



Strasbourg, 18. novembra 2016

**POSVETOVALNI SVET EVROPSKIH TOŽILCEV  
(CCPE)**

**Mnenje št. 11 (2016)**

**Posvetovalnega sveta evropskih tožilcev**

**o**

**kakovosti in učinkovitosti dela tožilcev,**

**vključujoč delo v boju proti terorizmu, hudim kaznivim dejanjem in organiziranemu kriminalu,**

***ki ga je CCPE sprejel na svojem 11. plenarnem zasedanju***

***(Strasbourg, 17. in 18. novembra 2016)***

**I. UVOD**

1. Posvetovalni svet evropskih tožilcev (CCPE) je v skladu s pristojnostmi, ki mu jih je podelil Odbor ministrov, pripravil Mnenje o kakovosti in učinkovitosti dela tožilcev, ki vključuje delo v boju proti terorizmu, hudim kaznivim dejanjem in organiziranemu kriminalu. V državah članicah, kjer tožilstva izvajajo druge funkcije, ki ne spadajo v kazensko pravosodje, tudi za te funkcije veljajo načela in priporočila, navedena v tem mnenju.
2. V vse več državah članicah Sveta Evrope javnost, politiki in mediji posvečajo več pozornosti javnim službam na splošno in ustanovam kazenskega pravosodja, še zlasti tožilstvu. Zato morajo tožilstva dokazovati, da svoje naloge izpolnjujejo kar najbolj strokovno in v skladu z najnovejšimi smernicami.

3. Cilj tega mnenja je dognati, kako bi lahko tožilstva svojo misijo izpolnila kar najbolj kakovostno in učinkovito. Mnenje prav tako raziskuje, kako bi morala tožilstva sodobno organizirati svoje delo z uporabo najnovejših tehničnih metod in sredstev in kako je mogoče meriti in ocenjevati učinkovitost in kakovost njihovega dela. V drugem delu mnenje raziskuje, kako bi lahko tožilstva izpolnila vse strožje zahteve po kakovosti in učinkovitosti, tudi kadar se srečujejo s posebnimi izzivi v boju proti terorizmu, hudim kaznivim dejanjem in organiziranemu kriminalu.
4. CCPE meni, da so tožilstva kompleksne javne organizacije. Za ustrezno odzivanje na vse večje potrebe, socialne izzive in pritisk pri zagotavljanju boljših javnih storitev so ključnega pomena splošni pravni, organizacijski in tehnični okvir ter potrebni finančni in človeški viri.
5. Države članice Sveta Evrope imajo različne pravne sisteme in tožilstva. CCPE upošteva prav vsak posamičen sistem in njihove posebnosti. Zato ni nujno, da se vsi elementi, obravnavani v tem mnenju, nanašajo na prav vse države članice. Toda večinoma obravnavajo težave tožilcev, s katerimi se srečujejo pri učinkovitejšem in čim bolj visokokakovostnem načinu dela ob hkratnem upoštevanju zakonodaje in človekovih pravic.
6. Mnenje temelji na Konvenciji za zaščito človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljnjem besedilu: EKČP) in drugih instrumentih Sveta Evrope, vključno z: Evropsko konvencijo o medsebojni pravni pomoči v kazenskih zadevah iz 1959, Evropsko konvencijo o zatiranju terorizma iz 1977, Evropsko konvencijo o kibernetiki kriminaliteti iz 2001, Konvencijo o preprečevanju terorizma iz 2005 in njenim Dodatnim protokolom iz 2015, Konvencijo o pranju, odkrivanju, zasegu in zaplembi premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem, in o financiranju terorizma iz 2005, Konvencijo o ukrepanju proti trgovini z ljudmi iz 2005, Priporočilom Rec(2000)19 Odbora ministrov o vlogi javnega tožilstva v kazenskem pravosodju in Priporočilom Rec(2012)11 Odbora o neodvisnosti, učinkovitosti in vlogi sodnikov.
7. Mnenje prav tako temelji na Smernicah o človekovih pravicah in boju proti terorizmu, ki jih je Odbor ministrov sprejel leta 2002 na Priporočilo Rec(2005)10 Odbora ministrov o »posebnih tehnikah preiskovanja« v zvezi s hudimi kaznivimi dejanji, ki vključujejo teroristična dejanja, in na predhodnih mnenjih CCPE, še zlasti Mnenju št. 1 (2007) o načinih izboljšanja mednarodnega sodelovanja v kazenskem pravosodju, Mnenju št. 7 (2012) o upravljanju sredstev tožilcev, Mnenju št. 9 (2014) o evropskih normah in načelih, ki veljajo za tožilce, vključno z »Rimsko listino« št. 10 (2015) o vlogi tožilcev v kazenskih preiskavah.
8. Upoštevani so bili tudi naslednji instrumenti Združenih narodov: Konvencija o zatiranju terorističnih bombnih napadov iz 1997, Konvencija o zatiranju financiranja terorizma iz 1999, Konvencija proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu iz 2000 in Konvencija proti korupciji iz 2003.
9. CCPE je prav tako upošteval Kodeks standardov profesionalne odgovornosti in Izjavo o temeljnih obveznostih in pravicah tožilcev, ki jih je leta 1999 sprejelo Mednarodno združenje tožilcev (IAP).
10. Za pripravo tega mnenja je CCPE posebej analiziral odgovore 30 članov na vprašanja v anketi, ki jo je pripravil sekretariat za ta namen (zbirka odgovorov je na voljo na spletni strani CCPE: [www.coe.int/ccpe](http://www.coe.int/ccpe)).

## II. DEJAVNIKI KAKOVOSTI IN UČINKOVITOSTI DELA TOŽILCEV

### A. Zunanje okolje

11. Kakovost in učinkovitost dela tožilcev nista odvisni le od njihove nadarjenosti in spodobnosti, nanju vplivajo tudi zunanji dejavniki, ki so največkrat zunaj nadzora tožilcev: zakonodajni sklepi in sklepi sodišč, razpoložljivi viri in pričakovanja družbe. Zato morajo biti ti dejavniki skrbno obravnavani, še zlasti z vidika njihovega vpliva na kakovost in učinkovitost dela tožilcev.

#### 1. Pravni okvir, državne tradicije

12. Vse države članice Sveta Evrope morajo upoštevati načelo pravne države. EKČP pa dodatno določa številne zahteve glede kakovosti. V 6. členu določa pomembne zahteve za kateri koli državni pravni okvir glede zagotavljanja kakovosti kazenskega pravosodja, na primer neodvisnost sodstva, razumen čas, dostopnost in javnost<sup>1</sup>. Ker vsako tožilstvo svoje funkcije izvaja v pravnem okviru, je zakonodaja ključna za kakovost in učinkovitost dela tožilstva. Zakoni in, večinoma v sistemih običajnega prava, sodbe vplivajo na vrsto in obseg primerov, ki jih tožilci predložijo sodiščem, tudi načini njihove obdelave. Ta okvir bi moral biti jasen in preprost, kar zagotavlja, da se državni sistemi ne utapljajo v obravnavanih zadevah; z vzpostavitvijo alternativnih načinov reševanja sporov, na primer. Po drugi strani pa slabo pripravljene ali prepogoste spremembe zakonodaje ali prava lahko pomenijo resno oviro za ustrezno utemeljene in prepričljive odločitve tožilstev.
13. Jasen in preprost pravni okvir omogoča dostop do sodišč in prispeva k njihovi učinkovitosti, na primer z zmanjšanjem obsežnega pripada zadev, še zlasti v okviru kazenskega pravosodnega sistema, z učinkovitejšo in produktivnejšo uporabo javnih virov in z dodeljevanjem časa ter finančnih virov za prekrške, ki resno motijo javni red, še zlasti kadar gre za teroristična dejanja, huda kazniva dejanja in organizirani kriminal. Podobno bi morali državna zakonodaja in pravosodni sistemi upoštevati tehnološki razvoj, spodbujati preprost dostop tožilstvom do podatkovnih baz in drugih relevantnih informacij ter zagotavljati osnovo za izboljšanje kakovosti njihovega dela.
14. Politični sistemi in pravne tradicije tudi neposredno vplivajo na delo tožilcev. To stanje vključuje status tožilstev in še zlasti njihovo neodvisnost od izvršne oblasti. Trenutni varnostni položaj v Evropi, kjer se države vse bolj srečujejo s terorističnimi grožnjami, grožnjami hudih kaznivih dejanj in organiziranega kriminala, bi moral pripraviti državne kazenske politike, ki stremijo k izboljšanju kakovosti in učinkovitosti dela tožilcev.
15. Čeprav se je mednarodno sodelovanje v zadnjih desetletjih počasi izboljševalo, se občasno pojavljajo zamude pri odzivanju na zahteve drugih držav, ki se lahko zdijo neupravičene. To ovira učinkovito izročitev in druge zahteve za pomoč in tako izpodbija učinkovitost dela tožilcev in sodne postopke v državah, ki te zahteve sprožijo. Zato si morajo države še naprej na podlagi vzajemnega zaupanja prizadevati za takojšnje mednarodno sodelovanje v kazenskih primerih.

<sup>1</sup> Glejte Končno poročilo skupine Evropske mreže sodnih svetov (ENCJ) za upravljanje kakovosti za leto 2008.

## **2. Viri**

16. Razpoložljivost finančnih in drugih virov v državah članicah neposredno vpliva na kakovost in učinkovitost dela tožilcev. V zvezi s tem CCPE še zlasti poudarja potrebo po zagotavljanju zadostnih človeških in tehničnih virov, ustreznega in stalnega usposabljanja ter obseg sklopov socialne varnosti, zagotovljene tožilcem, ki morajo biti skladni s pomembnostjo njihove misije. Položaj v državah članicah tudi kaže, da je učinkovitost mogoče povečati z določeno stopnjo avtonomije (še zlasti glede proračuna) tožilstev na večini področjih vodenja.
17. Zato bi morali tožilci imeti pri obravnavi in preiskovanju vseh relevantnih zadev na voljo zadostne človeške, finančne in materialne vire. Pomoč, ki jo zagotavljajo kvalificirano osebje, ustrezna sodobna tehnična oprema in drugi viri, lahko zmanjša pritisk na tožilce in tako izboljša kakovost in učinkovitost njihovega dela.

## **3. Vplivi javnosti**

18. Tožilci morajo prejemati hitre, zanesljive in celovite informacije od vseh relevantnih deležnikov v družbi. Zato odnosi z drugimi deležniki v pravosodnem sistemu in zunaj njega (npr. policija in drugi državni organi, odvetniki, nevladne organizacije) igrajo pomembno vlogo pri zmožnosti tožilcev, da sprejemajo dobro utemeljene odločitve na podlagi učinkovite izmenjave relevantnih informacij na državni in mednarodni ravni. Zato tožilci potrebujejo koherentne in zadostne pravne norme in postopke, ki omogočajo zbiranje informacij, potrebnih za sprejemanje kvalificiranih odločitev, ki so v sorazmerju z zadevnimi interesi.
19. Države članice bi morale ukrepati v skladu s pravicami, opredeljenimi v EKČP, ki lahko pripomorejo h krepitvi zaupanja javnosti v tožilstvo, in sicer tako, da se odzivajo na vse večje zahteve medijev in tako delujejo bolj transparentno. Za tožilstvo je nujna uporaba sodobnih informacijskih struktur in tehnik pri posredovanju hitrih in natančnih informacij javnosti.
20. Razkrivanje občutljivih informacij medijem o kazenskih zadevah ne zmanjšuje le učinkovitosti preiskovanja in krši pravic žrtev, ampak predstavlja tudi tveganje domnevanja nedolžnosti in pravice žrtev do nezaznamovanosti. Nepooblaščenim osebam bi bilo treba prepovedati dostop do občutljivih informacij, da bi to preprečili. Napačne ali pristranske novice o preiskavah lahko izdajo zaupanje javnosti in ustvarijo dvome o neodvisnosti, nepristranskosti in integriteti tožilstva ali sodišč. Zato bi bilo treba vzpostaviti ustrezno komunikacijo med tožilstvom in mediji, da bi se izognili objavljanju napačnih ali pristranskih novic ali minimiziranju negativnih učinkov takih novic.
21. Vsakdo mora imeti pravico do pritožbe na ukrep tožilca. Za povečanje kakovosti in odgovornosti odločitev tožilcev bi morali vzpostaviti učinkovit in nepristranski pritožbeni mehanizem, analizirati osnove in rezultate pritožb ne le z vidika pravice do poštenega sojenja, temveč tudi za pospeševanje kakovosti dela tožilcev z odpravljanjem njihovih slabosti in preprečevanjem napak.

## **4. Neprimerni zunanji vplivi**

22. Tožilci morajo izvajati svoje funkcije brez neprimernih zunanjih vplivov, povodov, pritiskov, groženj ali motenj, neposrednih ali posrednih, od katerega koli pobudnika ali iz katerega koli razloga.

## **B. Notranje okolje**

### **1. Strateška vizija**

23. Notranji dejavniki prav tako močno vplivajo na kakovost in učinkovitost dela tožilcev. Vodenje tožilstva bi moralo omogočati strateško vodstvo. Delo tožilcev bi moral usmerjati strateški načrt, ki bi vključeval strokovne cilje in upravljanje človeških in materialnih virov. Strateški načrt lahko vključuje notranje ukrepe za izboljšanje kakovosti in učinkovitosti z ustreznim upravljanjem človeških virov in zadev, in ciljne dejavnosti v tem smislu.

### **2. Upravljanje človeških virov: izbira, zaposlovanje, napredovanje in usposabljanje tožilcev**

24. Za spodbujanje kakovosti je nujno, da izbiranje, zaposlovanje, napredovanje in premeščanje tožilcev temelji na jasnih in predvidljivih merilih, ki so pisno opredeljena v zakonih ali notranjih smernicah.
25. Kakovost odločitev tožilcev ali drugih dejavnosti je, poleg drugih dejavnikov, odvisna od stalnega usposabljanja tožilcev. CCPE meni, da morajo vodje tožilcev in/ali drugih pristojnih ustanov (npr. ustanov za usposabljanje v sodstvu) odgovarjati za aktivno politiko usposabljanja, vključno s samoizobraževanjem v okviru njihovih ustanov, kar omogoča večjo kakovost in učinkovitost dela tožilcev.
26. Tožilcem mora biti v vsaki fazi njihove kariere na voljo stalen program usposabljanja za vzdrževanje in izboljševanje njihovih strokovnih sposobnosti<sup>2</sup>. Tovrstno usposabljanje bi moralo vključevati pridobivanje znanja informacijske tehnologije, etike, komunikacije<sup>3</sup>, tematike vodenja, zlasti vodenja zadev, in biti na voljo za vsako raven tožilstva. Za izboljšanje strokovnih sposobnosti, potrebnih za spopadanje z vse večjimi izzivi (npr. terorizem, kot je navedeno v nadaljevanju), bi bilo treba poglobljeno obravnavati specifične teme (in tako omogočiti usposabljanje pri drugih ustanovah, kadar je to koristno)<sup>4</sup>.
27. CCPE je v svojih predhodnih mnenjih poudaril pomembnost spodbujanja specializacije tožilcev, zlasti tako, da se ti udeležujejo rednih usposabljanj,<sup>5</sup> strokovnih dogodkov in konferenc. S pridobivanjem naprednega znanja in tovrstno udeležbo ter s pridobivanjem preostalih kvalifikacij se omogoča napredovanje ali ugodnejše nagrajevanje tožilcev.
28. Načela in smernice o različnih področjih, npr. upravljanje časa, ustrezna metodologija ali povečano sodelovanje s preostalimi deležniki v sistemu administracije pravosodja, bi morale stremeti k lažšanju vsakodnevnega dela in izboljšanju kakovosti in učinkovitosti dela tožilcev.
29. Integriteta, standardi dobrega ravnanja, strokovnega in osebnega, in pravna določila glede etike ali etični kodeksi za tožilce, tj. v državah, kjer so na voljo, bi morali biti del njihovega rednega usposabljanja.

---

<sup>2</sup> Glejte Mnenje CCPE št. 9 (2014) o evropskih normah in načelih, ki zadevajo tožilce, Rimski listina, člen XIII, pojasnjevalna opomba, sedeminpetdeseti, enainšestdeseti in triinšestdeseti odstavek.

<sup>3</sup> Ibid., pojasnjevalna opomba, dvainšestdeseti odstavek.

<sup>4</sup> Ibid., Rimski listina, člen XX, pojasnjevalna opomba, 64. člen.

<sup>5</sup> Ibid., Rimski listina, člen XIII, pojasnjevalna opomba, 57. in 62. člen.

### **3. Vodenje tožilstev**

#### **a. Organizacija dela tožilstev: odgovornosti, administrativni oddelki, razdelitev pristojnosti itd.**

30. Za učinkovitost in kakovost dela tožilcev so na splošno potrebna jasna in zadostna organizacijska struktura, odgovornosti in pristojnosti za upravljanje človeških in materialnih virov v skladu s trenutnim kazenskim ali socialnim položajem njihove pristojnosti<sup>6</sup>. Po drugi strani pa bi pri spopadanju z novimi kazenskimi, sociološkimi, ekonomskimi in mednarodnimi izzivi morali biti struktura in delovni mehanizmi tožilstev zadosti prožni, da bi se primerno, zadostno, hitro in zakonito odzivali.
31. Kjer je primerno, bi bilo zlasti treba obravnavati ustanovitev posebnih enot v okviru tožilstev (npr. tožilci, ki se ukvarjajo z zadevami terorizma, narkotikov, gospodarskega kriminala, varstva okolja in dela v mednarodnem sodelovanju).
32. Tožilstva bi morala organizirati ustrezno analitično in metodološko delo in pri tem upoštevati izboljševanje kakovosti in učinkovitost dela tožilcev.
33. V državah članicah razširjanje dobrih praks pri določenih vrstah kriminala, ustrezno razdeljevanje zadev in učinkovita uporaba informacijske tehnologije, vključno z vodenjem posameznih zadev, lahko povečajo učinkovitost in zagotovijo višjo kakovost. Vodje tožilstev/uradov in/ali drugih pristojnih ustanov bi morali odgovarjati za spodbujanje uporabe takih orodij za upravljanje in posredovanje znanja o dobrih praksah v okviru svojih uradov.

#### **b. Etična pravila**

34. Tožilstva v večini držav članic za spodbujanje kakovosti in učinkovitosti srednje- in dolgoročno ocenjujejo integriteto tožilcev in drugih zaposlenih. To se izvaja različno. Nekateri sistemi so določili pravne ali splošne standarde, drugi pa so sprejeli etične kodekse. V nekaterih sistemih pa novo imenovani tožilci zaprisežejo. Tako se zavežejo, da bodo ohranjali osebne in strokovne lastnosti, da bodo nepristranski in pošteni, da bodo ohranili integriteto in ravnali etično. CCPE je že priporočil, da bi »bilo treba sprejeti in javnosti razkriti profesionalne etične kodekse in kodekse ravnanja, ki bi temeljili na mednarodnih standardih«,<sup>7</sup> pri čemer je bilo poudarjeno, da bi »tožilci morali upoštevati najvišje etične in profesionalne standarde ter vedno ravnati nepristransko in objektivno«<sup>8</sup>.
35. Glavni cilj etičnega kodeksa bi bil spodbujati standarde, ki se priznavajo kot potrebni za ustrezno in neodvisno delo tožilcev. Če bi tožilstva sprejela etične kodekse, bi ti morali biti, kot je navedeno zgoraj, usklajeni s sprejetimi običajnimi mednarodnimi standardi, kot je določeno v Priporočilu Rec(2000)19 Odbora ministrov Sveta Evrope o vlogi javnega tožilstva v kazenskem pravosodnem sistemu (v nadaljnjem besedilu: Rec(2000)19)<sup>9</sup>, v Evropskih smernicah o etiki in ravnanju javnih tožilcev CPGE z dne 31. maja 2005 (Smernice iz Budimpešte), Mnenju CCPE št. 9 (2014) o evropskih normah in načelih tožilcev (Rimska listina), navedenih zgoraj, in v drugih ustreznih mednarodnih instrumentih.

#### **c. Merjenje uspešnosti tožilstev (kvantitativno in kvalitativno)**

36. V številnih državah članicah so na voljo statistični podatki za merjenje kvantitativnega obsega

<sup>6</sup> Glejte Mnenje CCPE št. 7 (2012) o upravljanju sredstev tožilstev, sedeminštrideseti odstavek.

<sup>7</sup> Glejte Mnenje CCPE št. 9 (2014) o evropskih normah in načelih za tožilce, Rimska listina, člen VII.

<sup>8</sup> Ibid., člen VI.

<sup>9</sup> Glejte Rec(2000)19, razlagalni memorandum, komentarji k posameznim priporočilom, petintrideseti odstavek.

dela, uspešnosti tožilstva in stanja kriminalitete v pristojnosti posameznega tožilstva. V mnogih državah članicah se ocenjevanje tožilcev uporablja za spodbujanje kakovosti in učinkovitosti tožilstva.

37. Tožilstva bi morala določiti kazalnike in mehanizme za transparentno spremljanje, da bi predvsem spodbujala tožilce k prizadevanju za doseganje višjih ravni strokovnega dela. Notranje sledenje v okviru tožilstev bi moralo biti redno, sorazmerno in temeljiti na načelu pravne države.
38. CCPE meni, da kvantitativni kazalniki (število zadev, trajanje postopkov itd.) ne bi smeli biti edina relevantna merila za ocenjevanje učinkovitosti niti za delovanje urada niti za delo posameznega tožilca. Posvetovalni svet evropskih sodnikov (CCJE) je podobno izjavil, »da pojma 'kakovost' pravosodja ne bi smeli razumeti kot sopomenke zgolj za 'produktivnost' pravosodnega sistema«<sup>10</sup>.
39. Zato bi morali kvalitativne kazalnike, kot so ustrezna in natančna preiskava (kadar je ta v pristojnosti tožilca), ustrezna uporaba dokazov, natančna priprava obtožnice, strokovno vedenje na sodišču itd., upoštevati kot način dopolnjevanja kazalnikov s kvantitativnimi lastnostmi. Želja po hitrih sodnih pregonih bi morala prav tako upoštevati varovala, ki so določena v 6. členu EKČP<sup>11</sup>.
40. Zato bi, kot realni in končni cilj, pravni sistemi morali biti zmožni zagotoviti sistem ocenjevanja, ki bi meril kvantitativne in kvalitativne kazalnike dela tožilcev, upošteval ključna načela pravice v skladu z EKČP in drugimi mednarodnimi instrumenti.
41. Zaradi posebne narave terorizma in hudih kaznivih dejanj ter organiziranega kriminala je še pomembneje slediti zgoraj navedenemu pristopu in ga upoštevati. V takih primerih bo prav tako treba upoštevati varovala, navedena v Mnenju CCPE št. 10 (2015) o vlogi tožilcev v kazenskih preiskavah, še zlasti, kadar se uporabljajo posebne preiskovalne tehnike<sup>12</sup>, predvsem zaradi tveganja pomembnejših omejitev človekovih pravic, ki jih take tehnike sprožijo.

#### **d. Ocenjevanje dela posameznih tožilcev (kvantitativno in kvalitativno)**

42. Ocenjevanje tožilcev in njihovega dela je lahko uporabno strateško orodje za izboljšanje sposobnosti, potrebnih za obravnavo vse večjih zahtev po kakovosti, učinkovitosti in strokovnosti. Posamične ocene prav tako lahko zagotovijo pomembne informacije za razvoj najprimernejših usposabljanj za tožilce na vseh ravneh.
43. Odgovori na vprašanja v anketi, ki so jih podali člani CCPE, kažejo, da obstajata le dve vrsti uporabljenega ocenjevanja: formalno in neformalno. Formalno ocenjevanje se izvede v določenem časovnem okviru (npr. vsake tri ali pet let), in sicer po posebnem postopku in se osredotoča na specifične sposobnosti, ki jih je treba oceniti. Ta vrsta ocenjevanja se včasih kombinira s sistemom ocenjevanja, ki omogoča primerjavo z drugimi kolegi, in za hitrejšo napredovanje. Če ocenjeni tožilec teh rezultatov ne sprejme, jih je mogoče sodno presoati. Neformalno ocenjevanje je več ali manj razprava o zbiranju in posredovanju informacij o tem, kako je mogoče izboljšati kakovost in učinkovitost dela tožilca (npr. priprava razumljive obtožnice, sposobnost timskega dela, izogibanje kršenju standardov itd.), ali pa bolj strateško ugotavljanje, če so tožilci dejansko sposobni izpolnjevati svoje naloge. Cilj obeh vrst ocenjevanja dela tožilca bi moral biti raziskati razvoj sposobnosti in delovnih zmogljivosti, predvidevati napredovanje in, v nekaterih državah, spodbude in nagrade ali na splošno preprečevati motnje in neustrezno ravnanje in se tako izogibati potencialnim disciplinskim ukrepom.

<sup>10</sup> Glejte Mnenje CCPE št. 6 (2004) o poštenem sojenju v razumnem času in vlogi sodnikov v postopkih ob upoštevanju alternativnih načinov reševanja sporov, dvainštirideseti odstavek.

<sup>11</sup> Glejte Mnenje CCPE št. 11 (2008) o kakovosti sodnih odločb, šestindvajseti odstavek.

<sup>12</sup> Glejte štirideseti do trinštirideseti odstavek.

44. CCPE priporoča, da je ocenjevanje dela tožilcev transparentno in predvidljivo, temelji na jasnih in predhodno objavljenih merilih v zvezi z materialnimi in proceduralnimi pravili.
45. Transparentno in predvidljivo ocenjevanje za ocenjevanega tožilca pomeni, da se je zmožen pogovarjati o rezultatih ocenitve ali, kadar je to primerno, primerjati rezultate samoocenitve z oceno, ki jo izvede nadrejeni ali odgovorna oseba, če to ni ena in ista oseba, in da te rezultate predloži v presojo. Rezultati ocenjevanja se ne smejo objaviti tako, da bi se kršili osebna integriteta in čast ocenjevanega tožilca.
46. Ocenjevanje bi se moralo izvesti na podlagi enakovrednih meril na isti ravni v okviru tožilstva. CCPE meni, da bi kot pri merjenju splošne uspešnosti tožilstva določanje kakovosti dela tožilcev moralo vsebovati kvantitativne in kvalitativne elemente, npr. število začelih in končanih zadev, vrste odločb in njihove rezultate, trajanje tožilskih postopkov, sposobnosti vodenja zadev, zmožnost jasnega ustnega in pisnega utemeljevanja, odprtost za sodobne tehnologije, znanje različnih jezikov, organizacijske sposobnosti, zmožnost sodelovanja z drugimi osebami v tožilstvu in zunaj njega.

#### **4. Vodenje zadev**

47. Visokokakovostna odločitev ali drugo relevantno dejanje tožilca je tisto, ki odseva razpoložljivo gradivo in zakon in je izvedeno pošteno, hitro, sorazmerno, jasno in objektivno. Glede na to je jasno, da bi morala dejanja tožilcev v skladu z EKČP in drugimi relevantnimi mednarodnimi instrumenti spoštovati pravice žrtev, njihove družine in priče, biti usklajena s pravicami obtožencev in z javnim interesom pri sodnem preganjanju kriminala. Zato bi morali tožilci stremeti k temu, da svoje delo izvajajo v skladu s temi načeli. CCPE meni, da bi tožilstva morala podpirati delo tožilcev z določanjem dobrih praks vodenja zadev na različnih področjih sposobnosti in obveznosti tožilcev. Odločitve tožilcev bi morale odsevati tudi naslednje elemente:

##### **a. Objektivnost in neodvisnost**

48. Tožilci bi morali pri izvajanju svojih funkcij biti neodvisni in jih izvajati v skladu z načeli pravne države, integritete kazenskega pravosodnega sistema in pravico do poštenega sojenja. Tožilci bi morali upoštevati najvišje etične in strokovne standarde, svoje obveznosti izvajati pošteno in vedno ravnati nepristransko in objektivno.
49. Tožilci bi morali omogočati enakovrednost posameznikov pred zakonom brez kakršne koli vrste diskriminacije, tj. na podlagi spola, rase, barve kože, državne in socialne pripadnosti, političnega in verskega prepričanja, premoženja, socialnega stanja in spolne usmeritve.

##### **b. Celovitost**

50. Tožilci bi morali skrbno pretehtati vse odločitve in dejanja. Morali bi iskati dokaze, ki bi dokazovali krivdo in nedolžnost, in zagotoviti, da se izvajajo vse poizvedbe, tudi tiste, ki vodijo do dokazov v korist obtoženim ali osumljenim. Zato bi morali vedno upoštevati, če so vsi dokazi, pridobljeni na podlagi preiskave, jasni in celoviti. To pa ne pomeni, da bi moral preiskovalec uporabiti nesorazmeren delež virov, prav tako pa bi bilo treba vsekakor razumno in realistično interpretirati dejstva. To pa tudi ne odvzema odgovornosti odvetnikom za obrambo, da morajo iskati dokaze, ki jih obravnavajo kot relevantne.
51. Tožilci bi se morali odločiti za pregon le na podlagi dobro utemeljenih dokazov, o katerih menijo, da so zanesljivi in dopustni; ne bi pa smeli uporabljati dokazov, ki pomenijo hudo kršitev človekovih pravic.

##### **c. Sklepanje**



52. Jasno sklepanje in analiziranje so osnovne zahteve za delo tožilcev. Morali bi popolnoma upoštevati vse relevantne dokaze in preiskati vsa dejstva ter druge zadeve, ki se razkrijejo v okviru preiskave oziroma ki jih razkrijejo vse strani. Vse odločitve ali dejanja tožilcev bi morali temeljiti na takih relevantnih dokazih, biti v skladu z zakonodajo in splošnimi smernicami, ki lahko obstajajo za posamezno zadevo. Tožilci bi morali odločitve in dejanja upravičiti na način, ki je konsistenten, jasen in nedvoumen, ne pa kontradiktoren.

#### **d. Jasnost**

53. Vsa navodila ali direktive ter tudi kateri koli uradni akti, ki jih poddajajo tožilci, bi morali jasno razumeti vsi, ki jih uporabljajo. Vsa tovrstna pisna navodila in direktive bi morala biti zapisani v razumljivem jeziku. Tožilci bi morali biti posebno pozorni na obliko pisnih navodil in direktiv, da jih je mogoče takoj prepoznati.

#### **e. Izmenjava informacij in sodelovanje**

54. Sodelovanje je ključno za učinkovitost tožilstev na državni in mednarodni ravni, in sicer med različnimi tožilstvi in tožilci na posameznih tožilstvih, prav tako pa med tožilci in organi kazenskega pregona/preiskovalci. Nadaljnja specializacija tožilcev bo verjetno izboljšala učinkovitost takega sodelovanja.
55. Če imajo tožilci preiskovalno funkcijo, bi morali stremeti k učinkoviti izmenjavi informacij med seboj, prav tako pa tudi z organi kazenskega pregona/preiskovalci. To bi prispevalo k preprečevanju podvajanja dela, prav tako pa pomagalo delu različnih tožilcev in organov kazenskega pregona v zadevah, ki so med seboj povezane.
56. Če tožilci nimajo preiskovalne funkcije, bi morali, kjer je to primerno, pri preiskavah sodelovati z ustreznim preiskovalnim uradom, še zlasti pri zagotavljanju ustreznih nasvetov in/ali navodil.
57. Tako sodelovanje bi se moralo nadaljevati do konca preiskave zato, da so vsi relevantni dokazi na voljo tožilcu in so razkriti, kakor je to primerno, obrambi.

### III. POMEMBNI TRENUTNI IZZIVI GLEDE KAKOVOSTI IN UČINKOVITOSTI V BOJU PROTI TERORIZMU, HUDIM KAZENSKIM DEJANJEM IN ORGANIZIRANEMU KRIMINALU

#### A. Uvod

59. Večina držav članic Sveta Evrope je opazila, da so huda kazniva dejanja in organizirani kriminal postali bolj kompleksni in se dogajajo na mednarodni ravni. Terorizem je hudo prizadel mnoge države in je trenutno največja prioriteta dela tožilcev. Nezakonito priseljevanje pomeni nove izzive, kot so na primer terorizem, organizirani kriminal in trgovina z ljudmi.
60. Tako so tožilci prvi, ki preganjajo ta huda kazniva dejanja na sodiščih, zato imajo in izvajajo ključno vlogo pri zagotavljanju varnosti javnosti in varstvu pravne države.

#### B. Boj proti terorizmu, hudim kaznivim dejanjem in organiziranemu kriminalu na državni ravni

##### ***1. Strategija boja proti terorizmu, hudim kaznivim dejanjem in organiziranemu kriminalu***

61. CCPE v skladu z Resolucijo Varnostnega sveta OZN 1566 (2004) glede groženj, ki jih terorizem predstavlja za mednarodni mir in varnost, meni, da je ključna naloga tožilcev »na podlagi načela izročitve ali pregona soditi vsaki osebi, ki podpira, spodbuja, sodeluje ali namerava sodelovati pri financiranju, načrtovanju, pripravi ali izvajanju terorističnih dejanj« ali hudih kaznivih dejanj in organiziranega kriminala. Za kakovostno in učinkovito izpolnjevanje te naloge morajo tožilci delovati v zadovoljivem pravnem okviru, sodelovati z vsemi relevantnimi deležniki na državni in mednarodni ravni ter imeti na razpolago dovolj človeških in materialnih virov. Nove teroristične grožnje (financiranje prek hudih kaznivih dejanj in organiziranega kriminala, propaganda, rekrutiranje in usposabljanje bojnikov prek spleta) zahtevajo nove odzive, nove preiskovalne oblike in tehnike pregona ter ukrepe, da bodo tožilci lahko učinkovito in kakovostno delovali, kar vse bolj zahteva tudi javnost.
62. CCPE meni, da bi bilo še zlasti treba zaščititi neodvisnost in nepristranskost tožilcev pri izvajanju njihovih nalog v preiskavi in pri pregonu primerov terorizma, hudih kaznivih dejanj in organiziranega kriminala.

##### ***2. Vzpostavitev zakonodajnega okvira za te vrste kriminala, organizacijski in finančni viri, ki morajo biti na razpolago tožilcem***

63. Nezadovoljiv zakonodajni in institucionalni okvir za boj proti terorizmu, hudim kaznivim dejanjem in organiziranemu kriminalu ter kibernetickemu kriminalu in financiranju teh dejanj, vključno s pranjem denarja, omogoča teroristom, storilcem hudih kaznivih dejanj in organiziranega kriminala ter njihovim podpornikom, da delujejo brez ozemeljskih ovir in da uporabljajo svoja sredstva za izvajanje in širitev svojih kriminalnih aktivnosti. Tožilci se, da bi bili uspešni, zanašajo na zakonodajo, ki jasno kriminalizira vse dejavnosti, ki neposredno ali posredno podpirajo terorizem, huda kazniva dejanja in organizirani kriminal, vključno s propagando za rekrutiranje teroristov ter dejanskim rekrutiranjem teroristov itd. To bi omogočilo tožilcem, da razširijo svoje področje delovanja v boju proti terorizmu ter hudim kaznivim dejanjem in organiziranemu kriminalu z uporabo pravnih instrumentov, vzpostavljenih za boj proti hudim oblikam kriminalitete.

64. Boj proti terorizmu in zlasti rekrutiranje potencialnih teroristov, sprejem v organizacijo, pripravljane teroristične propagande in posredovanje informacij za teroristične namene, usposabljanje in pripravljane terorističnih aktivnosti ter transport za teroristične namene bi že v zgodnji fazi zahtevali notranje informacije o teroristih, hudih kaznivih dejanjih in organiziranem kriminalu. Toda izogibati bi se morali nesorazmernemu omejevanju temeljnih pravic in svoboščin. Zato bi bilo treba vzpostaviti jasne omejitve in merila za sorazmerno uporabo zakonov, še zlasti kadar je treba pred pregonom izvajati preventivne ukrepe v skladu z običajnim zakonom, ki ureja kazenski postopek.

### **3. Preiskovalne tehnike in uporaba posebnih orodij in sredstev, ki vključujejo sodobne informacijske tehnologije**

65. V večini držav članic so se posebne preiskovalne tehnike, npr. elektronski nadzor in tajne operacije, izkazale kot učinkovita orodja v boju proti terorizmu, hudim kaznivim dejanjem in organiziranemu kriminalu. Ta orodja so na voljo tožilstvom, vsaj v državah, kjer imajo tožilci preiskovalne pristojnosti. Ker z uporabo teh ukrepov kršijo pravico do zasebnosti ne le osumljencev, ampak tudi drugih oseb, ki niso nujno vpletene v relevantna kriminalna dejanja v preiskavi, morajo tožilci v vsaki fazi postopka temeljito in stalno upoštevati uporabo teh ukrepov, in sicer zato, da rezultat preiskave sprejmejo sodišča in javnost na splošno.
66. V ustreznem in sorazmernem obsegu bi bilo treba zagotoviti zadrževanje in ohranjanje prometnih in lokacijskih podatkov zasebnih in komunikacijskih podjetij, pri čemer pa bi bilo treba upoštevati državne in mednarodne pristojnosti, ESČP in Konvencijo Sveta Evrope o varstvu posameznikov glede na avtomatsko obdelavo osebnih podatkov iz leta 1981.
67. Odgovori v anketi kažejo, da so vse države članice izvedle organizacijske korake za pospeševanje kakovosti in učinkovitosti odločitev tožilstev glede terorističnih dejanj, hudih kaznivih dejanj in organiziranega kriminala. Nekatera tožilstva imajo specializirane enote, druga pa so to nalogo prenesla na en urad za celo državo. CCPE meni, da je zaželeno skoncentrirati preiskovanje in pregon teh kriminalnih primerov v posebnih enotah. Tako se zagotavlja potrebna profesionalizacija ne le pri uporabi posebnih preiskovalnih tehnik, ampak tudi pri vzpostavljanju komunikacije z drugimi deležniki na tem področju. Zagotavlja se lahko tudi posebno usposabljanje vpletenih tožilcev, ki so jim tako omogočena najsodobnejša tehnična, pravna in organizacijska sredstva. Specializirane policijske enote ali strokovnjaki, ki so neposredno podrejeni oziroma so na voljo tožilstvom, kjer je to primerno, lahko spodbujajo kakovost in učinkovitost preiskav v boju proti terorizmu, hudim kaznivim dejanjem in organiziranemu kriminalu. S takim organizacijskim okvirom bodo tožilci lažje izvajali svoje naloge popolnoma neodvisno in nepristransko, pri čemer bodo nujno spoštovali človekove pravice osumljenih in nujno zaščito žrtev, prič in drugih oseb, vpletenih v kazenski proces.

### **4. Vodenje zadev**

68. Ustrezna metodologija vodenja zadev lahko zagotovi, da se posebne preiskovalne tehnike, ki so vsiljive, lahko uporabljajo le pod nujnim sodnim nadzorom, in sicer kadar obstajajo zadostni razlogi, ki utemeljujejo, da je hudo kaznivo dejanje izvedel ali pripravil en posameznik ali več posameznikov oziroma še neidentificiran posameznik ali skupina posameznikov.
69. CCPE poudarja, da se posebne preiskovalne tehnike v skladu z običajnim pravom Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) lahko uporabljajo le ob upoštevanju načela sorazmernosti in da morajo izpolnjevati minimalne zahteve glede zaupnosti, integritete in razpoložljivosti<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Seznam zadev Evropskega sodišča za človekove pravice, povezanih s terorizmom, si oglejte na <https://www.unodc.org/tldb/en/case-law-of-the-european-court-of-human-rights-related-to-terrorism.html>. Oglejte si tudi knjigo z naslovom »Counter-terrorism and human rights in the case law of the European Court of Human Rights« avtorice Ane Salinas de Frias (2012), na voljo na <https://book.coe.int/eur/en/european-court-of-human->

70. Kadar zakon o terorizmu ter hudih kaznivih dejanjih in organiziranem kriminalu omejuje pravice posameznikov v kazenskih postopkih, bi tožilci, ki uporabijo tako omejitve, morali vedno upoštevati, če je taka omejitev upravičena glede na obveznost sorazmernosti, in zagotoviti, da dokazi niso pridobljeni z mučenjem ali drugim krutim, nečloveškim ali ponižujočim ravnanjem, ki bi temeljilo na interpretaciji teh konceptov v sodni praksi ESČP. Ne glede na težo terorističnih in hudih kaznivih dejanj ter organiziranega kriminala kakovostno in učinkovito vodenje zadev zagotavlja, da se odločitve tožilcev sprejemajo za časovne omejitve, izvajajo s ciljem, nepristransko in strokovno, pri čemer se upoštevajo domneva nedolžnosti, pravica do obrambe in pravice, ki jih imajo žrtve kriminalnih dejanj. Spremljanje spoštovanja teh temeljnih načel in svoboščin v vseh postopkih, ki jih izvajajo organi kazenskega pregona, je del pristojnosti tožilcev.
71. Če žrtve in priče lahko ohranijo svojo anonimnost, je treba ohraniti pravo ravnotežje pri pravicah obtoženih.
72. Žrtve, priče in druge osebe, vpletene v postopke, vključujoč tožilce in njihove družine, je treba ustrezno zaščititi.

### **5. Usposabljanje**

73. Priporočilo Rec (2000) 19 navaja, da bi bilo treba posebno pozornost posvetiti stalnemu usposabljanju tožilcev predvsem zaradi novih oblik kriminala in nujnosti nadaljevanja mednarodnega sodelovanja v kazenskih zadevah. Tožilci morajo biti pri izvajanju najučinkovitejšega pregona stalno redno obveščeni in specializirani za preiskovanje in pregon terorističnih dejanj, hudih kaznivih dejanj in organiziranega kriminala v vseh mogočih oblikah. Glede posebnih potreb na teh področjih kriminalitete bi se usposabljanje tožilcev moralo še zlasti osredotočiti na zbiranje in uporabo dokazov na regionalni, državni in mednarodni ravni, na oblike in tehnike sodelovanja deležnikov, izmenjavo izkušenj in dobrih praks, razumevanje možnih kršitev človekovih pravic, vlogo družbenih medijev pri rekrutiranju potencialnih teroristov in ustrezno komunikacijo z mediji.
74. CCPE meni, da bi usposabljanje na tem področju moralo zajemati relevantne državne in mednarodne pravne instrumente ter sodno prakso ESČP.

### **6. Upravljanje informacij (izmenjava, sodelovanje)**

75. Deljenje dokazov ali informacij z ustreznimi enotami je eden od najpomembnejših elementov v boju proti terorizmu ter hudim kaznivim dejanjem in organiziranemu kriminalu. Izmenjava takih informacij bi morala še posebej potekati z obveščevalnimi in varnostnimi enotami, sodnimi enotami, in, kjer je to primerno, institucijami, ki so bile že večkrat tarče terorističnih dejavnosti. Če je nujno in koristno, se lahko dokazi in informacije o teroristih neposredno razkrijejo tudi javnosti.
76. Ena od mogočih šibkosti pri preiskavah se pojavi, kadar policija in drugi organi kazenskega pregona in obveščevalni organi ne izmenjajo pravočasno relevantnih informacij s tožilci. Da bi se izognili tej težavi, bi bilo priporočljivo spodbujati skupne preiskave med ustreznimi tožilstvi in policijskimi organi. V državah članicah, kjer imajo tožilci preiskovalne pristojnosti, bi morali koordinirati in voditi te ukrepe.

77. Za večjo učinkovitost so se poleg sodelovanja in skupnega reševanja specifičnih problemov pri operacijah izkazali kot učinkoviti posvetovalni sestanki s člani večdisciplinarnih skupin in udeležba tožilcev.
78. CCPE poudarja nujnost spodbujanja učinkovitosti preiskovanja in pregona finančnih sistemov terorističnih združb ter hudih kaznivih dejanj in organiziranega kriminala, in sicer z intenzivnim, sistematičnim in konsistentnim pristopom. Najprej obstaja potreba po izmenjavi podatkov prek državnega podatkovnega informacijskega sistema. Prav tako je pomembno vzpostaviti tesno sodelovanje med organi kazenskega pregona, bankami in drugimi zasebnimi pravnimi subjekti in posamezniki (zavarovalnice, borznoposredniške hiše, notarji, odvetniki, rubežniki itd.). Še en vse pomembnejši preiskovalni pristop je sodelovanje s ponudniki spletnih storitev za spremljanje virtualnega in digitalnega denarja.

### **C. Boj proti terorizmu, hudim kaznivim dejanjem in organiziranemu kriminalu na mednarodni ravni**

79. Mednarodno sodelovanje med tožilci je postalo pomembno orodje predvsem zaradi vse večjega mednarodnega kriminala, še zlasti resnih in hudih kaznivih dejanj, in organiziranega kriminala, vključno s terorizmom. Mednarodna dimenzija odnosov med kriminalnimi skupinami in posamezniki, ki jo omogočajo globalizacija in sodobna komunikacijska sredstva, pomeni, da ne zadostuje usmeritev v preiskovanje in pregon teh kaznivih dejanj in njihovo preprečevanje samo na državni ravni.
80. Kot je pritrnil CCPE, bi morali tožilci vedno pokazati pripravljenost za sodelovanje in »obravnavati mednarodne zahteve za pomoč v okviru svojih pristojnosti z enako skrbnostjo kot pri delu na nacionalni ravni in razpolagati z ustreznimi orodji, vključno z usposabljanjem za spodbujanje in ohranjanje pristnega in učinkovitega mednarodnega pravosodnega sodelovanja«<sup>14</sup>.
81. Izpolnjevanje teh zahtev je danes še zlasti nujno ob upoštevanju ravni napadov in izzivov, ki jih predstavljajo terorizem, mednarodna huda kazniva dejanja in organizirani kriminal. Učinkovito mednarodno sodelovanje je neizogibno ne le zaradi preprečevanja, temveč tudi zaradi preiskovanja, pregona, dokazovanja in zakonitega kaznovanja storilcev teh kaznivih dejanj, za zaseganje in izterjavo sredstev, ki izhajajo iz kaznivih dejanj. Ti cilji pomenijo največje prizadevanje za zaznavanje in uničenje financiranja kriminalnih skupin in posameznikov, njihovih logističnih in operativnih baz, dobave lažnih dokumentov, orožja in eksplozivnih sredstev. Poseben izziv predstavljajo sodobni kriminalci, ki uporabljajo sodobne komunikacijske kanale (vključno z družbenimi mediji in mrežo na spletu), saj njihovo spremljanje in zakonito prestrezanje zahtevata globalne ukrepe.
82. Neposredni stiki med državnimi tožilstvi so učinkovit in zadosten način za spodbujanje učinkovitosti in kakovosti pri obravnavi mednarodnih kazenskih zadev, ne le prek odzivanja na zahteve po pravni pomoči, temveč tudi s spodbujanjem izmenjave informacij, ki izhajajo iz vzporednih preiskav in včasih tudi iz vzpostavljanja skupnih preiskovalnih skupin. CCPE spodbuja države članice, da izboljšajo pravno osnovo za neposredno sodelovanje in spodbujajo hitro in fleksibilno sodelovanje prek imenovanja nacionalnih informacijskih točk o nekaterih vrstah kriminala, npr. o terorizmu ali hudih kaznivih dejanjih in organiziranem kriminalu in/ali z imenovanjem sodnikov za zvezo v drugih državah.
83. Usklajevanje državne zakonodaje z mednarodnimi pravnimi standardi v pravni klasifikaciji kaznivih dejanj in zakonitosti postopkov bi bistveno olajšalo mednarodno sodelovanje. Enako

---

<sup>14</sup> Glejte Mnenje CCPE št. 9 (2014) o evropskih normah in načelih za tožilce, Rimska listina, člen XX.

velja za morebitno sistematizacijo in usklajevanje državnih zakonov. Zato bi se morali posvetiti preseganju ovir, ki izhajajo iz državnih kultur in upoštevajo avtonomnost kazenskega prava kot dragocenega dela identitete vsakega državnega kazenskega sistema.

84. Za izboljšanje in zagotavljanje mednarodnega sodelovanja bi morali upoštevati tri glavne vidike: pravno osnovo za neovirano in učinkovito sodelovanje; zadostno izvajanje mednarodnih pravnih instrumentov v vsaki sodelujoči državi in pripravo praktičnih in operativnih instrumentov.
85. Ovire za mednarodno sodelovanje bi bilo treba odstraniti. Nepoznavanje kolegov na drugi strani meje, nepoznavanje jezika, nerazumevanje drugih kultur v boju proti kriminalu seveda povzroča zadržke za sodelovanje. Zato so države ustanovile mednarodna telesa in mreže za sodelovanje na institucionalni in neuradni ravni. Uradne mreže oziroma organizacije na ravni kazenskega pregona, npr. Europol in Interpol, in na pravosodni ravni, npr. Eurojust in Evropska pravosodna mreža, so hiter in učinkovit način za razvoj zakonitega čezmejnega sodelovanja, premostitve praznin med pravnimi sistemi, kulturami in jeziki. Države bi morale tem organizacijam omogočiti zmogljivosti, ki so potrebne za neovirano in uspešno mednarodno pomoč. Manj formalne organizacije so prav tako uporabne pri čezmejnem boju proti kriminalu, npr. Mednarodno združenje tožilcev, ki prispeva k sistematizaciji mednarodnih standardov, povezanih z izvajanjem tožilskih funkcij in s povezovanjem tožilcev po svetu prek več tisoč kontaktnih točk (npr. mreža tožilcev, ki se ukvarjajo z zadevami o terorizmu, ustanovljena 2015, in mreža tožilcev, ki se ukvarjajo s kibernetiskim kriminalom, ustanovljena leta 2010).

\*\*\*

## PRIPOROČILA

1. Za odzivanje na zahteve javnosti po transparentnosti in odgovornosti bi tožilstva morala ravnati strateško za zagotavljanje najvišje mogoče ravni kakovosti in učinkovitosti pri delu tožilcev.
2. Ker vsako tožilstvo izvaja svoje funkcije v pravnem okviru, je ustrezna zakonodaja ključna za kakovost in učinkovitost dela tožilstva.
3. Za izboljšanje in zagotavljanje mednarodnega sodelovanja, vključno z izročitvami, pravno pomočjo in izterjavo sredstev, ki izhajajo iz kaznivih dejanj, bi morali upoštevati tri glavne vidike: pravno osnovo za neovirano in učinkovito sodelovanje; zadostno izvajanje mednarodnih pravnih instrumentov v vsaki sodelujoči državi in pripravo praktičnih in operativnih orodij.
4. Nepristranskost tožilcev je pomembna zahteva za izboljšanje kakovosti varstva človekovih pravic. Zato bi države članice morale tožilcem zagotoviti popolnoma neodvisno opravljanje njihovih funkcij, brez neprimernih vplivov, povodov, pritiskov, groženj ali motenj, neposrednih ali posrednih, ki jih povzročajo kateri koli pobudniki in iz katerega koli razloga.
5. Kakovost dela tožilcev je prav tako odvisna od zagotovil, ki so na voljo za njihovo osebno varnost in varnost njihovih družin. Še zlasti kadar so tožilci vpleteni v zadeve v zvezi s terorizmom, hudimi kaznivimi dejanji in organiziranim kriminalom, bi tožilstva morala proaktivno izvajati ukrepe za zaščito tožilcev, njihovih življenj, zdravja, svobode, fizične integritete in premoženja.
6. Napačne ali pristranske novice o preiskavah lahko izdajo zaupanje javnosti v kakovost pravosodja in ustvarjajo dvome o neodvisnosti, nepristranskosti in integriteti tožilstva ali sodišč. Zato bi bilo treba doseči aktivno politiko informiranja medijev in javnosti.

7. Za doseganje učinkovitosti in kakovosti, ki jo pričakuje javnost, bi morali tožilci imeti zadostne človeške, finančne in materialne vire, da bi se lahko zadostno posvetili vsem relevantnim zadevam pri obravnavi svojih zadev, vključno s specializirano enoto v okviru tožilstev. Zagotavljanje pomoči, ki jo omogočajo kvalificirano osebje, začetno in stalno usposabljanje, ustrezna sodobna tehnična oprema s centraliziranimi sistemi podatkovnih baz in drugi viri, lahko zmanjša pritisk na tožilce in tako izboljša kakovost njihovih odločitev in učinkovitost tožilstev. Vse te ukrepe pa bi bilo treba izvajati v srednje- in dolgoročnem strateškem okviru.
8. CCPE meni, da bi določanje kakovosti dela tožilstev in tožilcev moralo vsebovati kvantitativne in kvalitativne elemente, npr. število začetih in končanih zadev, vrste odločb in njihove rezultate, trajanje tožilskih postopkov, sposobnosti vodenja zadev, zmožnost jasnega ustnega in pisnega utemeljevanja, odprtost za sodobne tehnologije, znanje različnih jezikov, organizacijske sposobnosti, zmožnost sodelovanja z drugimi osebami na tožilstvu in zunaj njega.
9. Jasno utemeljevanje in analiziranje sta osnovni zahtevi za kakovostno dela tožilcev. Zato bi morali popolnoma upoštevati vse relevantne dokaze in preiskati vsa relevantna dejstva in druge zadeve, ki se razkrijejo v okviru preiskave oziroma jih razkrijejo vse strani. Vse odločitve ali dejanja tožilcev bi morali temeljiti na takih relevantnih dokazih, biti v skladu z zakonodajo in splošnimi smernicami, ki lahko obstajajo za posamezno zadevo. Tožilci bi morali odločitve in dejanja upravičiti na način, ki je konsistenten, jasen in nedvoumen, ne pa kontradiktoren.
10. Kadar je to primerno in v skladu z državno zakonodajo, bi tožilstva morala objavljati smernice za tožilce, kjer bi bila na splošno navedena načela za usmerjanje začetka in izvajanja pregona. Te smernice bi morale določati dejavnike, ki se upoštevajo na različnih ravneh pregona, da bi poštena, utemeljena in konsistentna politika podpirala sam sodni pregon. Tožilstva bi morala določiti kazalnike in mehanizme za transparentno spremljanje, da bi predvsem motivirala tožilce za doseganje višjih ravni strokovnega dela. Notranje sledenje v okviru tožilstev bi moralo biti redno in temeljito načelo pravne države.
11. Učinkovit in nepristranski pritožbeni sistem ter izvajanje periodičnih anket z relevantnimi deležniki sta se izkazala kot koristna pri prepoznavanju morebitnih pomanjkljivosti v sistemu, kar prispeva h kakovosti dela tožilcev. Kontrolni mehanizem za nadziranje odločitev tožilcev, še zlasti v primerih kaznivih dejanj brez pritožnika ali žrtve, lahko omogoči ponovno obravnavo mogočih napak, ki so se pojavile med preiskavo in pregonom.
12. Usposobljenost in učinkovitost vodenja zadev zagotavljata, da se odločitve tožilcev sprejemajo za časovne omejitve in izvajajo s ciljem, nepristransko in strokovno, pri čemer se upoštevajo domneva nedolžnosti, pravica do obrambe in pravice žrtev kriminalnih dejanj. Del pristojnosti tožilcev je, da prav tako spremljajo spoštovanje teh temeljnih načel in svoboščin v vseh postopkih, ki jih izvajajo organi kazenskega pregona.
13. Pri terorističnih in hudih kaznivih dejanjih in organiziranem kriminalu bi morale države članice ustrezno in sorazmerno ukrepati, da bi tožilcem omogočile uporabo posebnih preiskovalnih tehnik.