

Strasbourg, 23. novembra 2018

## POSVETOVALNI SVET EVROPSKIH TOŽILCEV (CCPE)

### Mnenje CCPE št. 13 (2018):

#### »Neodvisnost, odgovornost in etičnost tožilcev«

### I. UVOD, NAMEN IN OBSEG MNENJA

1. Odbor ministrov Sveta Evrope je leta 2005 ustanovil Posvetovalni svet evropskih tožilcev (v nadaljnjem besedilu: CCPE), da oblikuje predvsem mnenja o vprašanjih, ki se nanašajo na izvajanje Priporočila Rec(2000)19 Odbora ministrov državam članicam o vlogi javnega tožilstva v kazenskem pravosodju.
2. Na podlagi odločitve odbora ministrov, sprejete v tem okviru<sup>1</sup>, je CCPE pripravil in leta 2018 sprejel mnenje o neodvisnosti, odgovornosti in etičnosti tožilcev.
3. V ta namen in ob upoštevanju, da so že številni mednarodni instrumenti, namenjeni neodvisnosti tožilcev, se CCPE še posebej zanaša na svoje mnenje št. 4 (2009) z naslovom »Sodniki in tožilci v demokratični družbi« (Deklaracija iz Bordeauxa), ki jo je sprejel skupaj s Posvetovalnim svetom evropskih sodnikov (CCJE), in poudarja, da je neodvisnost državnega tožilstva nepogrešljiva posledica neodvisnosti sodstva. CCPE v svojem Mnenju št. 9 (2014) o evropskih normah in načelih za tožilce (Rimska listina), kjer je navedeno, da je treba spodbujati splošno težnjo k povečanju neodvisnosti in dejanske avtonomije tožilstev, da morajo tožilci biti pri sprejemanju odločitev avtonomni in izvajati svoje dolžnosti brez zunanjih pritiskov oziroma vmešavanj.
4. V tem mnenju CCPE obravnava morebitna vmešavanja v neodvisnost tožilcev in pritiske, še zlasti politične, ki so se izvajali na njih, kot je bilo ugotovljeno v nekaterih državah članicah. CCPE poskuša ozaveščati tožilce in pristojne oblasti o relevantnem razvoju in reformah na teh področjih z vpogledom v vprašanja, povezana z neodvisnostjo, odgovornostjo in etičnostjo.
5. CCPE prav tako upošteva Akcijski načrt Sveta Evrope o krepitvi neodvisnosti sodstva in nepristranskosti v državah članicah<sup>2</sup> ter poročilo generalnega sekretarja Sveta Evrope za leto 2016 o stanju demokracije, človekovih pravic in vladavine prava v Evropi<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> 1300. seja namestnikov ministrov od 21. do 23. novembra 2017.

6. CCPE v tem mnenju ponovno poudarja, kot je poudarjalo v svojem preteklem delu, da morajo biti funkcije tožilcev in načini, kako te funkcije izvajajo, skladne s pravicami posameznikov do poštenega sojenja, kot je določeno v 6. členu Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic (v nadaljnjem besedilu: EKČP). Tožilci svoje vloge izvajajo tudi v okviru načela vladavine prava, ki zahteva upoštevanje nekaterih temeljnih vrednot, kot so nepristranskost, transparentnost, iskrenost, preudarnost, poštenost in prispevanje h kakovosti pravosodja. Za krepitev javnega zaupanja v pravosodni sistem morajo tožilci vedno stremeti k upoštevanju teh vrednot in predstavitvi smernic dejavnosti, ki jih izvajajo tožilci.

7. V preteklih letih je Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljnjem besedilu: ESČP) vzpostavilo pomembno sodno prakso, ki podpira neodvisnosti tožilcev, ne glede na to, ali se upoštevajo kot pravosodni organ ali ne. Tožilec, ki vodi in nadzira prvo fazo kazenskega postopka, se upošteva kot »napreden varuh človekovih pravic«, to vlogo pa igra v celotnem procesu<sup>4</sup>.

8. Če države članice želijo prenesti ali ohraniti status pravosodnega organa za tožilce v okviru opredelitve EKČP, morajo v svojih sistemih upravne in hierarhične organizacije zagotoviti, da so njihovemu statusu dodeljene vse garancije, še zlasti tiste, potrebne za neodvisnost, kot je opredeljeno v sodni praksi ESČP<sup>5</sup>.

9. Naloge, ki so dodeljene tožilcem, se razlikujejo po državah skladno z uveljavljenimi sistemi. Zato pravni sistemi v nekaterih državah članicah zagotavljajo načelo »zakonitosti« kot osnovo za sodni pregon, nekatere druge države članice pa zagotavljajo načelo »odločanja po lastni presoji« oziroma »oportunitetno načelo«; spet drugi pa uporabljajo kombinacijo teh načel. Nekateri države članice zaupajo tožilcem dejansko vlogo nadzora nad policijo in preiskovalci, druge pa ne; v nekaterih sistemih se tožilci vmešavajo v obravnavo, v drugih sistemih pa je njihova vloga v kazenski obravnavi omejena. V mnogih državah članicah so tožilci pristojni za delovanje v imenu javnosti in za izvajanje sodnega pregona ter nadzora nad zakonitostjo preiskav, ki so predložene sodnikom kot podlaga za njihovo odločanje. Včasih so prav tako pristojni za izvrševanje kazenskih sankcij in za nadzor zaporov.

10. Načela neodvisnosti, objektivnosti in nepristranskosti, ki so opredeljena v tem in preteklih mnenjih CCPE glede kazenskih zadev, se smiselno uporabljajo za nekazenske pristojnosti tožilcev.

11. Končno pa želi CCPE ponovno poudariti – brez ponavljanja njihove vsebine – nekatere pomembne evropske in mednarodne instrumente ter dokumente na tem področju, ki so jih sprejeli Svet Evrope (še zlasti mnenja CCPE in CCJE ter »Evropske smernice o etiki in ravnanju za javne tožilce – smernice iz Budimpešte«)<sup>6</sup> in druge mednarodne organizacije<sup>7</sup>.

12. V skladu s temi instrumenti in v evropskem kontekstu, kjer se načini, kako tožilci izvajajo svoje naloge, stalno razvijajo, to mnenje ne želi uveljaviti nespremenljivega

---

<sup>2</sup> Pripravljeno na pobudo generalnega sekretarja Sveta Evrope in sprejeto na 1253. seji namestnikov ministrov 13. aprila 2016.

<sup>3</sup> Predstavljeno na 126. seji Odbora ministrov 18. maja 2016 (Sofija).

<sup>4</sup> Glejte izbor sodne prakse ESČP glede delovanja tožilcev v prilogi k temu mnenju.

<sup>5</sup> Glejte izbor sodne prakse ESČP glede delovanja tožilcev v prilogi k temu mnenju.

<sup>6</sup> Sprejete na Konferenci evropskih generalnih državnih tožilcev 31. maja 2005. Glejte tudi dokumente Beneške komisije (predvsem Poročilo o evropskih standardih v zvezi z neodvisnostjo pravosodnega sistema: del II – tožilstvo, sprejeto decembra 2010, CDL-AD(2010)040).

<sup>7</sup> Glejte, na primer, instrumente in dokumente Evropske mreže sodnih svetov (ENCJ) (še zlasti Poročilo 2014–2016 »Neodvisnost in odgovornost tožilstva), Združenih narodov (še zlasti Smernice o vlogi tožilcev (1990), Konvencijo proti korupciji iz leta 2003), Mednarodnega združenja tožilcev (še zlasti Standarde poklicne odgovornosti in Izjavo o ključnih nalogah in pravicah tožilcev iz leta 1999) ter dokument Status in vloga tožilcev s smernicami, ki sta jih leta 2014 skupaj sprejela Urad Združenih narodov za droge in kriminal ter Mednarodno združenje tožilcev.

evropskega kodeksa, ampak raje neko vrsto jedra načel, ki bi morala veljati za pomembne oblasti in voditi tožilce pri njihovem vsakodnevnem delovanju in ravnanju v okviru in zunaj okvirov njihovega dela in na katere se lahko zanašajo.

13. Neodvisnost, odgovornost in etičnost tožilcev bi morale biti koncepti, vključeni v listino za tožilce v okviru nacionalnega prava ali celo v ustave držav članic.

14. Ob upoštevanju podobnosti in dopolnilne narave nalog sodnikov ter tožilcev, ki ustvarjajo podobne zahteve in jamstva glede svojega statusa in razmer, v katerih delujejo<sup>8</sup>, bi morali tožilci imeti podobna zagotovila kot sodniki.

## II. POJMI

### *Neodvisnost tožilcev*

15. »Neodvisnost« pomeni, da ni nezakonitega vmešavanja v izvajanje njihovih nalog pri zagotavljanju popolnega spoštovanja in uporabe prava in načela vladavine prava in da niso pod političnim pritiskom ali kakršnem koli nezakonitim vplivom.

16. Neodvisnost velja za tožilstvo kot celoto, njegova posamezna telesa in za posamezne tožilce, kakor je razloženo v nadaljevanju.

17. Tožilci morajo uveljavljati svojo pravico do svobode izražanja in združevanja tako, da je združljiva z njihovim uradom, da ne vpliva in da se ne zdi, da vpliva na neodvisnost ali nepristranskost sodstva in tožilstva. Čeprav lahko sodelujejo v javni razpravi o zadevah, ki so povezane s pravnimi temami, sodstvom ali delovanjem pravosodja, ne smejo komentirati primerov, ki potekajo, in se morajo izogibati izražanju mnenj, ki bi lahko izpodbijala stališče in integriteto sodišča. Tožilci ne smejo opravljati političnih dejavnosti, ki niso združljive z načelom nepristranskosti<sup>9</sup>.

18. Tožilci smejo oblikovati združenja in se združevati v poklicnih združenjih, ki predstavljajo njihove interese, varujejo njihov status in spodbujajo njihovo strokovno usposabljanje.

### *Odgovornost tožilcev*

19. Biti »odgovoren« pomeni še zlasti:

- da ne deluje samovoljno;
- se odloča na podlagi prava;
- da utemelji odločitve na podlagi načela zakonitosti ali oportunitetnega načela (odločanje po lastni presoji);
- da poroča pomembnim deležnikom, kot je primerno.

### *Etičnost tožilcev*

20. »Etičnost« predstavlja vse smernice, ki določajo standarde ravnanja in prakse v okviru in zunaj njihovega dela, ki se pričakuje od vseh tožilcev, ki delajo za državno tožilstvo ali v njegovem imenu.

<sup>8</sup> Glejte Mnenje CCPE št. 9 (2014), pojasnjevalna opomba k Rimski listini, odstavek 53.

<sup>9</sup> Glejte Mnenje CCPE št. 9 (2014), pojasnjevalna opomba k Rimski listini, odstavka 81 in 82.

21. Spoštovanje etičnih pravil je temeljna naloga, ki jo morajo tožilci upoštevati pri svojih dejavnostih. Pomembno je, da se lahko zanašajo na nabor dokumentov, ki vsebujejo etična načela tožilcev, ki prav tako veljajo za njihovo ravnanje.

22. Ravnanje tožilcev ne more biti prepuščeno njihovi izključni presoji v okviru in zunaj njihovega dela, kar velja tudi za sodnike. To je še zlasti pomembno pri ocenjevanju dejavnosti tožilcev in v disciplinarnih postopkih, uvedenih proti njim.

### III. NEODVISNOST TOŽILCEV

23. Poslanstvo tožilca je zahtevno in težavno: zahteva strokovnost, značaj, pogum, uravnoteženost in odločenost. Te lastnosti morajo biti odločilne merilo pri zaposlovanju tožilcev in na njihovi poklicni poti. Upoštevanje teh meril mora biti zagotovljeno v procesu pravnega izobraževanja, izbiranja kandidatov in usposabljanja. Toda te osebne zahteve ne zadostujejo za zagotavljanje neodvisnosti tožilcev. Zakonodajca mora jasno vzpostavljati in zagotavljati status in neodvisnost tožilcev.

24. Glede na to je še zlasti zaželeno, da je, ob upoštevanju uravnotežene zastopanosti spolov, proces imenovanja, premeščanja, napredovanja in discipline tožilcev jasno določen v pisni obliki in se, kolikor je mogoče, približuje procesu, ki velja za sodnike, še zlasti v državah članicah, ki ohranjajo načelo enotnosti sodstva in ki vzpostavljajo povezave med nalogami sodnikov in tožilcev na njihovi poklicni poti. V teh primerih morajo biti zakonsko opredeljene in uporabljene izjeme pod nadzorom neodvisnega strokovnega organa (ki, na primer, vključuje večino sodnikov in tožilce, ki jih izvolijo njihovi kolegi), kot je na primer sodni svet ali tožilstvo, pristojnega za imenovanje, napredovanje in disciplino tožilcev. To je še zlasti pomembno, če so tožilci priznani kot pravosodni organi v okviru pomena 5. člena Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic ali če imajo nedvomno vlogo in pristojnost v zadevah glede pravic in svoboščin posameznikov, še zlasti na novih področjih, kot je varstvo osebnih podatkov.

25. Jasni mehanizmi, ki sprožijo sodni pregon ali disciplinske postopke proti tožilcem, morajo biti vzpostavljeni kot sredstvo za zagotavljanje neodvisnosti tožilcev. V nekaterih državah članicah obstaja, na primer, poseben postopek, določen z zakonom, ki omogoča začetek postopka za upravne in/ali kazenske prekrške, ki so jih domnevno zagrešili tožilci.

26. Namen teh določb je preprečevati ali reševati morebitna ali resnična navzkrižja interesov in omogočati tožilcem, da zagotovijo ustrezno uporabo zakona, pri čemer niso izpostavljeni pritiskom ali ukrepom, ki so v nasprotju z njihovim poslanstvom.

27. Še splošneje, neodvisnost tožilcev pomeni, da imajo zadostna sredstva in tudi moč, pristojnost in pooblastila, potrebna za ustrezno izvajanje nalog. Z njimi se je treba posvetovati o določitvi njihovih virov.

28. Zagotoviti jim je treba ustrezno usposabljanje o vodenju njihovega dela in upravljanju virov, sicer je njihova neodvisnost lahko močno omejena.

29. Tožilcem morajo biti zagotovljena tudi sredstva za preživljanje, primerljiva s sodniki, ki vključujejo ustrezno nagrajevanje, zagotavljanje njihove materialne neodvisnosti in zaščito, enako velja tudi za njihove družinske člane. Taka zaščita mora vključevati pravno in fizično zaščito življenja, zdravja in premoženja, prav tako pa tudi časti in ugleda, in sicer pred nasiljem, napadi ali pritiski, ter zagotavljati ustrezno državno zavarovanje.

30. Pravni položaj tožilcev, na kateremu temeljijo njihove aktivnosti, je pogosto neznan javnosti in zato tudi nerazumljen. Zato bi morale biti javnosti posredovane ustrezne informacije, da bi se preprečile neprimerne razlage njihove vloge. V ta postopek mora biti vključeno tudi tožilstvo.

## Zunanja in notranja neodvisnost

31. Tožilci morajo biti glede svojega položaja in ravnanja neodvisni:
- imeti morajo zunanjo neodvisnost, kar pomeni, da se drugi javni in nejavni organi, npr. politične stranke, ne smejo nezakonito vmešavati v njihovo delo;
  - imeti morajo notranjo neodvisnost in biti zmožni prosto izvajati svoje naloge ter se odločati, čeprav se načini ukrepanja med različnimi pravnimi sistemi razlikujejo glede na razmerje do hierarhije.
32. V nekaterih pravnih tradicijah, javno mnenje povezuje delovanje tožilcev v imenu javnosti z izvajanjem politične moči, še zlasti prek vlade. Sodna praksa ESČP zahteva vzajemno neodvisnost med tema organoma, kajti sicer bi nedelovanje sodne prakse uničilo legitimnost tožilčevega posredovanja v pripravljalni fazi, izvajanje kazenske obravnave in njegovih pristojnosti zunaj kazenskega področja<sup>10</sup>. Tožilec mora zagotavljati upoštevanje zakonodaje in ščititi družbo; tožilec ne sme biti orodje družbenih, političnih ali verskih interesov katere koli vladne frakcije ali zaščitnik njenih podpornikov. Ta zahteva je še zlasti pomembna, kadar je tožilčevo posredovanje namenjeno boju proti resnemu in organiziranemu kriminalu ali korupciji ali vpliva na pravice in svoboščine posameznika, še zlasti glede odvzema prostosti.
33. Obstaja splošna težnja za večjo neodvisnost tožilcev in tožilstev, ki jo spodbuja CCPE, čeprav glede tega še ni skupnih standardov.
34. Upoštevanje *zunanje neodvisnosti* ne preprečuje tožilstvu, da prejme splošna navodila o prioritetah tožilskih nalog, kot izhajajo iz zakonodaje, razvoja mednarodnega sodelovanja ali zahtev glede organizacije tožilstva.
35. Taka navodila morajo vedno biti podana skladno z zakonodajo, povsem transparentno in pisno, razprave, ki bi se začele v zvezi s tem, pa nikoli ne smejo biti pristranske glede osebnega položaja tožilca in njegove poklicne poti.
36. Navodila izvršilne ravni glede specifičnih primerov so na splošno nezaželena. V tem smislu morajo biti navodila za neizvajanje sodnega pregona prepovedana, navodila za sodni pregon pa morajo biti strogo urejena skladno s Priporočilom Rec(2000)19<sup>11</sup>.
37. Sodišča morajo spoštovati neodvisnost tožilcev. Glede objektivnosti in nepristranskosti pri posredovanju in ravnanju tožilca ne sme biti dvomov. Sodniki in tožilci morajo biti neodvisni pri izvajanju svojih nalog, prav tako pa morajo biti neodvisni drug od drugega.
38. Tožilci morajo upoštevati neodvisnost sodišč in sodstva kot celote. S pravnimi sredstvi lahko izpodbijajo odločitve sodnikov. Tožilci morajo sprejeti vse ukrepe v svoji pristojnosti za zaščito neodvisnosti sodišč.

<sup>10</sup> Glejte izbor sodne prakse ESČP glede delovanja tožilcev v prilogi k temu mnenju.

<sup>11</sup> Glejte odstavek 13(d) Priporočila Rec(2000)19: »Kjer je tožilstvo del vlade ali ji je podrejeno, morajo države članice sprejeti učinkovite ukrepe, da zagotovijo vladi sposobnost zagotavljanja navodila za sodni pregon v posebnem primeru, taka navodila pa morajo vključevati zadostna zagotovila za upoštevanje transparentnosti in pravičnosti skladno z nacionalno zakonodajo, vlada pa mora poskrbeti:

- da od pristojnega javnega tožilca ali organa, ki izvaja javni sodni pregon, pridobi predhoden pisni nasvet;
- da razloži svoja pisna navodila, še zlasti, kadar niso usklajena z nasveti javnih tožilcev, in jih posreduje po kanalih glede na hierarhijo;
- da poskrbi, da se pred sojenjem nasvet in navodila vključijo v spis, da se z njimi lahko seznanijo tudi druge stranke in jih komentirajo.«

39. *Notranja neodvisnost* ne pomeni, da lahko vsak tožilec počne vse; lahko je del hierarhičnega sistema, katerega naloga je jasno in brez predsodkov glede neodvisnosti zagotoviti ustrezno delovanje tožilstva kot celote in koherenco, konsistentnost in enotnost delovanja v pravosodju in varstvu človekovih pravic.

40. Večini javnih tožilstev je skupna hierarhična struktura. Notranja neodvisnost ne preprečuje hierarhične organizacije tožilstva in izdaje splošnih priporočil ali smernic/direktiv o uporabi prava za zagotavljanje konsistentnosti zakonodaje in prava ali prioriteta za ukrepanje tožilstva. To je še posebno nujno v državah članicah, kjer se uporablja »oportunitetno/diskrecijsko načelo«. Vsa notranja navodila v okviru tožilstva morajo biti pisna, transparentna in stremeti k iskanju resnice in ustreznega delovanja pravosodja.

41. Meje pristojnosti in odgovornosti morajo biti transparentne, zato da se krepí zaupanje javnosti.

42. Če tožilec prejme posamezna navodila iz svoje hierarhične strukture, ki se zdijo nezakonita ali niso skladna s poklicnim etičnim kodeksom, ne sme biti prisiljen upoštevati teh navodil, imeti mora priložnost predstaviti svoje razloge v tej hierarhični strukturi.

43. Vzpostavljeni morajo biti jasni mehanizmi, ki bodo omogočali tožilcem na nižji ravni pritožbo proti nalogam ali navodilom višjih tožilcev, če bodo menili, da so te naloge ali navodila nezakonita ali neutemeljena.

44. Možnost pritožb na odločitve tožilcev, najsi bodo to pritožbe višjemu tožilcu ali na sodišču, ki jih vložijo žrtve, nikakor ni v nasprotju z njihovo neodvisnostjo, temveč prispeva h krepitvi njihove odgovornosti, če je ta možnost ustrezno upoštevana in če so stranke o tem obveščene.

45. Neodvisnost tožilcev prav tako zahteva materialno neodvisnost, ki, tako kot za sodnike, zahteva finančna in druga sredstva, potrebna za izvajanje njihovih poslanstev:

- tožilci morajo velikokrat dežurati ponoči in ob praznikih; zato jih mora biti dovolj, da izpolnjujejo te zahteve in morajo biti ustrezno nagrajeni, da niso demotivirani pri izvajanju svojih nalog v takih situacijah;
- treba jim je zagotoviti sodobno opremo in ustrezne storitve (napredna računalniška in programska oprema, sistemi za videokonference, dostop do prevajalskih storitev, kjer je to potrebno, itd.), ki so prilagojene njihovim vsakodnevnim nalogam in jim omogočajo učinkovito komunikacijo z uslužbenci organov pregona in sodišči, odvetniki, strankami in mednarodnimi partnerji glede širšega mednarodnega sodelovanja, in geografske racionalizacije sodišč (načrt organizacije sodišč) in modernizacije sistemov sodišč;
- imeti morajo zagotovljeno podporo osebja in dostop do pomembnih pravnih informacij (zakonodaja, sodna praksa itd.), do strokovnjakov (v bančništvu, ekonomiji, spletni varnosti, biologiji itd.) in forenzičnih preiskav (analiza DNK, sistemi za odkrivanje drog itd.).

#### **IV. ODGOVORNOST TOŽILCEV**

46. Za spodbujanje zaupanja javnosti morajo biti tožilci neodvisni, hkrati pa tudi odgovorni. Ta odgovornost se mora uveljavljati ob upoštevanju pravic in svoboščin posameznikov, domneve nedolžnosti in varstva zasebnosti. Javno objavljene in redno

posodobljene smernice in kodeksi poklicne etike in ravnanja pripomorejo k spodbujanju transparentnosti, konsistentnosti, odgovornosti in poštenosti.

47. Odgovornost tožilcev ne sme vplivati na njihovo neodvisnost. Čeprav so tožilci neodvisni, so odgovorni glede primerov, kakor je določeno v nacionalnih zakonih:

- tožilci morajo, kot je primerno, poročati v okviru hierarhične strukture strankam in še zlasti žrtvam, pravosodnim organom, drugim javnim uslužbencem in telesom, civilni družbi in medijem. Razložiti morajo svoja dejanja ali proaktivno posredovati informacije javnosti, še zlasti, kadar sta potrebni pozornost in skrb javnosti; informacije so lahko posredovane v obliki letnega poročila (splošnega ali o določenem vidiku kriminala v okviru njihove pristojnosti), vsebovati morajo razlago vzrokov za neizvedbo ali napako v postopku ali oceno oziroma se dejansko nanašati na trenutno fazo preiskave ali postopka;
- proti njim se, kjer je primerno, sprožijo disciplinski postopki, ki morajo biti zakonsko utemeljeni, kadar gre za resne kršitve uradnih dolžnosti (malomarnost, kršitev zaupnosti, protikorupcijskih predpisov itd.), in sicer zaradi jasnih in določenih razlogov; postopki morajo biti transparentni, izvedeni po določenih kriterijih in pred organi, ki so neodvisni od izvršilne oblasti; zadevni tožilci morajo biti zaslišani in imeti možnost, da se zagovarjajo s pomočjo svojih svetovalcev, biti zaščiteni pred političnimi vplivi in imeti možnost uveljavitve pravice do pritožbe na sodišču; vsaka sankcija pa mora biti tudi nujna, primerna in sorazmerna glede na disciplinski prekršek;

48. če ni ugotovljeno, da so tožilci zagrešili disciplinski prekršek ali očitno svojega dela niso izvedli ustrezno, podobno kot sodniki ne morejo biti osebno odgovorni za izbrana javna dejanja, ki so rezultat osebne intelektualne in pravne analize.

49. Države članice morajo povrniti škodo, ki izhaja iz strokovnega dela tožilcev ali opustitve, in tožilci ne smejo biti osebno odgovorni za tako škodo, razen če gre za namerne prekrške in/ali hudo malomarnost.

50. Tožilci za dejanja, ki so izvedena v dobri veri pri izvajanju dolžnosti, ne smejo imeti splošne, ampak funkcionalno imuniteto<sup>12</sup>. Tožilec pa mora kljub temu biti skladno z nacionalno zakonodajo kazensko odgovoren za kakršen koli prekršek.

## V. ETIČNOST TOŽILCEV

51. Spoštovanje vladavine prava zahteva najvišje etične in strokovne standarde ravnanja tožilcev, kot velja za sodnike, v času izvajanja uradnih dolžnosti in zunaj njega, kar omogoča zaupanje družbe v pravosodje. Tožilci delujejo v imenu ljudi in v javnem interesu. Zato morajo vedno ohraniti osebno integriteto in delovati skladno z zakonom, pošteno, nepristransko in objektivno, pri čemer spoštujejo in ohranjajo temeljne pravice in svoboščine, tudi domnevo nedolžnosti, pravico do poštenega sojenja ter načela enakosti orožij, načela delitve oblasti in zavezujočo moč končnih odločitev sodišč. Ne smejo biti zavezani političnim ali drugim pritiskom.

52. Etična pravila tožilcev morajo po možnosti biti zakonsko določena, in sicer v obliki etičnega kodeksa, ki ga pripravijo in objavijo nacionalna statutarna in/ali disciplinska telesa, kot so sodni sveti ali sveti za tožilce. Pri pripravi takih nacionalnih etičnih kodeksov je treba

<sup>12</sup> Glejte Mnenje št. 9 (2014), Rimska listina, odstavek X.

upoštevati ustrezne mednarodne dokumente. V nadaljevanju so glede na sklicevanje navedena nekatera najpomembnejša etična pravila glede aktivnosti tožilcev.

53. Za tožilce velja obveznost nevtralnosti in morajo delovati neodvisno od svojih osebnih preferenc, družbenega ozadja, razmerij, političnih, filozofskih ali verskih prepričanj; spoštovati morajo raznolikost in se vzdržati predsodkov, pristranskosti ali diskriminacije. Tožilci ne smejo sprejeti nobene oblike nadlegovanja, rasizma ali diskriminacije niti drugih oblik neprimerne ravnanja na delovnem mestu.

54. Pri svojih odločitvah morajo biti nepristranski, delovati transparentno, se izogibati navzkrižjem interesov ali neprimernim vplivom ter ne smejo izražati naklonjenosti nobeni stranki, ker bi bili v kakršni koli povezavi z njo. Kjer obstaja tveganje, da tožilec ni ustrezno oddaljen od te osebe, se mora odpovedati obravnavi primera. Tožilci se morajo prav tako izogibati možnosti neprimerne pritiska (npr. od medijev). Tožilci se morajo vzdržati političnih aktivnosti, ki niso združljive z načelom nepristranskosti in ne smejo delati na primerih, kjer imajo sami (ali njihove družine) osebne interese, ki bi lahko ovirali njihovo popolno nepristranskost in objektivnost.

55. Pri svojem ravnanju morajo izkazovati popolno integriteto in ne smejo sprejemati nobenih koristi ali nagrad, povezanih z vsebino njihovih izbir, niti imeti poklicnih ambicij, na podlagi katerih bi se neprimerno odločali (za ugajanje določenemu političnemu ali administrativnemu organu).

56. Voditi jih mora le volja po zagotavljanju skladnosti z zakonodajo in vedno morajo poskrbeti za to, da zagotovijo jasno, utemeljeno in transparentno pravno osnovo za svoje odločitve.

57. Kadar tožilci nadzorujejo preiskave in/ali policijske akcije, morajo poskušati zagotoviti, da se preiskave izvajajo neodvisno in skladno z zakonodajo, igrati dejavno vlogo pri varstvu pravic do obrambe in zagotoviti enakost orožij. V teh primerih morajo zagotoviti, da so vse omejitve posameznikovih svoboščin in zasebnosti nujne, primerne in sorazmerne glede na posamezen legitimni cilj, še zlasti, če gre za terorizem ali druge primere ogrožanja javnosti.

58. Tožilci si morajo prizadevati, da zagotovijo izvedbo vseh potrebnih in razumnih poizvedb ter preiskav pred sprejemom odločitve, povezane s sodnim pregonom, in nadaljevati sodni pregon samo, če primer temelji na zanesljivih in dopustnih dokazih. Sodni pregon mora biti izveden odločno in pošteno ter na podlagi predloženih dokazov.

59. Tožilci ne smejo uporabljati dokazov, pridobljenih s hudo kršitvijo človekovih pravic, morajo zagotoviti, da sodišča takih dokazov ne sprejmejo in da so proti odgovornim osebam izvedene ustrezne sankcije.

60. Tožilce mora pri njihovem delu voditi pozornost do drugih, ki imajo legitimna pričakovanja do pravosodja. Ta pozornost mora biti še posebej usmerjena proti ranljivim: žrtvam, pričam, starostnikom, otrokom in mladostnikom, invalidom, ljudem brez virov ali ljudem, ki težko razumejo situacije, v katerih so se znašli, tujcem, iztrganim iz njihovega okolja, ki morda ne razumejo jezika in postopka.

61. Med izvajanjem nalog oziroma med delom, med preiskavo ali obravnavo morajo tožilci biti diskretni in zadržani; še posebej se morajo vzdržati izražanja političnih, filozofskih ali verskih obsodb, osebne sovražnosti ali izkazovanja prezira ali nasilno ravnati proti kateri koli osebi zaradi antipatije, ki jo ravnanje te osebe lahko spodbudi, čeprav je nesprejemljivo.

62. Kadar morajo tožilci zaradi svojega poslanstva dajati izjave ali komunicirati v primerih, s katerimi so seznanjeni, morajo zagotoviti, da ne ogrožajo življenja ali telesne integritete vseh vpletenih v postopek (tj. žrtve in priče) ali dela preiskovalcev z razkrivanjem preiskav, ki potekajo, da ne kršijo načela domneve nedolžnosti in da ne škodijo časti in ugledu drugih na podlagi domnev.



63. Na začetku jim je treba ponuditi izobraževanje o etiki in usposabljanje na delovnem mestu.

64. Ker se etična vprašanja, s katerimi se srečujejo tožilci, zelo razlikujejo, so kompleksna in se sčasoma razvijajo, morajo države članice zagotoviti razpoložljive mehanizme in vire (specifična neodvisna telesa, strokovnjaki v okviru sodnih svetov ali svetov tožilcev itd.), tako pomagajo tožilcem pri njihovih vprašanjih (na primer, če se morajo izločiti iz primera zaradi možnega navzkrižja interesov in znanja ali predsodkov, ki jih lahko imajo, ali če obstaja možnost za izvajanje dopolnilnih aktivnosti, kot je arbitraža, itd.).

65. Države članice morajo zagotoviti, da so tožilci zaščiteni pred slabostmi, ki bi bile posledica skladnosti z etičnimi pravili, ki veljajo za njihov urad in, še zlasti, pred ustrahovanjem, izolacijo ali nazadovanjem v karieri, ki bi izhajalo iz tega.

## **VI. MEDNARODNO SODELOVANJE**

66. Medtem ko se sistemi družbene, politične, pravne in upravne organizacije med državami članicami razlikujejo, skupna predanost demokratičnim vrednotam omogoča razvoj podobnih zakonskih rešitev in priložnosti za sodelovanje med tožilci iz različnih držav članic.

67. Tožilstva, in kjer je primerno, imajo tožilci lahko s podporo njihovih uprav korist od tega sodelovanja in spodbujajo priložnosti za izmenjavo informacij o dobrih praksah glede neodvisnosti, odgovornosti in etike. Tako se morajo v okviru takega sodelovanja razvijati mreže za izmenjavo informacij, dvo- in večstranski mednarodni seminarji, tečaji usposabljanja, projekti tesnega medinstitucionalnega sodelovanja in vsa sredstva v obojestransko korist.

68. Tako mednarodno sodelovanje mora prav tako vključevati vprašanja glede varstva neodvisnosti, odgovornosti in etike v prihodnosti.

## **PRIPOROČILA**

- i. Države članice morajo vzporedno z neodvisnostjo sodnikov sprejeti določila za krepitev neodvisnosti, odgovornosti in etičnosti tožilcev glede kazenske zakonodaje in drugih pristojnosti. Politično vplivanje ne sme biti sprejemljivo.**
- ii. Ob upoštevanju uravnoteženosti zastopanja spolov morajo države članice zagotoviti, da so tožilci izbrani na podlagi svojih sposobnosti, moralnih in etičnih vrednot, in prejeti zadostno začetno usposabljanje in usposabljanje na delovnem mestu, da bodo lahko svoje naloge opravljali neodvisno, nepristransko, odgovorno in ob popolnem upoštevanju etičnih standardov. Omogočiti morajo posredovanje relevantnih informacij in nasvetov tožilcem o teh zadevah.**
- iii. Status, neodvisnost, zaposlovanje in kariera tožilcev morajo biti, podobno kot pri sodnikih, jasno zakonsko opredeljeni, za kar bi veljala jasna in objektivna merila. Države članice morajo zagotoviti status tožilcev, ki zagotavlja njihovo zunanjo in notranjo neodvisnost, če je mogoče, z določili na najvišji pravni ravni, in zagotoviti, da vsako neodvisno telo, kot je svet tožilcev, ta določila upošteva, še zlasti glede imenovanja, kariere in discipline.**
- iv. Navodila izvršilne ravni glede specifičnih primerov so na splošno nezaželena. V tem smislu morajo biti navodila za neizvajanje sodnega pregona prepovedana, navodila za sodni pregon pa morajo biti strogo urejena skladno s Priporočilom Rec(2000)19.**
- v. Notranja neodvisnost ne preprečuje hierarhične organizacije tožilstva in izdaje splošnih priporočil o uporabi prava za zagotavljanje koherence in konsistentnosti zakonodaje in prava ali prioritete za ukrepanje tožilstva.**
- vi. Če tožilci prejmejo navodila, morajo ta biti v pisni obliki in podana popolnoma transparentno, vedno primerno za uporabo zakona in ob upoštevanju pravic in svoboščin. Pri tem ne sme biti omejitev, ki ne bi bile v sorazmerju z izbranim legitimnim ciljem.**
- vii. Primerne informacije o tožilstvu in njihovih aktivnostih morajo biti širše dostopne splošni javnosti. Tožilci morajo igrati ključno vlogo pri širjenju takih informacij. Tožilci morajo o svojih dejavnostih in rezultatih prek ustreznih kanalov in skladno z zakonodajo poročati v okviru svoje hierarhične strukture, drugim javnim organom, tj. tistim, s katerimi morajo delati, in javnosti, ob tem pa spoštovati svojo neodvisnost, načelo domneve nedolžnosti, potrebe preiskave in varstvo osebnih podatkov.**
- viii. Kadar so tožilci zaradi svojega poslanstva pooblaščenec dajati izjave o primerih v okviru svojih pristojnosti, morajo zagotoviti, da ne ogrožajo življenja ali telesne integritete vseh vpletenih v postopek ali dela preiskovalcev z razkrivanjem preiskav, ki potekajo, in da ne kršijo načela domneve nedolžnosti.**
- ix. Države članice morajo zaščititi tožilce in, kot je primerno, njihove družinske člane pri izvajanju njihovih zakonitih funkcij.**
- x. Napredovanje tožilcev mora temeljiti na merilih.**
- xi. Status, nagrajevanje in obravnavanje tožilcev ter zagotavljanje finančnih,**

človeških in drugih virov za tožilstvo morajo na način, ki je primerljiv s sodniki, ustrezati ugledu poslanstva in izbranim nalogam tožilcev.

- xii. Če države članice želijo prenesti ali ohraniti status pravosodnega organa za tožilce v okviru opredelitve EKČP, morajo v svojih sistemih upravne in hierarhične organizacije zagotoviti, da so njihovemu statusu dodeljene vse garancije, še zlasti tiste, potrebne za neodvisnost.
- xiii. Tožilci morajo za namene ustreznega izpolnjevanja svojega poslanstva stremeti k stalnemu razvoju svojega pravnega, etičnega in družbenega znanja.
- xiv. Etični kodeksi morajo biti sprejeti in javno objavljeni. Tožilci morajo upoštevati pravila etičnega ravnanja skladno z najvišjimi standardi, ki se redno posodablja glede na družbeni razvoj in pojavljajoča se vprašanja. Tožilci morajo biti diskretni in pridržani glede na svoje funkcije, tako da se nikoli ne porajajo dvomi o njihovi neodvisnosti, objektivnosti in nepristranskosti.
- xv. Kadar tožilci nadzorujejo preiskave in/ali policijske akcije, morajo zagotoviti, da so omejitve pravic, svoboščin in zasebnosti nujne, zadostne in sorazmerne glede na legitimni cilj, ki ga želijo doseči. Posebno pozornost morajo posvetiti najbolj ranljivim osebam, še zlasti žrtvam kriminala, in pravicam do obrambe.
- xvi. Tožilci morajo sprejeti vse ukrepe v svoji pristojnosti za spoštovanje in zaščito neodvisnosti sodišč.
- xvii. Tožilci morajo v okviru mednarodnega sodelovanja in z namenom bogatenja svojih praks ter nadaljnega izpolnjevanja svojega poslanstva komunicirati s svojimi tujimi partnerji. Mreže za izmenjavo informacij, izobraževalne ustanove, tožilci za zveze, mednarodni seminarji, tečaji usposabljanja, projekti tesnega medinstitucionalnega sodelovanja so še zlasti uporabni za te namene. V tem smislu je vredno navesti pomembnost mednarodnih združenj sodnikov in tožilcev, katerih naloga je braniti neodvisnost, etičnost, individualno in družbeno odgovornost sodnikov in tožilcev v državi, kjer velja vladavina prava, in ki tako lahko igra pomembno vlogo pri širjenju vrednot, navedenih v tem mnenju.

## Priloga

### Izbor sodne prakse ESČP glede statusa in dejavnosti tožilcev

ESČP je izjavilo, da odsotnost tožilca na obravnavi lahko pomeni kršitev načela poštenega sojenja<sup>13</sup>.

ESČP je upoštevalo vprašanje neodvisnosti tožilcev ob upoštevanju skladnosti s prvim odstavkom 6. člena (pošteno sojenje) EKVČP, kjer je bilo tožilstvo eno od strank v sojenju, kateremu je nasprotoval pritožnik.

V zadevi *Zinsat proti Bolgariji* z dne 15. junija 2006 (57785/00) je ESČP ugovarjalo dejstvu, da je tožilec dosegel, da so ga nadomestili na sodišču, se odločil ravnati po svoje, brez učinkovitega pravnega sredstva.

ESČP je prav tako poskušalo preveriti skladnost z zahtevami tretjega odstavka 5. člena EKVČP, ko je bil nadzor v priporu zaupan tožilcu. Kadar je tak nadzor zaupan tožilcu, mora ta v vsakem primeru biti neodvisen, nepristranski, zmožen nadzirati veljavnost ukrepa in biti pristojen za odredbo izpusta.

To je tudi pomen sodbe v zadevi *Schiesser proti Švici* z dne 4. decembra 1979 (7710/76), v kateri je potrjena potreba po neodvisnosti tožilca proti izvršilni oblasti in strankam.

Če države članice želijo, da je tožilstvo priznано kot pravosodni organ v okviru pomena EKČP – to je priznanje, na katerega so tožilci v zadevnih državah zelo navezani – morajo države članice upoštevati, da se je ESČP v nekaterih sodbah odločilo, da tožilstvo ni izpolnjevalo meril, da bi bilo priznано kot pravosodni organ v okviru 5. člena EKČP<sup>14</sup>.

Glede neodvisnosti tožilcev je ESČP zelo zahtevno, kar pa ne bi smelo povzročiti, da bi se ta zahteva razlagala kot nezaupanje ali celo kot nespoštovanje vloge tožilcev v sodnem procesu, prav nasprotno. Kot je g. André Potocki, sodnik ESČP v zvezi s Francijo navedel na konferenci v Parizu 17. maja 2017 v okviru Mreže generalnih državnih tožilcev vrhovnih sodišč Evropske unije, je tožilec, ki usmerja in nadzira prvo fazo kazenskega postopka, tudi in hkrati »napreden varuh človekovih pravic«.

---

<sup>13</sup> Glejte ESČP v zadevi Karel proti Rusiji z dne 20. septembra 2016 (926/08).

<sup>14</sup> Glejte sodbe ESČP v zadevah Medvedyev proti Franciji [GC], 29. marec 2010, št. 3394/03; Moulin proti Franciji, 23. november 2010, št. 37104/06; Jasinski proti Poljski, 20. december 2005, št. 30865/96; Vasilescu proti Romuniji (z vidika koncepta sodišča v okviru pomena prvega odstavka 6. člena), 22. maj 1998, št. 27053/95; Pantea proti Romuniji, 3. junij 2003, št. 33343/96; Assenov in drugi proti Bolgariji, 28. oktober 1998, št. 24760/94, 149. člen.