse de care dispun – nu pot sau nu vor să execute ordinul de desfășurare a investigațiilor sau a altor acte procedurale. Această problemă este evidentă mai ales în cazurile în care investigația generează costuri adiționale, cum ar fi cele implicate de anumite tipuri de expertize (de exemplu expertiza homogenetică, expertiza economică), analiza ADN sau costul unor tehnici investigative speciale.

29. Statele Membre ar trebui să aloce mijloace suficiente pentru toate investigațiile ordonate de procurori a fi efectuate. Această abordare ar contribui semnificativ la asigurarea finalizării investigațiilor și la eliminarea oricăror lacune din cadrul procedurilor penale care ar putea împiedica îndeplinirea actului de justiție.

30. Astfel, Statele Membre în care investigațiile constituie una dintre atribuțiile încredințate parchetului ar trebui:

- să asigure accesul imediat și nestingherit al procurorilor la principalele resurse alocate pentru îndeplinirea acțiunilor necesare unor investigații eficiente și imparțiale;

- să le dea acestora posibilitatea să utilizeze tehnologii moderne într-un mod corespunzător pentru efectuarea investigațiilor și pentru asigurarea domniei legii pe parcursul investigațiilor (instrumente computerizate de căutare, echipamente criminalistice, baze electronice de date, echipamente pentru videoconferință și criptare, interceptarea telecomunicațiilor, supraveghere audio și video, etc.).

Aceleași principii ar trebui aplicate și resurselor necesare procurorilor pentru a putea realiza corespunzător trimiterea în judecată.

31. În plus, ar trebui acordată o atenție specială achitării în totalitate și – acolo unde legea prevede – recuperării ulterioare a cheltuielilor suportate pe parcursul procedurilor penale de către diversele autorități. Ar trebui instituite

mecanismele necesare pentru asigurarea acestei recuperări. Acest aspect prezintă o importanță specială pentru Statele Membre și organismele judiciare ale acestora în timp de criză economică.

32. Statele Membre pot încerca să dezvolte strategii de confiscare menite să îi priveze pe infractori de profitul obținut în urma activităților infracționale, lucru care ar putea ajuta la urmărirea penală a infracțiunilor cu respectarea permanentă a rolului și independenței procurorilor.

33. Nu ar trebui impuse restricții nejustificate parchetelor în gestionarea resurselor bugetare alocate în scopul derulării investigațiilor. Utilizarea acestor resurse trebuie să fie rațională, eficientă și transparentă.

2. În afara sferei legislației penale

34. Activitățile de urmărire penală care ies din sfera legislației penale, derulate în măsuri diferite în majoritatea Statelor Membre ale Consiliului European, necesită câteodată, printre alte acțiuni procedurale, și examinări criminalistice speciale și implicarea unor specialiști din diverse domenii de expertiză (de exemplu psihologi în cauzele legate de legislația familială, contabili și experți financiari în faliment, chimiști și biologi în domenii legate de protecția mediului, etc.).

35. În funcție de varietatea și sfera de activitate, poate surveni necesitatea de creare a unor unități specializate în cadrul parchetelor sau a unor posturi de procurori care să îndeplinească activități din afara sferei legislației penale în general sau în anumite domenii. Natura specifică a unor asemenea activități poate necesita formarea specială a personalului.

III. POSIBILE SOLUȚII

A. Resurse umane

36. Situația actuală necesită adaptarea nevoii de resurse umane la nevoile activității parchetelor, indiferent dacă acest lucru implică o remunerare suficientă sau o formare corespunzătoare¹², atât formarea inițială cât și cea continuă.

37. În general, există trei niveluri profesionale diferite într-un serviciu de procuratură modern:

- Funcțiile de urmărire penală sunt îndeplinite de procurori. Dacă este nevoie (și este compatibil cu sistemul juridic), pot fi angajați specialiști juriști pentru anumite funcții juridice specifice;

¹² Vezi „Raportul privind Standardele Europene Referitoare la Independența Sistemului Judiciar: Partea II – Parchetul” adoptat de Comisia de la Veneția.

- Experți în diverse domenii, spre exemplu psihologii sau psihiatrii care pot avea un rol esențial în cauzele privind delincvența juvenilă și infractorii cu afecțiuni mentale, sau în asistarea victimelor. Sociologii și experții în statistică pot fi foarte utili când apare necesitatea bazării pe date statistice, specialiștii în tehnologia informației – pentru orice cercetări legate de infracționalitatea informatică, sau biologii și chimiștii pentru investigarea infracțiunilor de mediu, etc.

- Personalul administrativ este o componentă esențială în cadrul unui parchet. Acest personal trebuie să fie calificat să facă față volumului de muncă implicat de cauzele prelucrate care crește în mod inevitabil în paralel cu specializarea sau cu complexitatea problemelor abordate de procurori.

38. Trebuie proiectat un sistem de calculare a volumului de muncă al procurorilor pentru identificarea nevoilor ce pot apărea. Sistemul trebuie să fie capabil să măsoare și acei factori care influențează sau afectează executarea sarcinilor lor, astfel încât respectivele sarcini să poată fi îndeplinite corespunzător.

B. Resurse financiare

39. Trebuie respectate principiile generale ale utilizării resurselor publice: principiul oportunității, principiul eficienței și principiul legalității. Atunci când sunt implicate mai multe organisme în utilizarea resurselor (spre exemplu parchetul, poliția și autoritățile fiscale), aceste principii trebuie respectate în paralel cu o coordonare atentă pentru a se evita dublarea eforturilor și a se asigura folosirea resurselor pentru realizarea scopului final al îndeplinirii efective a actului de justiție.

40. Pentru a face economii, dar cu condiția asigurării independenței lor, serviciile de procuratură sunt încurajate să încheie acorduri cu alte autorități statale în scopul folosirii în comun a facilităților și serviciilor administrative sau participării la activități mixte. Coordonarea constituie un instrument esențial pentru evitarea risipei de resurse și dublării activităților – chiar și în interiorul unui parchet, atunci când de exemplu mai mulți procurori (competenți pe plan local) investighează fapte legate între ele.

41. Ca efect al principiului legalității în utilizarea resurselor publice, managementul financiar îndeplinit de parchete în mod independent trebuie supravegheat de către autoritățile statale însărcinate cu atribuții de control și audit, la fel ca și în cazul instanțelor.

C. Resurse materiale și echipamente

42. Parchetele sunt îndemnate să înființeze și să utilizeze sisteme informaționale compatibile pentru planificarea, monitorizarea și compararea cheltuielilor pe care le fac. Aceasta ar putea fi o metodă practică și eficientă de echilibrare a utilizării resurselor pe baza volumului de muncă al serviciilor teritoriale, care să genereze repere pentru utilizarea resurselor la nivelul diverselor servicii, permițându-se astfel o realocare rapidă a resurselor atunci când este nevoie și asigurându-se în final o contabilizare a cheltuielilor.

43. Statele Membre sunt încurajate să dea posibilitatea parchetelor să utilizeze echipamente computerizate în activitatea curentă, introducând instrumente de justiție prin mijloace electronice (e-justiție), gestionarea electronică a cauzelor și sisteme electronice de schimb de date cu organismele care răspund de aplicarea legii cu care sunt în contact procurorii în cadrul activității lor. Acest lucru ar facilita asigurarea unui management mai eficient al cauzelor, reducându-se astfel durata procedurilor și garantându-se aplicarea măsurilor de protecție a datelor și confidențialitatea.

44. Statelor Membre li se solicită să sprijine nevoia parchetelor de a avea propriile sațiuni web și de a dispune de spații adecvate unde să poată primi publicul, pentru menținerea nivelului necesar în ceea ce privește transparența și gradul de conștientizare din partea publicului, precum și de a sprijini și facilita accesul la justiție.

D. Mijloacele de care dispun parchetele și planurile guvernamentale de austeritate

45. Crizele economice, dacă nu sunt soluționate corespunzător, pot afecta funcționarea parchetelor. Amploarea acestui efect pare să varieze de la un Stat Membru la altul: de la introducerea unei strategii generale de economisire și redistribuire a resurselor spre activitățile cheie pe seama investițiilor de capital, pe de o parte, la reduceri radicale ale salariilor procurorilor, pe de alta. În unele State Membre, obținerea de resurse umane și financiare suplimentare, de echipamente tehnice performante, ameliorarea accesului la activitățile de formare a personalului și la expertiza tehnică necesară pentru susținerea probelor prezentate în instanță, sunt considerate o prioritate.

46. Parchetele trebuie să aibă ele însele un rol în respingerea sau cel puțin minimalizarea efectului negativ al crizelor economice asupra activității lor curente. În acest scop, trebuie obținut un echilibru între resursele disponibile și rezultatele care trebuie obținute. Printr-o mai bună cooperare și coordonare între actorii europeni și cei interni din domeniul luptei împotriva criminalității această situație poate fi considerabil îmbunătățită. La nivel european ar trebui utilizate pe scară mult mai largă diversele posibilități noi de cooperare

internațională în materie penală (de exemplu prin Eurojust sau prin derularea unor investigații mixte). La nivel intern, acordurile cu alte autorități locale, regionale și naționale care permit utilizarea în comun a serviciilor administrative, a echipamentelor de birou și a personalului auxiliar, sau o mai bună cooperare cu alte autorități de control (cum ar fi inspectoratele de mediu) ar putea ajuta la depășirea problemelor legate de crizele economice.

47. Atunci când ministerul public dispune de mijloace adecvate pentru managementul resurselor umane și financiare, calitatea activității sale nu este afectată în mod negativ. Introducerea unor structuri noi în cadrul ministerelor publice (de exemplu înființarea unor unități speciale de luptă împotriva infracțiunilor economice sau informatice) sau în sistemul de finanțare a activității de urmărire penală (de exemplu prevederea autonomiei bugetare în țările în care ministerele publice nu dispun de ea) pot contribui în mare măsură la menținerea calității profesionale.

48. În timp de criză economică este foarte important ca parchetele să își fluentizeze organizarea și să își îmbunătățească managementul pentru a asigura o utilizare optimă a resurselor sale atât financiare cât și umane. Și distribuția parchetelor pe teritoriul țării, acompaniată de o alocare rațională a atribuțiilor, se poate dovedi utilă.

E. Îmbunătățirea managementului parchetelor

a. Auditul și controlul

49. Controlul și auditul sunt elemente cheie în asigurarea unui management corespunzător al fondurilor publice. Acestea trebuie să fie adaptate sarcinilor specifice serviciului de procuratură. Datorită misiunii sale speciale, utilizarea fondurilor cheltuite spre exemplu pentru investigarea infracțiunilor nu poate fi evaluată printr-un calcul obișnuit al eficienței costurilor; investigațiile nu trebuie evaluate doar prin prisma eficienței costurilor. Controlul poate fi un instrument util pentru stabilirea celor mai bune practici în cadrul parchetelor, pentru compararea modului cum se rezolvă cauzele în diverse unități și în diverse materii, dar nu poate fi folosit ca mijloc în sine de conducere a serviciului de procuratură.

50. Parchetele trebuie să recurgă la prioritizarea anumitor tipuri de cauze sau infracțiuni ca mijloc de contracarare a limitării resurselor doar în condiții excepționale. O astfel de prioritizare nu trebuie însă să se facă în detrimentul activităților de urmărire penală în ansamblu, în special al urmăririi penale efective a anumitor tipuri de infracțiuni, nici să limiteze principiul general al egalității în fața legii.

b. Managementul prin rezultate

51. Indiferent de sistemul de management adoptat de diversele State Membre, procurorii trebuie să se asigure întotdeauna că resursele care le sunt puse la dispoziție sunt folosite în mod eficient și economic și că există mecanisme adecvate de control și urmărire.

52. Statele Membre ar mai putea avea în vedere – în măsura în care acest lucru este compatibil cu sistemele lor juridice – introducerea sau consolidarea unui model prin care activitățile parchetelor să fie gestionate conform principiului managementului prin rezultate. Acest concept este un model de conducere interactiv, bazat pe acord, prin care resursele sunt alocate pe baza activității convenite și previzionate. Ideea principală a managementului prin rezultate este de a ajuta părțile să realizeze un echilibru adecvat între resursele disponibile și rezultatele care trebuie obținute (de exemplu prin reducerea întârzierilor de procedură sau îmbunătățirea accesului la justiție al utilizatorilor), cu respectarea în totalitate a rolului și independenței serviciului de procuratură și a principiului legalității.

53. Acest model (concept) este un instrument de conducere stabilit pe baza negocierilor privind performanța între un organism guvernamental relevant (respectiv ministerul de finanțe, ministerul de justiție sau parlamentul) și serviciul de procuratură. Acesta din urmă trebuie să participe el însuși la negocieri întrucât este cel mai indicat să stabilească obiectivele în privința rezultatelor sale pentru a-i îndruma pe procurori în activitatea lor efectivă. Serviciul de procuratură trebuie să dispună de suficientă libertate pentru a-și stabili obiectivele astfel încât să obțină cele mai bune rezultate posibile.

54. Baza de evaluare a performanței și de alocare a resurselor o constituie efectele și rezultatele. Efectul activității ministerului public constă în cât de bine au fost atinse obiectivele sale sociale (de exemplu impunerea răspunderii penale). Rezultatul privește obiective pe care ministerul public le poate influența el însuși prin propria activitate și modul cum sunt acestea gestionate, de exemplu eficiența operațională, controlul calității și managementul resurselor umane.

55. Efectele și rezultatele activității serviciului de procuratură ar trebui să fie strâns legate de activitățile sale cheie și de resursele disponibile, astfel încât atingerea obiectivelor să depindă numai de ceea ce face respectiva instituție și cum este ea condusă. Trebuie acordată atenție faptului că stabilirea rezultatelor va avea impact asupra activităților desfășurate de procurori.

56. Managementul prin rezultate necesită raportarea, de către instituția în cauză, la atingerea propriilor obiective. Respectiv, parchetele locale raportează parchetului general care la rândul său raportează organismului guvernamental care alocă resursele sau parlamentului. O evaluare și o măsurare clară și sigură a rezultatelor este vitală însă poate reprezenta o provocare. Niște indicatori de performanță buni arată ceea ce s-a realizat, nu și ce acțiune a fost întreprinsă.

57. Nivelul la care au fost atinse obiectivele va influența obiectivele stabilite și resursele alocate pentru următoarea perioadă de activitate. Evaluarea îndeplinirii sau nu a obiectivelor parchetelor trebuie să fie întotdeauna urmată de decizii privind măsurile concrete ce urmează a fi luate de respectivul parchet.

IV. RECOMANDĂRI

- (i) Procurorii trebuie să dispună de mijloace suficiente pentru a-și îndeplini diversele sarcini în contextul noilor pericole și provocări naționale și internaționale, inclusiv cele impuse de dezvoltarea tehnologică și procesul de globalizare.**
- (ii) Parchetelor trebuie să li se permită să își estimeze propriile nevoi, să își negocieze bugetele și să decidă cum să folosească fondurile alocate.**
- (iii) Pentru a putea să își elaboreze bugetele, serviciile de procuratură trebuie să se bazeze pe indicatori corecți și temeinici obținuți din statisticile privind infracționalitatea sau de altă natură.**
- (iv) Un mediu economic și financiar dificil reprezintă o provocare profesională care evidențiază nevoia unui management mai rațional. Independența, imparțialitatea, autonomia financiară și eficiența activității de urmărire penală sunt valori care trebuie garantate în orice condiții economice.**
- (v) Parchetele trebuie să folosească metode moderne de management într-un mod eficient și transparent. Utilizarea indicatorilor de performanță și a sistemului de management prin rezultate pot fi utile în acest sens. Ele trebuie totodată să dispună de suficientă libertate pentru a alege acțiuni pe care să le întreprindă pentru a atinge rezultatele dorite. Parchetele nu trebuie să se confrunte cu o rigiditate bugetară excesivă.**
- (vi) Trebuie asigurat atât auditul intern cât și cel extern asupra utilizării bugetelor destinate activității de urmărire penală.**

- (vii) Trebuie asigurată formarea managerială a procurorilor cărora li s-au încredințat funcții de conducere. Trebuie reglementate clar procedurile referitoare la cooperarea dintre parchet și finanțatorii externi și profesioniștii în domeniul managementului.**
- (viii) Parchetele trebuie consultate în privința economiilor care trebuie făcute și a inițiativelor pentru atragerea de noi resurse sau sporirea celor existente.**
- (ix) Pentru a explica utilizarea mijloacelor necesare activităților lor, parchetele trebuie să mențină un nivel adecvat al transparenței și al gradului de conștientizare din partea publicului în privința activității proprii, inclusiv prin intermediul propriilor sațiuni web și publicarea rapoartelor anuale. Trebuie menținută, de asemenea, imaginea de imparțialitate.**
- (x) Este recomandat schimbul de experiență și de bune practici în domeniul managementului resurselor aflate la dispoziția parchetelor, atât la nivel intern cât și extern.**