

Превод от английски

[Емблема: Съвет на Европа]

КСЕП (2018) 2

Страсбург, 23 ноември 2018 г.

КОНСУЛТАТИВЕН СЪВЕТ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ПРОКУРОРИ (КСЕП)

Становище № 13 (2018) на КСЕП:

„Независимост, отчетност и етика на прокурорите“

I. ВЪВЕДЕНИЕ, ЦЕЛ И ОБХВАТ НА СТАНОВИЩЕТО

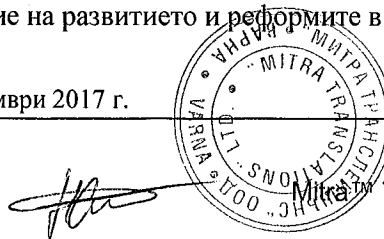
1. Консултативният съвет на европейските прокурори (КСЕП) е създаден от Комитета на министрите на Съвета на Европа през 2005 г. със задачата да формулира становища по въпроси, свързани с прилагането на Препоръка (2000) 19 на Комитета на министрите към държавите членки относно ролята на прокуратурата в системата на наказателното правосъдие.

2. Вследствие от решението на Комитета на министрите, прието в тази рамка¹, КСЕП реши да подготви и приеме през 2018 г. становище за своето внимание върху независимостта, отчетността и етиката на прокурорите.

3. За тази цел, като се има предвид, че много международни инструменти вече са посветени на независимостта на прокурорите, КСЕП разчита по-специално на своето Становище № 4 (2009), озаглавено „Съдиите и прокурорите в демократичното общество“ (Декларация от Бордо), прието съвместно с Консултативния съвет на европейските съдии (КСЕС), и припомня, че независимостта на прокуратурата е задължително следствие от независимостта на съдебната власт. КСЕС се позовава и на своето Становище № 9 (2014), озаглавено „Европейски норми и принципи, засягащи прокурорите“ (Римската харта), където се споменава, че общата тенденция за повишаване на независимостта и ефективната автономия на прокурорските служби трябва да бъде насърчавана, прокурорите следва да бъдат автономни при вземането на решения и да изпълняват задълженията си без външен натиск или намеса.

4. В настоящото становище КСЕП разглежда възможни намеси в независимостта на прокурорите и натиска, по-специално политическия натиск, упражняван върху тях, който се наблюдава в някои държави членки. Чрез вникване в същината на въпросите, свързани с независимостта, отчетността и етиката, КСЕП се стреми да повиши осведомеността на прокурорите и съответните органи по отношение на развитието и реформите в тези области.

¹ Среца 1300 на заместник-министрите, 21 – 23 ноември 2017 г.



5. КСЕП също така взема предвид Плана за действие на Съвета на Европа за укрепване на независимостта и безпристрастността на съдебната система в държавите членки², както и Доклада на генералния секретар на Съвета на Европа за 2016 г. относно „Състояние на демокрацията, правата на човека и върховенството на закона – императив за сигурността на Европа“³.

6. КСЕП припомня тук, както направи в хода на предишната си работа, че функциите на прокурорите и начинът, по който те ги упражняват, следва да бъдат в съответствие със зачитането на правото на лицата на справедлив съдебен процес, установен в член 6 от Европейската конвенция за правата на човека (наричана по-долу „ЕКПЧ“). Прокурорите упражняват функциите си и в рамките на принципа на правовата държава, който изисква спазване на определен брой основни ценности като безпристрастност, прозрачност, честност, предпазливост, справедливост и принос към качеството на правосъдието. За да се повиши общественото доверие в съдебната система, прокурорите трябва винаги да се грижат за това тези ценности да се спазват и да ръководят дейността на прокурорите.

7. През последните години Европейският съд по правата на човека (наричан по-долу ЕСПЧ) е разработил важна съдебна практика в подкрепа на независимостта на прокурорите, независимо дали са считани за съдебна власт или не. Прокурорът, който ръководи и контролира първата фаза на наказателното производство, трябва да се разглежда като „водещата фигура в опазването на човешките права“ и тази важна роля трябва да се изпълнява през целия процес⁴.

8. В своите системи на административна и йерархична организация държавите членки, ако възнамеряват да предоставят или запазят статута на съдебна власт за прокурорите по смисъла на ЕСПЧ, следва да осигурят, че имат всички гаранции, необходими за независимост, произтичащи от този статут, както е посочено в съдебната практика на ЕСПЧ⁵.

9. Задачите, възложени на прокурорите, са различни в различните държави в съответствие с действащите системи. По този начин правните системи на някои държави членки предвиждат принципа на „законност“ като основа за съдебно преследване, други държави членки предвиждат принципа на „дискреция“ или „възможност“; трети са комбинация от тези принципи. Някои държави членки възлагат на прокурорите действителна надзорна роля над полицията и следователите, а други не го правят; в някои системи прокурорите се намесват по време на изслушването, а в други системи ролята им в наказателното производство остава ограничена. В много държави членки прокурорите се ползват с компетентност при провеждането на публичните действия и съдебните преследвания и при контрола на законността на разследванията, които ще бъдат представени на съдиите като основа за техните решения. Понякога те също имат компетентност по отношение на изпълнението на присъдите и надзора на затворите.

10. Принципите на независимост, обективност и безпристрастност, изложени в настоящото становище и в предишните становища на КСЕП, засягащи наказателни дела, се прилагат с необходимите промени към ненаказателните компетенции на прокурорите.

² Изготвен по инициатива на генералния секретар на Съвета на Европа и приет на 1253-тата среща на депутатите, 13 април 2016 г.

³ Представен на 126-ата сесия на Комитета на министрите, 18 май 2016 г. (София).

⁴ Вж. подбора на съдебната практика на ЕСПЧ относно дейностите на прокурорите в приложението към настоящото становище.

⁵ Вж. подбора на съдебната практика на ЕСПЧ относно дейностите на прокурорите в приложението към настоящото становище.



11. И накрая, КСЕП желае да припомни – без да повтаря съдържанието им – някои приложими европейски и международни инструменти и документи в тази област, като тези на Съвета на Европа (по-специално становищата на КСЕП и КСЕС и „Европейски насоки за етика и поведение на прокурорите – Насоките от Будапеща⁶“) и на други международни организации⁷.

12. Като се вземат предвид тези инструменти и в рамките на европейския контекст, когато начините, по които прокурорите изпълняват своите задачи постоянно се развиват, настоящото становище няма за цел да приеме фиксиран европейски кодекс, а по-скоро нещо като „ядро“ от принципи, които да се предоставят на съответните органи и да насочват ежедневните действия на прокурорите и тяхното поведение, както в работата им, така и извън нея, и на които те могат да се позоват.

13. Независимостта, отчетността и етиката на прокурорите следва да бъдат понятия, включени в закон за прокурорите, предвиден в националното законодателство или дори в конституциите на държавите членки.

14. Като се има предвид близостта и допълващия се характер на задачите на съдиите и прокурорите, както и изискванията по отношение на техния статут и условия на служба⁸, прокурорите следва да имат гаранции, подобни на тези за съдиите.

II. ПОНЯТИЯ

Независимост на прокурорите

15. Под „Независимост“ се има предвид, че прокурорите са свободни от незаконна намеса при изпълнение на своите задължения, за да гарантират пълното зачитане и прилагането на закона и принципа на правовата държава и че не са подложени на какъвто и да е политически натиск или незаконно влияние.

16. Независимостта се прилага както за прокуратурата като цяло, така и за конкретния ѝ орган и за отделните прокурори в смисъла, обяснен по-долу.

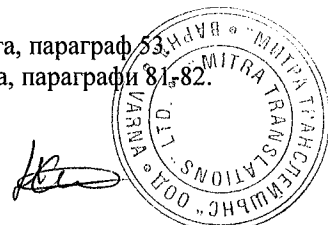
17. Прокурорите следва да упражняват свободата си на изразяване и сдружаване по начин, който е съвместим с тяхната служба и който не засяга или изглежда не засяга независимостта или безпристрастността на съдиите и прокурорите. Въпреки че са свободни да участват в обществени дебати по въпроси, отнасящи се до правни субекти, съдебната система или правораздаването, те следва да не коментират висящите дела и да избягват да изразяват мнения, които могат да подкопаят позицията и почтеността на съда. Прокурорите трябва да се въздържат от политическа дейност, несъвместима с принципа на безпристрастност⁹.

⁶ Приета на Конференцията на главните прокурори на Европа от 31 май 2005 г. Вж. също документите на Венецианската комисия (по-специално Докладът за европейските стандарти относно независимостта на съдебната система: част II – Прокуратурата, приета през декември 2010 г., CDL-AD (2010) 040).

⁷ Вж. например инструментите и документите на Европейската мрежа на съдебните съвети (ЕМСС) (по-специално Доклад 2014 – 2016 г., озаглавен „Независимост и отчетност на прокуратурата“) на Организацията на обединените нации (по-специално „Насоки за ролята на прокурорите“ (1990 г.), Конвенция срещу корупцията от 2003 г.), тези на Международната асоциация на прокурорите (по-специално „Стандарти за професионална отговорност“ и Декларация за основните задължения и права на прокурорите от 1999 г.), както и „Статут и роля на прокурорите“, която е насока, съвместно приета от Службата на ООН по наркотиците и престъпността и Международната асоциация на прокурорите през 2014 г.

⁸ Вж. Становище № 9 (2014) на КСЕП, обяснителна бележка към Римската харта, параграф 81.

⁹ Вж. Становище № 9 (2014) на КСЕП, обяснителна бележка към Римската харта, параграф 82.



18. Прокурорите следва да бъдат свободни да създават и да се присъединяват към професионални сдружения, които да представляват техните интереси, да защитават статута и да насърчават професионалното им обучение.

Отчетност на прокурорите

19. „Отчетност“ означава по-специално:

- да не действат произволно;
- да основават решенията си на закона;
- да обосновават решенията си въз основа на принципа на законността или възможността (дискреция);
- да предоставят, ако е необходимо, доклади до съответните заинтересовани страни.

Етика на прокурорите

20. Под „етика“ се имат предвид всички насоки, определящи стандарти за поведение и практики, както в работата им, така и извън нея, които се очакват от всички прокурори, работещи за или от името на прокуратурата.

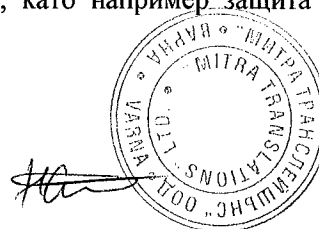
21. Спазването на етичните правила е основно задължение, което следва да ръководи дейността на прокурорите. Важно е позоваването на компилации, съдържащи етични принципи на прокурорите, които следва да ръководят тяхното поведение.

22. Поведението на прокурорите, както и това на съдиите, не може да бъде оставено на собствената им преценка, било то в рамките на и извън работата им. Това е особено важно при оценката на дейността на прокурорите и в дисциплинарните производства срещу тях.

III. НЕЗАВИСИМОСТ НА ПРОКУРОРИТЕ

23. Мисията на прокурора е сложна и трудна: изисква професионализъм, характер, смелост, баланс и решителност. Притежаването на тези качества трябва да бъде определящ критерий при набирането на прокурори през цялата им кариера. Процесът на юридическо образование, подбор на кандидати и обучение трябва да се стреми да гарантира спазването на тези критерии. Тези лични изисквания обаче не са достатъчни, за да се гарантира независимостта на прокурорите. Статутът и независимостта на прокурорите трябва да бъдат ясно установени и гарантирани от закона.

24. В това отношение е особено желателно, като същевременно се гарантира спазването на баланса между половете, процесът по назначаване, преместване, повишаване и обучение на прокурорите да бъде ясно формулиран в писмена форма и да бъде възможно най-близък до този на съдиите, особено в държавите членки, които поддържат принципа на единство на съдебната власт и които имат връзки между функциите на съдии и прокурори през цялата им кариера. В такива случаи за предпочитане е разпоредбите да бъдат установени със закон и да се прилагат под контрола на независим професионален орган (например съставен от мнозинство от съдии и прокурори, избрани от техните колеги) като Съвет на съдебната власт или на прокурорите, компетентни за назначаването, повишаването и обучението на прокурорите. Това е особено важно, за да бъдат признати прокурорите за съдебни органи по смисъла на член 5 от ЕКПЧ или да им бъде предоставена неоспорима роля и правомощия по въпросите на индивидуалните права и свободи, по-специално в нови области, като например защита на личните данни.



25. Като средство за гарантиране на независимостта на прокурорите следва да се установят ясни механизми за образуването на съдебно преследване или дисциплинарни производства срещу прокурори. Например в някои държави членки съществува специална процедура, установена със закон, която дава възможност за образуването на производства за административни нарушения и/или престъпления, за които се твърди, че са извършени от прокурори.

26. Тези разпоредби следва също така да имат за цел предотвратяването и разрешаването на възможни или действителни конфликти на интереси и да дадат възможност на прокурорите да гарантират правилното прилагане на закона, без да бъдат изложени на натиск или мерки, противоречащи на тяхната мисия.

27. По-общо казано, независимостта на прокурорите предполага, че те разполагат с достатъчно средства, както и с правомощията, компетентността и властта, необходими за правилното изпълнение на своите задачи. Те следва да бъдат консултирани във връзка с определянето на своите ресурси.

28. Следва да се осигури подходящо обучение на прокурорите за администрирането на обслужването и управлението на техните ресурси, в противен случай независимостта им може да бъде значително затруднена.

29. На прокурорите следва да бъдат гарантирани средства за издръжка, сравними с тези на съдиите, включително подходящо възнаграждение, гарантиране на материалната им независимост и тяхната защита, както и на членовете на техните семейства. Тази защита следва да включва правна и физическа защита на техния живот, здраве и имущество, както и на честта и репутацията им, срещу всяко насилие, нападение или натиск и да предвижда съответната държавна застраховка.

30. Правният статут на прокурорите, на който се основават техните дейности, твърде често е непознат за обществеността и поради това е погрешно разбран. Следователно съответната информация следва да бъде публично достъпна, за да се избегне всякакво погрешно тълкуване на тяхната роля. Прокуратурата трябва да участва в този процес.

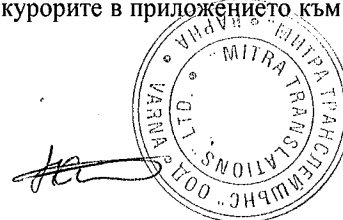
Външна независимост и вътрешна независимост

31. Прокурорите трябва да бъдат независими по отношение на своя статут и поведение:

- те трябва да се ползват с външна независимост, т.е. по отношение на неправомерна или незаконна намеса от страна на други публични или непублични органи, напр. политически партии;
- те трябва да се ползват с вътрешна независимост и да могат свободно да изпълняват функциите си; да вземат решения, дори ако условията за действие варират от една правна система към друга, съгласно връзката с йерархията.

32. В някои правни традиции общественото мнение свързва публичните действия на прокурорите с упражняването на политическа власт, особено чрез правителството. Практиката на ЕСПЧ изисква взаимна независимост между тези два органа, тъй като нейният провал би разрушил легитимността на намесата на прокурора в подготвителната фаза и провеждането на наказателния процес, както и в неговите области на компетентност извън наказателната област¹⁰. Всъщност прокурорът трябва да бъде гарант за зачитането на закона и защитник на обществото; той или тя не трябва да бъде инструмент в интерес на каквато и да е социална,

¹⁰ Вж. подбора на съдебната практика на ЕСПЧ относно дейностите на прокурорите в приложението към настоящото становище.



политическа и религиозна група, каквато и да е част от правителството или защитник на неговите поддръжници. Това изискване е особено важно, когато намесата на прокурора е насочена към борбата с тежката и организираната престъпност или корупцията или оказва влияние върху правата и свободите на личността, по-специално лишаването от свобода.

33. Съществува обща тенденция за по-голяма независимост на прокурорите и прокуратурата, която се насърчава от КСЕП, въпреки че все още няма общоприети стандарти в това отношение.

34. Зачитането на *външната независимост* не възпрепятства прокуратурата да получава общи указания за приоритетите на прокурорската дейност, които произтичат от закона, за развитието на международното сътрудничество или изискванията, свързани с организацията на службата.

35. Такива указания трябва винаги да се дават в съответствие със закона по напълно прозрачен и писмен начин и обсъжданията, до които те могат да доведат, не трябва да засягат личното състояние на прокурора, включително неговата/нейната кариера.

36. Указанията на изпълнителната власт относно конкретни дела обикновено са нежелани. В този контекст указанията да не се повдига съдебно преследване трябва да бъдат забранени и указанията да се повдига такова преследване да бъдат строго регламентирани в съответствие с Препоръка Rec (2000) 19¹¹.

37. Съдилищата следва да зачитат независимостта на прокурорите. Интервенцията и отношението на прокурора не трябва да оставят никакво съмнение относно неговата/нейната обективност и безпристрастност. Съдиите и прокурорите следва да се ползват с независимост по отношение на изпълнението на своите функции, както и да бъдат и да изглеждат независими един от друг.

38. Прокурорите трябва да зачитат независимостта на съдилищата и съдебната система като цяло. Те могат да оспорват решенията на съдиите само чрез предвидените в закона средства за защита. Прокурорите трябва да предприемат всички мерки в рамките на тяхната компетентност за защита на независимостта на съдилищата.

39. *Вътрешната независимост* не означава, че всеки прокурор е свободен да прави каквото реши; той или тя може да бъде подчинен на йерархия, чиято задача е да гарантира по ясен начин и без да засяга независимостта, правилното функциониране на прокуратурата като цяло и съгласуваността, последователността и единното действие на правораздаването и защитата на правата на човека.

40. Йерархичната структура е общ аспект на повечето прокурорски служби. Вътрешната независимост не възпрепятства йерархичната организация на службата и издаването на общи препоръки или насоки/директиви за прилагането на закона, за да се осигури съгласуваност на

¹¹ Вж. параграф 13 (г) от Препоръка Rec (2000) 19: „Когато прокуратурата е част от или е подчинена на правителството, държавите членки следва да предприемат ефективни мерки, за да гарантират, че когато правителството има правомощия да дава указания за повдигане на съдебно преследване по конкретно дело, тези инструкции трябва да носят адекватни гаранции, че прозрачността и справедливостта са в съответствие с националното законодателство, като правителството е задължено например:

- да потърси предварителен писмен съвет от компетентния прокурор или от органа, който извършва съдебното преследване;
- надлежно да обясни писмените си указания, особено когато те се отклоняват от съветите на прокурора и да ги предаде по йерархичните канали;
- да се погрижи съветът и указанията да станат част от преписката, така че другите страни да могат да се запознаят с нея и да направят коментари преди процеса.“



законодателството и съдебната практика или приоритетите за действия на прокуратурата. Това е особено необходимо в държавите членки, в които се прилага „принципът на възможност/дискреция“. Всички вътрешни указания в рамките на прокуратурата следва да се предоставят в писмена форма, да бъдат прозрачни и да целят търсенето на истината и правилното правораздаване.

41. Линиите на власт, отчетност и отговорност следва да бъдат прозрачни, за да се насърчава общественото доверие.

42. Ако прокурор получи индивидуални указания от своята йерархия, които изглеждат незаконни или не са в съответствие с професионалния етичен кодекс, той/тя не трябва да бъде принуждаван да се съобразява с тях и трябва да му/й се даде възможност да представи причините си пред своята йерархия.

43. Следва да бъдат създадени ясни механизми, които ще позволят на прокурори от по-ниско ниво да обжалват задачите или указанията на по-висш прокурор, ако установят, че тези задачи или указания са незаконни или неоправдани.

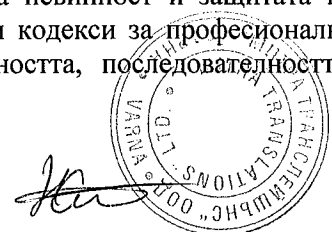
44. Възможността за обжалване на решения на прокурори, било то обжалване пред по-висш прокурор или съд, когато е подадено от жертви, по никакъв начин не противоречи на тяхната независимост, а спомага за повишаване на отчетността им, при условие че тя поражда надлежно разглеждане и страните са информирани за това.

45. Независимостта на прокурорите също изисква материална независимост, която предполага, по същия начин, както за съдиите, финансови и други средства, необходими за упражняването на техните мисии:

- от прокурорите често се изисква да са на разположение да изпълняват длъжността си през нощта и на официални празници; те следва да бъдат достатъчно на брой, за да се справят с тези ограничения и да получават адекватно възнаграждение, за да се избегне обезсърчаването им при изпълнението на задълженията в такива ситуации;
- те следва да бъдат снабдени с модерно оборудване и подходящи услуги (усъвършенствани компютри и софтуер, видеоконферентни системи, достъп до преводачески услуги, където е необходимо и т.н.), адаптирани към ежедневните им задачи и позволяващи им да комуникират ефективно с правоприлагащите органи и съдилищата, адвокатите, страните и международните партньори, в контекста на по-голямо международно сътрудничество и географско рационализиране на съдилищата (съдебна карта) и модернизация на съдебните системи;
- те следва да разполагат с подходяща подкрепа от страна на персонала, както и достъп до съответната правна информация (законодателство, съдебна практика и т.н.), до професионални експерти (в областта на банковото дело, икономиката, киберсигурността, биологията и т.н.) и до съдебномедицински изследвания (ДНК анализ, системи за откриване на наркотици и т.н.).

IV. ОТЧЕТНОСТ НА ПРОКУРОРИТЕ

46. За да се насърчи общественото доверие, прокурорите трябва да бъдат независими, но и да се чувстват отговорни. Тази отчетност следва да се упражнява при зачитане на индивидуалните права и свободи, включително презумпцията за невинност и защитата на личния живот. Ясно изразени и редовно актуализирани насоки и кодекси за професионална етика и поведение ще спомогнат за насърчаване на прозрачността, последователността, отчетността и справедливостта.



47. Отчетността на прокурорите не е предназначена да се намесва в тяхната независимост. Въпреки че са независими, прокурорите са отговорни по отношение на делата и начините, предвидени в националните закони:

- те следва да докладват, ако е необходимо, на йерархията, на страните и по-специално на жертвите, на съдебните органи и други държавни служители и органи, на гражданското общество и на медиите. Трябва да обяснят своите действия или да предоставят информация на обществеността по проактивен начин, особено в случаи, които изискват обществено внимание и загриженост; информацията може да бъде под формата на годишен доклад (общ или по конкретен аспект на престъплението в рамките на тяхната юрисдикция), да обяснява причините за неуспех или грешка в процедурата или оценката или просто да се отнася до действителния етап на разследването или процедурата;
- те са обект, когато е необходимо, на дисциплинарни производства, които трябва да се основават на закон, в случай на сериозни нарушения на задълженията (небрежност, нарушение на задължението за поверителност, антикорупционни правила и т.н.), по ясни и определени причини; производството следва да бъде прозрачно, да прилага установени критерии и да се провежда пред орган, който е независим от изпълнителната власт; засегнатите прокурори следва да бъдат изслушани и да им бъде позволено да се защитават с помощта на своите съветници, да бъдат защитени от всякакво политическо влияние и да имат възможност да упражнят правото си на обжалване пред съда; всяка санкция трябва да бъде необходима, адекватна и пропорционална на дисциплинарното нарушение;

48. Освен ако не е установено, че са извършили дисциплинарно нарушение или явно са нарушили работата си, прокурорите, подобно на съдиите, не могат да бъдат държани отговорни за своя избор на публични действия, след като те са били резултат от личен интелектуален и правен анализ.

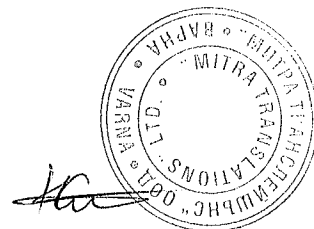
49. Държавите членки следва да поправят вредите, произтичащи от професионалните действия или пропуски на прокурорите, и прокурорите не следва да бъдат държани отговорни за такива вреди, освен в случаите на умишлени престъпления и/или груба небрежност.

50. Прокурорите не следва да се ползват от общ имунитет, а от функционален имунитет за добросъвестни действия, извършени при изпълнение на своите задължения¹². Прокурорът обаче следва да носи наказателна отговорност за извършени престъпления, включително в хода на правораздаването, в съответствие с националното законодателство.

V. ЕТИКА НА ПРОКУРОРИТЕ

51. Зачитането на върховенството на закона изисква най-високите етични и професионални стандарти в поведението на прокурорите и на съдиите, както на тези, изпълняващи длъжността си, така и на тези, които не са на такава длъжност, което поражда доверие в правосъдието от страна на обществеността. Прокурорите действат от името на народа и в името на обществен интерес. Следователно те трябва винаги да поддържат личен интегритет и да действат в съответствие със закона, по справедлив, безпристрастен и обективен начин, като зачитат и отстояват основните права и свободи, включително презумпцията за невинност, правото на справедлив процес и принципите за равнопоставеност на страните, разделението на властите и обвързващата сила на окончателните съдебни решения. Те са задължени да бъдат свободни от политическо или друго влияние.

¹² Вж. Становище № 9 (2014 г.), Римската харта, параграф X.



52. За предпочитане е етичните правила на прокурорите да бъдат определени от закона и да бъдат под формата на етични кодекси, подготвени и оповестени от националните законови и/или дисциплинарни органи като Съвети на съдебната власт или на прокурорите. При разработването на такива национални етични кодекси следва да се вземат предвид съответните международни документи. Оттук нататък като отправна точка са налице някои от най-важните етични правила относно дейността на прокурорите.

53. Прокурорите имат задължение за неутралност и трябва да действат независимо от личните си предпочитания, социален произход, взаимоотношения, политически, философски или религиозни убеждения; те трябва да зачитат многообразието и да се въздържат от пристрастия, предразсъдъци или дискриминация. Прокурорите не следва да толерират никаква форма на тормоз, расизъм или дискриминация или каквито и да било други форми на неподходящо поведение на работното си място.

54. Те следва да бъдат и да изглеждат безпристрастни в своите решения, да се характеризират с прозрачност, да избягват конфликти на интереси или неправомерно влияние и да не облагодетелстват никоя страна поради някаква връзка с нея. Когато съществува риск прокурорът да се намира в близки връзки с това лице, той или тя трябва да се въздържи от разглеждане на делото. Прокурорите следва също да избягват всякаква вероятност за неправомерен натиск (например от медиите). Те трябва да се въздържат от политически дейности, които са несъвместими с принципа на безпристрастност и не трябва да участват в дела, в които личните им интереси (или тези на семействата им) могат да попречат на пълната им безпристрастност и обективност.

55. Те трябва да демонстрират абсолютна почтеност в своето поведение и да не приемат каквито и да е облаги или възнаграждения, свързани със съдържанието на своя избор, нито да поддържат амбиции в кариерата, които могат неправилно да ръководят техните решения (например, за да удовлетворят определен политически или административен орган).

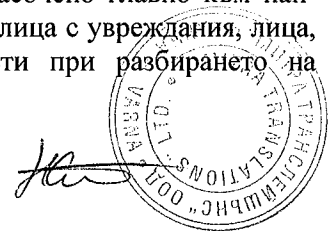
56. Те следва да се ръководят единствено от волята да гарантират спазването на закона и винаги да гарантират, че предоставят ясна, обоснована и прозрачна правна основа за своите решения.

57. Когато контролират разследванията и/или полицейските действия, прокурорите трябва да се стремят да гарантират, че те се провеждат независимо и в съответствие със закона, като играят активна роля в закрилата на правата на защита и гарантират равнопоставеност на страните. В такива случаи те следва да гарантират, че всякакви ограничения на личните свободи и неприкосновеност на личния живот са необходими, адекватни и пропорционални на преследваната легитимна цел, по-специално по дела, свързани с тероризма или такива, свързани с обществената сигурност.

58. Прокурорите трябва да се стремят да гарантират, че всички необходими и разумни проучвания и разследвания се правят преди вземане на решение във връзка със съдебно преследване и продължават само когато дадено дело се основава на доказателства, които са оценени като надеждни и допустими. Преследването трябва да бъде твърдо, но справедливо проведено и да не се разпростира извън това, което е посочено от доказателствата.

59. Прокурорите не трябва да използват доказателства, получени чрез извършването на тежко нарушение срещу правата на човека, да се стремят да гарантират, че тези доказателства не се приемат от съдилищата и че срещу отговорните лица се предприемат подходящи санкции.

60. Прокурорите трябва да се ръководят от вниманието, обърнато към другите в техните законни очаквания за правосъдие. Това внимание следва да бъде насочено главно към най-уязвимите: жертви, свидетели, възрастни хора, деца и непълнолетни, лица с увреждания, лица, неразполагащи със средства, или такива, които срещат трудности при разбирането на



ситуациите, пред които са изправени, чужденци, откъснати от познатата си среда и/или неразбиращи езика и процедурата.

61. При изпълнение на задълженията си, независимо дали по време на служба, на разследване или съдебно заседание, прокурорите следва да проявяват дискретност и сдържаност; по-специално, да се въздържат от изразяване на политически, философски или религиозни убеждения, лична враждебност или проява на презрение или насилие към което и да е лице поради антипатията, която поведението му може да вдъхнови, макар и то да е строго осъдително.

62. Когато тяхната мисия им разрешава да правят изявления или съобщения по дела, които са им известни, прокурорите следва да гарантират, че не застрашават живота или физическата неприкосновеност на участниците в производството (а именно на жертвите и свидетелите) или работата на следователите, като разкриват текущи разследвания, и че не нарушават принципа на презумпцията за невинност и не нанасят неоправдана вреда върху честта и репутацията на другите въз основа на чисти предположения.

63. Етичното образование следва да се предлага при първоначалното обучение и при това на работното място.

64. Тъй като етичните въпроси, пред които са изправени прокурорите, са все по-разнообразни, сложни и се развиват с течение на времето, държавите членки следва да осигурят налични механизми и средства (конкретни независими органи, експерти в рамките на Съветите по правосъдие или прокурорските съвети и т.н.), които да подпомагат прокурорите по отношение на поставените въпроси (например дали да се оттеглят от дадено дело поради възможен конфликт на интереси и знания или предразсъдъци или възможността да изпълняват допълнителни дейности като арбитраж и т.н.).

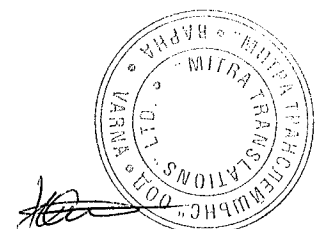
65. Държавите членки следва да гарантират защитата на прокурорите от всякакви неблагоприятни последици, произтичащи от спазването на етичните правила, свързани с тяхната длъжност, и по-специално от заплахи, изолация или неуспехи в кариерата, които могат да произтекат от тях.

VI. МЕЖДУНАРОДНО СЪТРУДНИЧЕСТВО

66. Въпреки че системите на социална, политическа, правна и административна организация се различават в отделните държави членки, общото спазване на демократичните ценности улеснява разработването на подобни правни решения и възможностите за сътрудничество между прокурорите от различни държави членки.

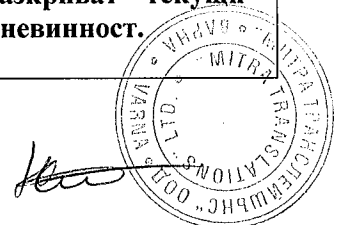
67. С подкрепата на своите администрации, прокуратурата и, когато е необходимо, самите прокурори, следва да се възползват от нея и да насърчават възможностите за обмен на информация за добрите практики по отношение на независимостта, отчетността и етиката. За тази цел следва да се разработят мрежи за обмен на информация, двустранни и многостранни международни семинари, курсове за обучение, споразумения за побратимяване и всички средства за взаимна полза чрез това сътрудничество.

68. Това международно сътрудничество следва също така да включва въпроси, свързани със защитата на независимостта, отчетността и етиката в бъдеще.



ПРЕПОРЪКИ

- i. В държавите членки следва да се приемат подходящи разпоредби, успоредно с независимостта на съдиите, за засилване на независимостта, отчетността и етиката на прокурорите, било то в областта на наказателното право или по отношение на другите им области на компетентност. Политическото влияние не следва да бъде толерирано.
- ii. Държавите членки, като гарантират спазването на баланса между половете, следва да гарантират, че прокурорите ще бъдат подбирани въз основа на техните умения и морални и етични ценности и ще получат адекватно първоначално обучение и такова на работното място, за да вършат задълженията си с независимост, безпристрастност, отчетност и при пълно спазване на етичните стандарти. Те следва да улесняват предоставянето на съответната информация и съвети на прокурорите по тези въпроси.
- iii. Статутът, независимостта, набирането на кадри и кариерата на прокурорите, както и на съдиите, следва да бъдат ясно установени със закон и да се ръководят от прозрачни и обективни критерии. Държавите членки следва да осигурят на прокурорите статут, който гарантира тяхната външна и вътрешна независимост, за предпочитане чрез разпоредби на най-високо правно равнище и който гарантира тяхното прилагане от независим орган като Прокурорски съвет, поспециално за назначения, кариера и дисциплина.
- iv. Указанията на изпълнителната власт относно конкретни дела обикновено са нежелани. В този контекст указанията да не се повдига съдебно преследване трябва да бъдат забранени и указанията да се повдига такова преследване да бъдат строго регламентирани в съответствие с Препоръка Rec (2000) 19.
- v. Вътрешната независимост не пречи на йерархичната организация на прокуратурата и на издаването на общи препоръки за прилагането на закона, за да се осигури последователност и съгласуваност на законодателството и съдебната практика или приоритети за прокурорските действия.
- vi. Ако са дадени указания на прокурорите, те следва да бъдат в писмена форма, по напълно прозрачен начин и винаги с цел прилагане на закона при зачитане на правата и свободите, без ограничения, които са непропорционални на преследваната легитимна цел.
- vii. Подходящата информация за прокуратурата и прокурорските дейности следва да бъде направена достъпна за широката общественост. Прокурорите трябва да играят ключова роля при разпространяването на такава информация. Като гарантират зачитането на своята независимост, принципа на презумпцията за невинност, нуждите на разследването и защитата на личните данни, прокурорите следва да докладват своите дейности и резултати на йерархията и на други публични органи, а именно тези, с които трябва да работят, както и на обществеността чрез подходящи канали и в съответствие със закона.
- viii. Когато тяхната мисия им разрешава да правят публични изявления по дела в рамките на тяхната компетентност, прокурорите следва да гарантират, че не застрашават живота или физическата неприкосновеност на участниците в производството или работата на следователите, като разкриват текущи разследвания и че не нарушават принципа на презумпцията за невинност.



- ix. Държавите членки следва да защитават прокурорите и ако е необходимо, членовете на техните семейства, когато изпълняват своите законови функции.
- x. Повишаването на прокурорите трябва да се основава на заслуги.
- xi. Статутът, възнаграждението и отношението към прокурорите, както и предоставянето на финансови, човешки и други средства за прокурорските служби, трябва да съответстват, по начин, съпоставим с този на съдиите, на съответния характер на мисията и специфичните задължения на прокурорите.
- xii. В своите системи на административна и йерархична организация държавите членки, ако възнамеряват да предоставят или запазят статута на съдебна власт за прокурорите по смисъла на ЕКПЧ, следва да гарантират, че разполагат с всички гаранции, по-специално тези, необходими за независимост, приложени към този статут.
- xiii. Прокурорите трябва да се стремят непрекъснато да развиват своите правни, етични и социални знания, за да изпълняват правилно мисията си.
- xiv. Етичните кодекси трябва да бъдат приети и оповестени публично. Прокурорите трябва да спазват правилата на етичното поведение в съответствие с най-високите стандарти, редовно актуализирани във връзка с развитието на обществото и възникващите проблеми. Те следва да проявяват дискретност и съдържаност, съответстващи на функциите им, така че тяхната независимост, обективност и безпристрастност да не могат да бъдат поставяни под съмнение.
- xv. Когато контролират разследванията и/или полицейските действия, прокурорите следва да гарантират, че ограниченията на личните права и свободи и неприкосновеността на личния живот са необходими, адекватни и пропорционални на преследваната легитимна цел. Те следва да обръщат особено внимание на най-уязвимите лица, по-специално на жертвите на престъпления и на правата на защита.
- xvi. Прокурорите следва да предприемат всички мерки в рамките на тяхната компетентност за зачитане и защитаване на независимостта на съдилищата.
- xvii. В контекста на международното сътрудничество, за да обогатят практиките си и да осигурят допълнително отражение на мисията си, прокурорите следва да комуникират със своите чуждестранни партньори. За тези цели могат да бъдат особено полезни мрежи за обмен на информация, институции за обучение, прокурори за връзка, международни семинари, курсове за обучение, споразумения за побратимяване. В този контекст също така трябва да се отбележи значението на международните асоциации на съдиите и прокурорите, чиято задача е да защитават независимостта, етиката и индивидуалната и социална отчетност на съдиите и прокурорите в държава, която се ръководи от върховенството на закона и която като резултат може да играе ключова роля в разпространението на ценностите, споменати в настоящото становище.



Приложение

Подбор на съдебната практика на ЕСПЧ относно статута и дейностите на прокурорите

ЕСПЧ заяви, че отсъствието на прокурора по време на изслушването може да доведе до нарушение на принципа на справедлив процес¹³.

ЕСПЧ разглежда въпроса за независимостта на прокурорите по отношение на спазването на член 6, параграф 1 (справедлив процес) от ЕКПЧ, когато прокуратурата е една от страните в процеса, оспорван от жалбоподателя.

По делото *Зинсат срещу България* от 15 юни 2006 г. (57785/00) ЕСПЧ протестира относно факта, че прокурорът е поел ролята на съда, като е решил да действа сам, без ефективни правни средства за защита.

ЕСПЧ също така се стреми да потвърди спазването на изискванията на член 5, параграф 3 от ЕКПЧ, когато надзорът върху задържането е поверен на прокурор. Той счита, че когато този контрол е поверен на прокурор, последният във всички случаи трябва да бъде независим, безпристрастен, способен да контролира валидността на мярката и да бъде компетентен да разпорежи освобождаването.

Това е значението на решението *Шийсер срещу Швейцария* от 4 декември 1979 г. (7710/76), в което се потвърждава необходимостта от независимост на прокурора по отношение на изпълнителната власт и страните.

Ако държавите членки желаят прокуратурата да бъде призната за съдебна власт по смисъла на ЕКПЧ – качество, към което прокурорите на засегнатите страни са много привързани, – държавите членки трябва да вземат предвид, че в рамките на няколко съдебни решения ЕСПЧ прие, че прокуратурата не отговаря на критериите, необходими за признаването ѝ за съдебна власт по смисъла на член 5 от ЕКПЧ¹⁴.

ЕСПЧ е много взискателен по отношение на независимостта на прокурорите, но това не трябва да води до тълкуването на това изискване като недоверие или дори като омаловажаване на ролята на прокурорите в съдебния процес, а напротив. Както г-н Андре Потоки, съдия на ЕСПЧ по отношение на Франция, отбеляза на конференция, проведена в Париж на 17 май 2018 г. пред Мрежата от главни прокурори на върховните съдилища на Европейския съюз, че прокурорът, който ръководи и контролира първата фаза на наказателното производство едновременно с това е и „водещата фигура в опазването на човешките права“.

¹³ Вж. ЕСПЧ Карел срещу Русия от 20 септември 2016 г. (926/08).

¹⁴ Вж. ЕСПЧ Медведев срещу Франция [GC], 29 март 2010 г., № 3394/03; Мулен срещу Франция, 23 ноември 2010 г., № 37104/06; Ясински срещу Полша, 20 декември 2005 г., № 30865/96; Василеску срещу Румъния (от гледна точка на понятието за съд по смисъла на член 6, параграф 1), 22 май 1998 г., № 27053/95; Пантеа срещу Румъния, 3 юни 2003 г., № 33343/96; Асенов и други срещу България, 28 октомври 1998 г., № 24760/94, §149.

