

СЪВЕТ НА ЕВРОПА
ССРЕ(2020)2

Страсбург, 19.11.2020г.

**КОНСУЛТАТИВНИЯТ СЪВЕТ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ПРОКУРОРИ
(ССРЕ)**

Становище № 15 на ССРЕ (2020):

**Ролята на прокурорите в извънредни ситуации,
по-специално когато са изправени пред пандемия**

I. Въведение: цел и обхват на становището

1. В съответствие с мандата, поверен му от Комитета на министрите, Консултативният съвет на европейските прокурори (ССРЕ) изготви настоящото становище относно ролята на прокурорите в извънредни ситуации, по-специално когато са изправени пред пандемия.
2. Ефективната и автономна прокуратура, ангажирана да поддържа върховенството на закона и правата на човека при правораздаването, е един от стълбовете на демократичната държава. Отговорността на прокурорите да насърчават и укрепват върховенството на закона има много присъщи аспекти, водещи до значителни предизвикателства пред прокурорите. Тези предизвикателства са особено високателни в контекста на извънредни ситуации.
3. Венецианската комисия определя извънредното положение като временна ситуация, при която на изпълнителната власт се предоставят изключителни правомощия и се прилагат изключителни правила в отговор и с оглед преодоляване на извънредна ситуация, представляваща основна заплаха за дадена държава. Примерите включват природни бедствия, граждански размирици, епидемии, масирани терористични атаки, икономическа криза, война и военни заплахи¹.

¹ Виж Становището на Венецианската комисия относно зачитането на демокрацията, правата на човека и върховенството на закона по време на извънредни положения, Страсбург, 26 май 2020 г. (CDL-PI (2020) 005rev), параграф 5.

4. Имайки това предвид и макар да смята, че предизвикателствата пред работата на прокурорите и техните отговорности са особено възискателни в контекста на всички посочени по горе примери за извънредни ситуации, Консултативният съвет на европейските прокурори (ССРЕ) иска да се съсредоточи в настоящото становище, поради пояснените по долу причини за ролята на прокурорите в контекста на пандемията от COVID-19, декларирана през 2020 г. Независимо от това, в светлината на съответните международни и конституционни разпоредби, становището обхваща и ролята на прокурорите в случаи на извънредни ситуации по общ начин² и неговото съдържание може да се разшири до подобни ситуации в бъдеще.

5. Пандемията на COVID-19 е причинила глобална здравна криза - извънредна ситуация в областта на общественото здраве - за разлика от тази, преживяна повече от век. Безпрецедентната ситуация в света, дължаща се на борбата с пандемията, представлява също толкова безпрецедентни предизвикателства за прокуратурата. Пандемията е засегнала силно обществата, правителствата, общностите, семействата и живота на хората, поминъка и стандарта на живот. Освен това въздействието на ограничителните мерки се усеща най-силно от най-уязвимите групи. Необходимостта от запазване на социалното дистанциране и прилагане на мерки за блокиране са довели, в много случаи, до нарушаване на работата на съдилищата и прокуратурата, забавяне на производството и е повлияло на процесуалните срокове (като тези, свързани с предварителното задържане), и спирането или намаляването на правната помощ, както и публичните и обществени услуги. Мерките са повлияли значително на международното сътрудничество. В резултат на това пандемията често е имала нужда от заместване на прокурори или персонал в прокуратурите, заразени или които може да са починали в резултат на инфекцията.

6. Основният урок, който прокурорите са научили по време на пандемията и който ще бъде приложим и в други бъдещи извънредни ситуации, е, че способността им ефективно да изпълняват функциите си и да спазват задълженията си, включително чрез прилагане, според случая, на Европейската конвенция за защитата на правата на човека и основните свободи (наричана по-долу „ЕКЗПЧОС“) в държавите-членки е подложена на изпитание - доста задълбочено - по време на пандемията и ще продължи да бъде и по време на нейните последици (или период на възстановяване).

² Вж. Глава II от настоящото становище.

7. Ограниченията, въведени в резултат на извънредни ситуации, като пандемия, могат да засегнат не само граждански и политически права, защитени от ЕКЗПЧОС, но и икономически, социални и културни права, водещи до възможна дискриминация срещу определени групи, като здравни работници, и расови и етнически малцинства, водещи до реч на омраза, расизъм, ксенофобия, нападения и принудително връщане на бежанци и търсещи убежище, малтретиране на чужденци и мигранти и сексуално и основано на пола насилие, домашно насилие, включително насилие над жени и деца³.

8. Прокурорите могат да бъдат изправени пред дилеми по отношение на прилагането на практика на най-фундаменталните принципи и изисквания, ръководещи тяхната мисия - като законност, пропорционалност, равенство и недискриминация, и оценка на адекватността, необходимостта и продължителността на някои мерки - понятия, които са не само необходимо в редовно време, но и ключово в случай на спиране или ограничаване на правата на човека, например поради съображения за обществено здраве.

9. По този начин прокурорите са изправени пред предизвикателството да гарантират, че в хода на своята работа мерките, предприети при спешни мерки в областта на общественото здраве, се използват за защита на хората, а не като претекст за нарушения на човешките права, и че нови прилагат се законови мерки при стриктно зачитане на задълженията по правата на човека.

10. Следователно целта на настоящото становище е да определи как прокуратурата може, без да възпрепятства тяхната функционална автономия, да изпълнява своята мисия с най-високо качество и ефективност, зачитайки принципите на правовата държава и правата на човека, в контекста на извънредни ситуации, особено Пандемията на COVID-19 и последиците от нея.

11. Както ССРЕ подчерта в предишните си становища, държавите-членки на Съвета на Европа имат различни правни системи, включително прокуратурата. ССРЕ уважава всеки от тях в тяхното многообразие. Следователно не всички елементи, обсъдени в настоящото становище, могат да засягат всички държави-членки. Това становище обаче адресира най-вече опасенията на прокурорите да работят възможно най-ефективно, дори при най-трудните обстоятелства, като избягват всяка незаконна или неправомерна намеса в тяхната работа и поддържат най-високо качество във всички свои дейности и стриктно спазване на закона и човешки права.

³ССРЕ разчита в това отношение на отговорите на държавите-членки на въпросника за изготвянето на настоящото становище, вижте отговорите, както и тяхното съставяне (документ ССРЕ (2020) 1 от 7 октомври 2020 г.), вижте на <https://www.coe.int/en/web/ccpe/the-role-of-prosecutors-in-emergency-situations-in-particular-when-facing-a-pandemic>.

12. Настоящото становище е изготвено въз основа на ЕКЗПЧОС⁴ и съответната съдебна практика на Европейския съд по правата на човека (наричан по-долу ЕСПЧ), както и други инструменти на Съвета на Европа, включително Препоръка Rec (2000) 19 от Комитет на министрите за ролята на прокуратурата в системата на наказателното правосъдие и Препоръка Rec (2012) 11 на Комитета на министрите за ролята на прокурорите извън наказателното правосъдие.

13. Настоящото становище се основава и на предишните становища на ССРЕ, по-специално № 2 (2008) относно алтернативите на обвинението, № 3 (2008) относно ролята на прокуратурата извън областта на наказателното право, № 5 (2010) относно ролята на прокуратурата и правосъдието за непълнолетни, № 6 (2011) за отношенията между прокурорите и администрацията на затвора, № 7 (2012) за управлението на средствата на прокуратурата, № 8 (2013) за отношенията между прокурорите и медиите, № 9 (2014 г.) относно европейските норми и принципи, касаещи прокурорите, включително „Римската харта“, № 10 (2015 г.) относно ролята на прокурорите в наказателните разследвания, № 11 (2016 г.) относно качество и ефективност на работата на прокурорите, включително при борба с тероризма и тежката и организираната престъпност, № 13 (2018) относно независимостта, отчетността и етиката на прокурорите, както и относно изявлението на председателя на Консултативен съвет на европейските съдии (CCJE) от 24 юни 2020 г. относно ролята на съдиите по време и след пандемията от COVID-19: уроци и предизвикателства, Становището на Венецианската комисия относно защитата на правата на човека при извънредни ситуации (2006 г.), Становището на Венецианската комисия относно зачитането на демокрацията, правата на човека и върховенството на закона по време на извънредни състояния (2020 г.) и Резолюция 1659 (2009) на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа за защита на правата на човека при извънредни ситуации.

⁴ В тази връзка се обърнете към информационния бюлетин „Дерогация при извънредни ситуации“ (https://www.echr.coe.int/documents/fs_derogation_eng.pdf), изготвен от звеното за пресата на Европейския съд по правата на човека през септември 2020 г. , който съдържа списък на делата на ЕСПЧ от особено значение. Информационният бюлетин посочва също на страница 2, под заглавие „Факти и цифри“, броят на държавите-членки на Съвета на Европа, които досега са прибягнали до член 15 от ЕКПЧ в резултат на пандемията, дерогирайки задълженията си по ЕСПЧ.

14. Насоките относно ролята на прокурорите, приети от Осмия конгрес на Организацията на обединените нации за предотвратяване на престъпността и третиране на правонарушители (Хавана, Куба, 27 август - 7 септември 1990 г.), както и стандартите за професионална отговорност и декларация на съществените задължения и права на прокурорите, приети от Международната асоциация на прокурорите (IAP) през 1999 г., също са взети предвид⁵.

II. Международни и конституционни разпоредби в случай на извънредни ситуации и тяхното влияние върху работата на прокурорите

15. Международните разпоредби на договори, надлежно ратифицирани от държавите-членки, се прилагат в случай на извънредни ситуации на техните територии. Например, член 15 от ЕКПЧ гласи, че по време на извънредни ситуации, застрашаващи живота на нацията, държавите-членки могат да предприемат мерки, дерогиращи задълженията си по ЕКПЧ, до степента, строго изисквана от обстоятелствата на ситуацията, при условие че такива мерки са не противоречат на другите им задължения по международното право. Същото се отнася и за Международния пакт на ООН за граждански и политически права (МПГПП) (член 4)⁶.

16. Съгласно тези международни инструменти и разпоредби, установени в конституциите или съответните закони на държавите-членки, макар да няма еднообразно определен модел за обявяване на извънредно положение и фактическата обстановка ще определи действителния му обхват и обосновка, необходима предпоставка за обявяване на извънредно положение трябва да бъде, че правомощията, предвидени в редовното законодателство, не са достатъчни за преодоляване на извънредната ситуация. Следователно крайната цел на всяко извънредно положение трябва да бъде държавата да преодолее извънредната ситуация и да се върне възможно най-скоро към нормалната ситуация⁷.

⁵ Вижте също INTERPOL. Covid19 пандемия. Насоки за правоприлагане, 26 март 2020г.; Предотвратяване на престъпността и защита на полицията: Глобална оценка на заплахата на COVID-19 на INTERPOL, 6 април 2020 г. ; Корупционни рискове и полезни правни справки в контекста на COVID-19: док. Греко (2020) 4, 15 април 2020).

⁶ Вижте документ ССРР / С / 128/2, „Изявление относно дерогациите от Пакта във връзка с пандемията Covid-19“, приет от Комитета по правата на човека на 24 април 2020 г. (<https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/COVIDstatementEN.pdf>).

⁷ Виж Становище на Венецианската комисия относно зачитането на демокрацията, правата на човека и върховенството на закона по време на извънредни състояния, Страсбург, 26 май 2020 г. (CDL-PI (2020) 005rev), параграф 5.

17. ССРЕ отбелязва, че в държавите-членки съществуват различни рамки за обявяване на извънредни ситуации или въз основа на конституцията или конституционните закони, или въз основа на редовно законодателство, разглеждащо възможни извънредни ситуации, или дори чрез приемане на спешни мерки без официално обявяване на извънредно положение⁸. Във всеки случай трябва да се очаква официална прокламация преди дерогация от правата, посочени в ЕКПЧ.

18. ССРЕ освен това отбелязва, че съгласно ЕКПЧ, всякакви спешни мерки не трябва да са в противоречие с други задължения на държавите-членки съгласно международното право и в тази връзка МПГПП, по която са страни всички държави-членки на Съвета на Европа, се отнася до извънредна обществена ситуация, чието съществуване трябва да бъде официално обявено⁹. Във връзка с това значението на такова официално прокламиране може да има различни последици в държавите-членки.

19. Освен това спешните мерки трябва да зачитат задълженията за правата на човека и да гарантират, че извънредните ситуации в областта на общественото здраве не се използват като претекст за нарушения на човешките права. Трябва да се намери баланс между националната сигурност или обществената безопасност (или и двете), от една страна, и ползването на основните права и свободи, от друга¹⁰.

⁸Вижте Становището на Венецианската комисия относно зачитането на демокрацията, правата на човека и върховенството на закона по време на извънредни състояния, Страсбург, 26 май 2020 г. (CDL-PI (2020) 005rev), параграф 22.

⁹Вижте член 4, параграф 1) от МПГПП.

¹⁰ Вж. Становището на Венецианската комисия относно защитата на правата на човека при извънредни ситуации, прието от Венецианската комисия на нейното 66-то пленарно заседание (Венеция, 17-18 март 2006 г.).

20. Законодателството, регламентиращо приемането на мерки по време на извънредни ситуации, трябва да зачита преди всичко права, които не подлежат на дерогация, т.е. тези, които не могат да бъдат засегнати при никакви обстоятелства¹¹¹².

¹¹ Вж. Информационен лист „Дерогация по време на извънредна ситуация“ (https://www.echr.coe.int/documents/fs_derogation_eng.pdf), изготвен от Отдела за печат на Европейския съд по правата на човека през септември 2020 г. Член 15 § 2 от ЕКПЧ забранява всякаква дерогация по отношение на правото на живот, освен в контекста на законни военни действия, забрана на изтезания и нечовешко или унижително отношение или наказание, забрана на робство и робство и правилото „без наказание без закон“; по същия начин не може да има дерогация от член 1 от Протокол № 6 (премахване на смъртното наказание в мирно време) към Конвенцията, член 1 от Протокол № 13 (премахване на смъртното наказание при всякакви обстоятелства) от Конвенцията и член 4 (правото да не бъде съден или наказан два пъти) от Протокол № 7 към Конвенцията. По отношение на пандемията свободата „от медицински или научни експерименти без съгласие“ е от значение.

¹² Вж. Документ ССРР / С / 128/2, „Изявление относно дерогациите от Пакта във връзка с пандемията Covid-19“, приет от Комитета по правата на човека на 24 април 2020 г. : „Държавите страни не могат да прибегват до извънредни правомощия или да прилагат дерогация мерки по начин, който е дискриминационен или който нарушава други задължения, които те са поели съгласно международното право, включително съгласно други международни договори за правата на човека, от които не се допуска дерогация. Нито държавите-страни могат да се отклоняват от разпоредбите на Пакта без дерогация - член 6 (право на живот), член 7 (забрана на изтезания или жестоко, нечовешко или унижително отношение или наказание или на медицински или научни експерименти без съгласие), член 8, параграфи 1 и 2 (забрана на робството, търговията с роби и сервитута), член 11 (забрана на лишаването от свобода поради невъзможност за изпълнение на договорно задължение), член 15 (принцип на законност в областта на наказателното право), член 16 (признаване на всеки като лице/личност/ пред закона) и член 18 (свобода на мисълта, съвестта и религията) - или от други права, които са от съществено значение за отстояване на неотменимите права, установени в гореспоменатите разпоредби, и за гарантиране на спазването на правилото на закона и принципа на законност дори по време на извънредна обществена ситуация, включително правото на достъп до съд, гаранциите за надлежния процес и правото на жертвите да получат ефективно средство за защита“.

21. Законодателството, засягащо други права и свободи, трябва да се основава преди всичко на всеобхватния принцип на върховенството на закона и на принципите на необходимост, адекватност, равенство и недискриминация, пропорционалност, своевременност, ефективен (парламентарен и съдебен) контрол, предвидимост на законодателството за извънредни ситуации и лоялно сътрудничество между държавните институции¹³.

22. Това е необходимо, за да се балансират основните права и свободи с необходимите ограничителни мерки и по този начин да се отговори на всякакви противоречиви права и конфликтни ситуации, като същевременно се изправят пред последствията от извънредната ситуация и се подготвят за бъдещи извънредни ситуации, включително чрез развиване на възможностите за продуктивни работата на прокурорите и прокурорския персонал и измислянето на нови начини за реагиране на належащи предизвикателства.

23. Приемането на спешни мерки трябва ясно да посочи към коя част от територията на държавата-членка, в която ще се прилагат, за колко време и - от решаващо значение - кога и как спира извънредната ситуация (например чрез включване на клаузи за залез)¹⁴.

24. Макар да отбелязва разнообразието от системи и рамки в държавите-членки, ССРЕ счита, че би било особено полезно да има единен подход към извънредните ситуации в европейските държави, основан на принципите, посочени по-горе.

25. Това е правната рамка, интегрирана от международни инструменти и вътрешно законодателство, в която прокуратурата ще трябва да работи по време на извънредни ситуации. Следователно прокурорите трябва да са наясно със ситуации и сценарии, при които основните права и свободи са особено засегнати от ограничителни мерки. За да се избегне злоупотреба с използването на такива ограничения, както и да се избегне ограничаване по какъвто и да е начин, включително де факто, права без дерогация, могат да бъдат установени прости и ефективни процедури за жалби, включително неформални, когато това може да бъде приложимо, особено след като съдилищата може да не са напълно достъпни поради намалената им дейност по здравословни причини.

¹³Виж Становището на Венецианската комисия относно зачитането на демокрацията, правата на човека и върховенството на закона по време на извънредни състояния, Страсбург, 26 май 2020 г. (CDL-PI (2020) 005rev), параграфи 6-16.

¹⁴Клаузата за залез е разпоредба на закон, която автоматично ще бъде прекратена след определен период, освен ако не бъде удължена със закон.

III. Прилагане на обичайните функции на прокуратурата и прокурорите при извънредни ситуации

A. Изпълнение на функциите на прокуратурата и прокурорите в областта на наказателното право

26. По същия начин, по който трябва да се гарантира целостта на съдебната система, включително нейните компетенции, независимост и безпристрастност, особено що се отнася до достъпа до съд и до ефективно средство за защита на правата на човека в извънредни ситуации, целостта на прокуратурата и нейната организация също трябва да бъдат защитени, като се прилага същата обосновка, като единственият начин да се гарантира функционирането на правосъдната система по време на извънредна ситуация¹⁵.

27. ССРЕ вече подчерта, че в интерес на обществото е върховенството на закона да бъде гарантирано от справедливото, безпристрастно и ефективно правораздаване. На всички етапи на производството прокурорите и съдиите трябва да гарантират, че индивидуалните права и свободи са гарантирани. Това включва зачитане на основните права на обвиняемите и пострадалите(жертвите)¹⁶.

28. Що се отнася до конкретните начини на функциониране и намеса на прокуратурата по време на извънредна ситуация¹⁷, те, както и съдилищата, трябва да продължат да работят¹⁸ за справяне с неотложни въпроси, като същевременно се гарантира адекватната им защита, както в случая на пандемията от заболяване, дори по време, когато някои неспешни случаи могат да бъдат отложени.

¹⁵ Както беше посочено в Резолюция 1659 (2009) на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа за защита на правата на човека при извънредни ситуации.

¹⁶ Виж Съвместно становище № 4 (2009) на ССРЕ и № 12 (2009) на Консултативния съвет на европейските съдии (ССЈЕ) относно отношенията между съдии и прокурори в демократичното общество, включително Декларацията от Бордо, раздел 1 от декларацията.

¹⁷ В случая с Португалия Генералната прокуратура е на постоянно заседание през цялото времетраене на извънредната ситуация, за да защити принципа на законност и правата на гражданите, както и омбудсманът (членове 18, 2 от Закон 44 / 86).

¹⁸ Както е например в Португалия (вж. Член 22 от Закон 44/86 в Португалия).

29. Очевидно е, че функционирането на прокуратурата, подобно на съдилищата, трябва да се адаптира към обстоятелствата, наложени от извънредна ситуация. Разработването на нови технологии и прогресивното усъвършенстване на системите за видеоконферентна връзка в съдебната система в държавите-членки¹⁹ на Съвета на Европа създадоха нови възможности за осигуряване на изслушване на свидетели, експерти и обвиняеми, без да е необходимо да ги принуждават да пътуват до различни места в държавата-членка където се провежда разследването или процесът²⁰.

30. Очевидно, както показват някои примери в Европа²¹, този подход би могъл да представлява по-голям интерес в извънредни случаи, като се избягват или намаляват ограниченията за функционирането на прокуратурата и съдилищата. Макар да се гарантира безопасност от инфекция и да се улесни изслушването, което позволява на страните да участват изцяло, целта трябва да бъде да се отдалечи производството и изслушването възможно най-близо до обичайните практики в прокуратурата и съда.

31. ЕСПЧ в своята съдебна практика също установява, че физическото отсъствие не представлява непременно нарушение на правото на справедлив процес. Съдът посочи няколко международни правни документа, които предвиждат участие в процеса, като се използва видеоконференция като начин за зачитане на член 6 от ЕКПЧ²², и прие няколко решения по отношение на използването на видеоконференции²³.

¹⁹ Като пример в Ирландия е въведена системата за уведомяване на съдилища по имейл, за да се гарантира приемането на споразумения в процедурата.

²⁰ Освен, разбира се, някои случаи, при които може да е необходимо физическо присъствие, както в случая с habeas corpus.

²¹ Вж. Насоки на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно електронните доказателства в граждански и административни производства (приети на 30 януари 2019 г., CM (2018) 169-add1final); вижте също съвместни уебинари на CEELI/ODIHR относно достъпа до правосъдие по време и след пандемията, включително видеоконференции в подкрепа на отдалечен достъп до съдилища на <https://ceeliinstitute.org/webinars/>. Също така, например, в Италия сигурността на процесите срещу заподозрени в мафията предостави основание за въвеждане на видеоконференции в наказателното производство през 1992 г. Този регламент беше разширен значително през 1998 г. Германия прилага регламент за изслушване на свидетели, чието благосъстояние може да бъде застрашено ако присъства физически, използвайки видеоконференции и др.

²² Вж. ЕСПЧ Марчело Виола срещу Италия - 5 октомври 2006 г. (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-77246>).

²³ Вж. ЕСПЧ Марчело Виола срещу Италия - 5 октомври 2006 г. (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-77246>); Сахновски срещу Русия, Голяма камара - 2 ноември 2010 г. (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-101568>); Репашкин срещу Русия (№ 2), 16 декември 2010 г. (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-102282>); Владимир Василиев срещу Русия - 10 януари 2012 г. (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-108478>); Евдокимов и други срещу Русия - 16 февруари 2016 г. (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-160620>); Горбунов и Горбачов срещу Русия - 1 март 2016 г. (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-160993>); Сахновски срещу Русия, 27 ноември 2018 г. (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-187831>).

32. ССРЕ иска да подчертае, че при установяването на видеоконференции в съдилищата трябва да се обърне дължимото внимание на интересите на всички участници, по-специално запазването на правата на защита.

33. Що се отнася до уеб излъчването на съдебни заседания, при нормални условия уеб излъчването се използва за достигане до по-широка аудитория и насърчаване на по-широк интерес към аспектите на обществения живот, засегнати от съдилищата. Съответно, когато става въпрос за извънредна ситуация, уеб излъчването е още по-оправдано не само за гражданската ангажираност, но и за да демонстрира изрично, че правосъдието се извършва открито и публично.

34. Всяко спиране или удължаване на процедурни срокове поради извънредна ситуация трябва да бъде ясно посочено в закона, да бъде пропорционално на продължителността на извънредната ситуация и без да се засягат разумните изисквания за време по отношение на съдебните процеси (с изключение на спешни случаи или случаи, повдигащи важни въпроси, свързани с правата на човека, особено по отношение на правата без дерогация²⁴). Освен това трябва да се избягват евентуални съкращения на сроковете до степен, в която могат да бъдат нарушени правата на справедлив съдебен процес.

35. Може да се предвиди създаването на екипи за реагиране при кризи в рамките на прокуратурата на централно, регионално и местно ниво, както и други организационни отговори, целящи адаптиране сред прокурорите спрямо конкретни ситуации в държава-членка. Прокуратурата трябва да предаде посланието за необходимостта от адаптиране към всички прокурори и да повиши осведомеността за нови обстоятелства и нови мерки.

36. В съответствие със системата на прокуратурата във всяка държава-членка, прокуратурата на централно ниво трябва да издава насоки, като се подчертават механизмите за сътрудничество както в рамките на прокуратурата, така и извън нея, при определени извънредни обстоятелства. Ако насоките на централно ниво не са възможни поради организационната структура на прокуратурата, те трябва поне да се стремят да бъдат съгласувани в различните прокуратури. От прокурорите и прокуратурите в съответните държави следва да се очаква еднакво прилагане на закона и подзаконовите актове.

²⁴ Например Декрет-закон 10-А / 2020 от 13 март, Закон 1-А / 2020 от 19 март, Закон 4-А / 2020 от 6 април 2020 в Португалия.

37. Специални механизми и процедури за сътрудничество и координация могат да бъдат установени по време на извънредни ситуации с други институции като правоприлагащи органи, разследващи и контролни органи, съдилища, здравни институции, средства за масова информация, професионални сдружения на прокурорите и други организации на гражданското общество. Споразуменията за сътрудничество и координация могат да включват персонал и други съответни агенции, които в нормална ситуация не са непременно в контакт с прокуратурата.

38. Провеждането на разследвания или надзорът върху тези, извършвани от полицията и други разследващи органи, трябва да се извършва с особена бдителност за наблюдение на защитата на правата на човека и свободите в контекста на извънредна ситуация. Тук не се предвижда разширено правомощие за прокуратурата, а по-скоро най-ефективно използване на съществуващите правомощия в такива ситуации.

39. В този контекст на жертвите и свидетелите и други уязвими групи трябва да бъде осигурено ефективно подпомагане и / или защита, а обвиняемите трябва да зачитат правата по време на наказателното производство. Прокуратурата и прокурорите трябва да следят особено дали спешните мерки пречат на основните права и свободи на човека в по-голяма степен, отколкото е строго необходимо.

40. При тези изключителни обстоятелства прокурорите и прокуратурите следва да се стремят особено да проучат възможността за използване на алтернативи на прокуратурата като цяло и по-специално на предварителното задържане. Медиацията може да бъде и друга възможност за справяне с ефектите, които могат да се появят в резултат на извънредно положение²⁵.

²⁵ Вж. Препоръка № R (99) 19 на Комитета на министрите към държавите-членки относно медиацията по наказателноправни въпроси (15 септември 1999 г.) и Насоките за прокурори за медиация жертва - нарушител, приети от Международната асоциация на прокурорите на 27 ноември 2018 Вижте също Препоръка CM / Rec (2002) 10 относно медиацията по граждански дела и Европейски наръчник за законотворчество в областта на медиацията от 14 юни 2019 г. (СЕРЕЖ (2019) 9) на Европейската комисия за ефективност на правосъдието (СЕРЕЖ).

41. Извънредната ситуация може да окаже значително въздействие върху престъпността. Това може да помогне за намаляване на някои видове престъпност, например поради карантина или мерки за лишаване от свобода. Той може също да го увеличи, като създаде нови тенденции за престъпност или условия за извършване на определени престъпления (като домашно насилие, икономически и финансови престъпления, свързани със средствата, използвани за справяне с извънредната ситуация), чрез създаване на нови видове престъпления или чрез улесняване на тяхното извършване (като нарушение на задържането или полицейските мерки). Това поражда предизвикателства и изисква прокурорските служби и прокурорите да обърнат специално внимание и да предприемат съответните мерки, ако е необходимо, за започване на наказателно преследване при спешни случаи или случаи, свързани с извънредната ситуация, например неподчинение спрямо правоприлагащите органи или законни заповеди на здравния персонал относно незаконно или неправилно изхвърляне на санитарни отпадъци, намеса в случаи на домашно насилие и други потенциални нарушения, специфични за такъв контекст. Освен това те трябва да обърнат внимание на необходимостта да се осигури адекватно разбиране на развиващите се знания, свързани с извънредната ситуация, например в случай на евентуални злоупотреби от здравни специалисти по време на пандемия, за да се вземат предвид при оценката на техните граждански, административни или наказателни отговорности, научните познания, налични към момента на извършване на медицинското действие²⁶.

42. Прокуратурите и прокурорите следва да проучат възможностите за приближаване и влизане в смислен диалог със съдилищата по време на намаления им капацитет и активност, за да обсъдят как да процедират по приоритетни дела. Необходима е и гъвкавост от прокуратурата, за да се справи с натрупаните дела, водещи до значително намаляване на последствията от извънредни ситуации, като пандемията, когато съдилищата възобновят нормалната си дейност и на ранен етап трябва да се положат усилия за възстановяване възможно най-скоро от такова изоставане.

43. Процесът на обжалване на съдебни решения може допълнително да бъде рационализиран чрез прилагането на електронни средства за комуникация и управление на производството.

²⁶ Вж. UN CTED. Въздействието на пандемията COVID-19 върху тероризма, борбата с тероризма и противодействието на насилствения екстремизъм, юни 2020 г. (<https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2020/06/CTED-Paper%E2%80%9393-The-impact-of-the-COVID-19-pandemic-on-counter-terrorism-and-countering-violent-extremism.pdf>); ИНТЕРПОЛ. Global Landscape на COVID-19 Cyberthreat; FATF. Рискове от прането на пари и финансирането на тероризма, свързани с COVID-19, и отговор на политиката. Париж, май 2020 г. (<http://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/covid-19-ml-tf.html>); ИНТЕРПОЛ. COVID-19: Глобалната заплаха от фалшиви лекарства, май 2020 г. ; Доклад на MONEYVAL: Тенденции в прането на пари и финансирането на тероризма в юрисдикциите на MONEYVAL по време на кризата с COVID-19, 2 септември 2020 г.

44. Където е приложимо за прокуратурата, осъществяването или участието в надзора на изпълнението на съдебни решения, трябва да се вземе предвид, когато е възможно, в случай на пандемия, възможността за използване на мерки без лишаване от свобода или намаляване на присъди с налагане на наказание лишаване от свобода в затвори, за да се избегне пренаселеността в пенитенциарните заведения и да се предотврати разпространението на болестта вътре в тях.

45. Гарантиране на спазването на закона в рамките на националната политика за престъпност и адаптиране на неговото прилагане, където е подходящо, към регионалните и местните приоритети - например в случаите, когато неспазването на законни заповеди от служителите на правоприлагащите органи и здравния сектор по отношение на задържането може да допринесе за разпространението на болестта - трябва да бъде на първо място в дневния ред на прокуратурата.

46. В извънредни ситуации, тъй като пандемията, блокирането и мерките за подслон могат да бъдат придружени от повишени рискове за уязвимите групи, включително деца, жертви на насилие, основано на пола и трафик на хора и други, улесняващи тяхното извършване или страдание от насилие и злоупотреба. Прилагането на ограниченията за движение и мерките за физическо дистанциране могат да служат като прикритие за дискриминация и насилие срещу уязвими групи. В този контекст прокуратурите и прокурорите трябва да вземат мерки за предотвратяване и отстраняване на такива случаи възможно най-ефективно. Например, за да се осигури постоянен достъп до правни средства за защита на жертвите, включително домашно насилие и други уязвими лица, техните жалби трябва да продължат да се получават и да се предприемат действия по време на тях, както и след последващи извънредни ситуации, като пандемия, където е подходящо чрез създаване на новаторски начини за жертвите да представят своите жалби.

47. В държавите-членки, където прокурорите изпълняват функции извън областта на наказателното право, заключенията и препоръките от настоящия раздел А се прилагат *mutatis mutandis* и за прокурорските дейности, посочени по-долу в раздел Б.

Б. Прилагане на функции на прокуратурата и прокурорите извън областта на наказателното право

48. ССРЕ отбелязва съществени различия в държавите-членки поради факта, че в някои от тях прокурорите имат големи правомощия извън областта на наказателното право, а в други нямат такива правомощия. Следователно трябва да се има предвид, че следващите параграфи може да са от значение само за предходната група от държави.

49. В този контекст и в зависимост от националната правна рамка, прокуратурата, както и в областта на наказателното право, може също да наблюдава необходимостта, пропорционалността и адекватността на спешните мерки, приети извън областта на наказателното право (например в област на гражданското и административното право).

Това е важна дейност на прокуратурата в некриминалната област, която също трябва да бъде фокусирана главно върху защитата на правата и свободите на човека, включително здравето на населението.

50. Когато е приложимо и в зависимост от националната правна рамка, е от съществено значение да се гарантира, че всички ограничителни мерки се вземат в съответствие с международните стандарти и задължения за правата на човека, че всяка намеса в тези права е пропорционална и ограничена, както във времето, така и по обхват, до ситуации, когато това е наистина необходимо в демократичното общество. Прилагането на тези мерки не трябва да бъде дискриминационно²⁷. За да осигурят тези цели, прокуратурата може да се консултира с представители на гражданското общество (неправителствени организации, фондации, благотворителни организации, професионални сдружения и др.), когато е подходящо, и за предпочитане преди въвеждането на нови ограничителни мерки.

51. Прокурорските служби, особено при извънредни ситуации, следва да приемат адекватни мерки за предотвратяване на неправомерно влияние в тяхната прокурорска дейност. Те също така трябва да се въздържат от всякакъв вид дискриминация, особено дискриминация срещу защитниците на правата на човека и журналистите, като гарантират, че в резултат на тяхната работа те не са изправени пред непропорционално отношение или наказание.

52. В момента се използват съвременни технологии за наблюдение на контактите на лица, заразени с COVID-19, симптоми или спазване на наложените карантинни мерки. За постигане на тези цели се използват приложения за мобилни телефони и данни за трафик и местоположение от доставчици на телекомуникационни услуги. Прокурорските служби и прокурорите, когато са компетентни и подходящи, трябва да наблюдават този процес в съответствие с принципите на ЕКПЧ и съответното национално законодателство, за да се види, че всяка намеса в правото на неприкосновеност на личния живот се ограничава до необходимото за постигане на целта и приложимостта да бъде ограничена във времето

²⁷OHCHR, COVID-19: Държавите не трябва да злоупотребяват със спешни мерки за потискане на правата на човека - експерти на ООН, онлайн: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25722>

53. Личните данни трябва да се обработват в съответствие с приложимото законодателство и с контрол от компетентните органи за защита на данните. Всяко използване на такива данни трябва като правило да бъде предмет на съгласието на заинтересованото лице или поне лицето следва да бъде информирано по-късно за такова използване. Събраните лични данни трябва да бъдат защитени, за да не могат да бъдат злоупотребявани от хакери или други лица, които не трябва да имат достъп до тях. Лицата трябва да бъдат информирани за причините за предприетите мерки и тяхната продължителност и трябва да могат да се защитят срещу евентуалната им злоупотреба. Използването на лични данни, събрани по този начин, трябва да служи предимно за предотвратяване на разпространението на COVID-19, а не за оценка на административна или наказателна отговорност на замесените хора. Компетентните звена или експерти на прокуратурата могат, когато е уместно, да контролират този процес в съответствие с принципите на ЕКПЧ, както и други съответни международни и вътрешни разпоредби.

54. Спазването на наложените карантинни мерки трябва да има приоритет пред прилагането на други по-строги ограничителни мерки. Санкциите за евентуални нарушения трябва да бъдат пропорционални на извършените действия. За да се избегне свръхкриминализирането на такива действия и да се избегне подкопаване на общественото доверие в правовата държава, случаите трябва да се решават, когато е възможно, по споразумение, особено ако извършителите си сътрудничат с властите. Прилагането на ограничителни мерки не трябва да бъде дискриминационно спрямо малцинствата, маргинализираните групи или защитниците на правата на човека и журналистите. Прокуратурите, където е приложимо и ако са компетентни, следва да наблюдават този процес в съответствие с принципите на ЕКПЧ и други съответни международни и вътрешни разпоредби.

55. Въздействието на извънредните ситуации обикновено се усеща дълго след отмяна на ограничителните мерки. Дори и след отмяна на тези мерки, хората могат да останат съдържани, какъвто е случаят, в случай на пандемия, които трябва да останат в карантина или друга форма на социална изолация. Това се отнася още повече за уязвимите групи, които са били непропорционално засегнати от пандемията, по-специално членове на малцинствени групи, хора в риск от бедност, възрастни хора, хора с увреждания, лица в старчески домове или други лица, страдащи най-много от пандемията, мигранти, бежанци, жени и деца в риск от домашно насилие и сексуално насилие, жертви на реч на омразата, трафик на хора. Тези уязвими групи трябва да бъдат защитени, а не изолирани и тяхната защита трябва да бъде напълно осигурена, когато е приложимо, от прокуратурата и прокурорите, които трябва да се отнасят с тях в съответствие с принципа на равенство пред закона и недискриминация, за да се гарантира спазването на тяхното човешко достойнство и права.

IV. Съществуващи, нови или разширени функции на прокуратурата и прокурорите в отговор на извънредни ситуации

56. По време на пандемия съществуващите функции на прокуратурата и прокурорите могат да бъдат разширени, когато е приложимо и подходящо. В този контекст могат да им бъдат поверени и нови функции. Различните правни системи в държавите-членки регулират по различен начин възможността за такива нови или разширени функции. Съответно намесата на прокуратурата в някои държави-членки може да надхвърли предварително установените граници. Има различни примери за това как разширената роля на прокуратурата и прокурорите може да се прилага, за да защити хората по-добре при тези обстоятелства.

57. Следващите параграфи се отнасят до примери, предоставени от държавите-членки в техните отговори на въпросника за изготвяне на настоящото становище. Такива примери включват:

- разследвания за печалба от храни, хигиенни продукти и основни лекарства и консумативи, както и наказателна отговорност, свързана с предаването на инфекцията или с нейното медицинско лечение²⁸;
- прокуратурите организират проверки в домове за възрастни хора с установени случаи на COVID-19, за да проверят предприетите мерки за предотвратяване на по-нататъшното му разпространение²⁹;
- неуважението към вечерния(полицейския) час като здравна мярка се счита за престъпление в няколко държави и прокуратурата има разширено разрешение да преследва такива случаи. Прилагането като цяло на спешни мерки подлежи на надзор от прокуратурата³⁰;
- като се имат предвид правомощията на прокуратурата, превантивните мерки и бързото и ефективно справяне с докладвани факти са важни инструменти в борбата срещу домашното насилие и на това се обръща голямо внимание в контекста на пандемията³¹;

²⁸ Италия.

²⁹ България и Испания. В началото на юни 2020 г. испанската прокуратура разследва почти 200 домове за възрастни хора по отношение на проблемите с COVID-19.

³⁰ Северна Македония.

³¹ Словакия.

- прокуратурата е предприела подходящи мерки, за да избегне пренаселеността в местата за лишаване от свобода, както и в съдебните зали, в кабинетите на прокурорите и съдиите, без да посяга на правата на обвиняемите и уязвимите групи. Той прилага необходимите мерки за защита на хората като цяло и в частност на уязвимите групи, предимно за възможна насилствена дискриминация. Той дава указания за наказателното преследване на някои дела в приоритетен ред, например когато съществува опасност от превишаване на давността или когато има подсъдими временно в ареста. Няма вероятност важни дела да се „приключат“ по някакъв начин поради натрупването на голям брой файлове. Проблемите, които възникват поради коронавируса, трябва да бъдат преодолени с много усилия от всички участници, свързани с правосъдието (прокурори, съдии, секретари, адвокати)³².

58. В много държави-членки прокуратурата и прокурорите трябва да взаимодействат като цяло по-тясно с медиите и да обясняват работата си в контекста на пандемията. В някои случаи те трябва да информират обществеността за по-строги санкции в извънредни ситуации и за наложените наказания³³. Във връзка с това е важно да се гарантира, че евентуалните ограничения на свободата на медиите и свободата на изразяване не са неясно формулирани, тъй като действията за борба с предполагаемата „дезинформация“ могат да бъдат неправомерно приложени към всякакъв вид критика. В същото време и въпреки пандемията, прокурорите трябва да се стремят да гарантират, че информацията, предоставяна на медиите, не накърнява целостта или целта на разследванията. Нито трябва да нарушава правата на трети страни, нито да влияе на участниците в разследването. То не трябва да влияе върху резултата от съдебното производство³⁴.

59. Прокуратурата и прокурорите трябва да се стремят да осигурят зачитане на правата и свободите на човека в хода на прилагането на спешни мерки, като затваряне / заключване, затваряне на обществени площи и други съответни ограничителни мерки.

60. По този начин прилагането на спешни мерки трябва да се извършва справедливо и хуманно, а наложените наказания трябва да бъдат пропорционални на извършеното престъпление и предвидено в закона.

61. Прокуратурата може да бъде помолена да наблюдава процеса на създаване на зони за карантина или лишаване от свобода. Където е приложимо, прокуратурата трябва да гарантира, че лицата, държани под карантина или лишаване от свобода, се третират като свободни лица, с изключение на ограниченията, задължително наложени им в съответствие със закона и въз основа на научни доказателства за карантинни цели. Тези лица не трябва да се гледат или да се третират като задържани.

³² Гърция

³³ Белгия

³⁴ Виж Становище № 8 (2013) на ССРЕ относно „Отношенията между прокурорите и медиите“, параграф 23.

62. Лицата, държани под карантина или лишаване от свобода, следва да могат да продължат да се възползват от основните предпазни мерки срещу малтретирането, включително информацията относно причините за тяхната карантина или лишаване от свобода, имат право на достъп до независима медицинска служба, право на правна помощ и правото да се уведоми, че трети страни са уведомени за това, че са в карантина или лишаване от свобода, по начин, съобразен с техния статус и положение. Те трябва да могат да общуват със семейства и приятели чрез подходящи средства и да не страдат от никаква форма на маргинализация или дискриминация, включително след като се върнат в общността.

V. Преодоляване на предизвикателствата, пред които са изправени прокуратурата и прокурорите в извънредни ситуации

63. В извънредни ситуации, и по-специално по време на пандемия, прокуратурата и прокурорите трябва да прилагат закона, без да падат под очакваните стандарти, при стриктно зачитане на правата на човека и основните свободи. В такива ситуации прокурорите поемат най-голямата отговорност и дълг, тъй като те са моменти, в които те са най-необходими

64. Пандемията води до безработица и загуба на доходи, причинени от намаляването на икономическата активност и може да има трайни негативни психологически ефекти. Случаите на домашно насилие, расизъм и нетърпимост, и по-специално насилие срещу медицински и здравен персонал, могат да се увеличат. Следователно, в резултат на евентуално увеличаване на престъпленията срещу уязвими лица, както и престъпленията срещу собствеността, прокуратурата може да изпита някои моментни затруднения.

65. Други възможни предизвикателства произтичат от възможно намаляване на бюджета, разпределен за прокуратурата, поради тежките икономически последици от пандемията и необходимостта от адекватна защита на прокурорите, прокурорския персонал, както и техните семейства и страните в производството от рисковете, причинени от пандемия.

66. Освен това съществува риск от разпространение на болестта в затворите и местата за задържане. Това поражда необходимостта от защита на затворническия персонал, затворниците и задържаните, както и техните семейства, от пандемията. Където е приложимо, всички основни мерки трябва да бъдат взети от прокуратурата за защита на правата на задържаните и затворниците.

67. За да сведе до минимум ефекта от пандемия, прокурорите трябва спешно и ефективно да се справят с престъпления, извършени срещу уязвими лица. Докато се занимават с всички други престъпления, прокурорите трябва да продължат своята дейност в определеното време. Ако е необходимо, разследванията, които не са спешни,

могат да бъдат отложени, при условие че границите и условията за това са предварително определени от закона.

67. За да сведе до минимум ефекта от пандемия, прокурорите трябва спешно и ефективно да се справят с престъпления, извършени срещу уязвими лица. Докато се занимават с всички други престъпления, прокурорите трябва да продължат своята дейност в определеното време. Ако е необходимо, разследванията, които не са спешни, могат да бъдат отложени, при условие че границите и условията за това са предварително определени от закона.

68. Що се отнася до разследванията на нарушения, причинени от прилагането на мерки за обществено здраве, трябва постоянно да се взема предвид балансът между защитата на правата на човека и здравето на широката общественост и конкретните лица.

69. Тъй като предизвикателствата, пред които са изправени прокурорите в извънредни ситуации, са сериозни и сложни, сътрудничеството между прокуратурата, органите на правораздавателната администрация и страните в производството е особено необходимо за преодоляване на тези предизвикателства.

70. По време на извънредни ситуации, в сравнение с нормалното време, може да има повишен риск от незаконна намеса, която може да навреди на независимостта на прокурорите. В тази връзка, за да се запази вътрешната и външната независимост или автономност на прокурорите и прокуратурата, правителствата и другите правомощия на държавата, медиите, страните в производството и гражданското общество трябва да поемат съответната отговорност за неправомерно намеса в прокурорската дейност.

71. Що се отнася до оценката на работата на прокурорите, всяко влошаване на техните условия на труд и увеличаване на натоварването им в резултат на извънредна ситуация следва да бъдат надлежно взети под внимание.

72. За да се защитят прокурорите, прокурорският персонал, страните в производството, задържаните и затворниците от пандемия, трябва да се вземат всички физически мерки в помещенията на прокуратурата, за да се гарантира тяхната безопасност, например чрез организиране на смени за прокурорите и трябва да бъдат осигурени прокурорският персонал, както и в затворите и местата за задържане, както и всички необходими почистващи и санитарни принадлежности.

73. В допълнение, вместо контакт лице в лице, следва да се осигурят ефективни системи за дистанционна работа, телеконференции и видеоконференции чрез разработване на технологична инфраструктура.

74. При извънредни ситуации разпределянето на подходящ бюджет е от ключово значение за осигуряване на оборудването на прокуратурата с всички необходими средства и в съответствие с очакваните стандарти, за да не се отрази значително на неговата дейност.

75. Прокурорите не трябва да правят компромиси, като намаляват или ограничават стандартите на професионална етика дори в извънредни ситуации и трябва да знаят, че трябва да се справят с предизвикателствата, като същевременно запазват тези стандарти.

76. За да могат прокурорите и прокурорският персонал не само да се адаптират към новите режими и условия на работа, но и да се защитят адекватно от извънредна ситуация, като пандемия, учебните дейности трябва да се развиват по ефективен начин и с всички видове експертна подкрепа в това отношение.

77. Прокуратурата трябва да поддържа контакти с националните здравни органи и периодично да оценява мерките и предпазните мерки, които трябва да бъдат предприети.

78. При необходимост медицинският персонал трябва да бъде на разположение на прокуратурата, съдилищата, правоприлагащите органи, както и в затворите и местата за задържане. Мерките, които минимизират рисковете на тези места, трябва редовно да се оценяват в съответствие с препоръките на експертите.

79. Ако рисковете се увеличат значително поради извънредна ситуация, за да се управляват те и евентуално да се отложат някои дейности, могат да бъдат приети законови и административни разпоредби, като се спазват стриктно човешките права и предварително се установят границите.

VI. Международно сътрудничество и трудности по време на пандемията

80. Извънредна ситуация като пандемия създава особено сериозни проблеми за международното сътрудничество. По времето, когато мерките за задържане и блокиране засягат дори и най-простите операции на прокуратурата в техните страни, затворените граници и карантинните мерки засягат още по-силно всякакъв вид международно сътрудничество, включително трансграничното сътрудничество.

81. Някои елементи на такова сътрудничество могат да се разрушат изцяло или да бъдат значително забавени по време на извънредни ситуации, като пандемия, например в случаи на взаимна правна помощ, изпълнение на европейски заповеди за арест, екстрадиция, съвместни екипи за разследване и други мерки, свързани към физическия трансфер на лица.

82. Въздействието на пандемията COVID-19 особено увеличи необходимостта всички заинтересовани страни да увеличат усилията си за борба с престъпността.

83. Тъй като специалните мерки, свързани с пандемията COVID-19, са различни в държавите-членки, прокуратурите в различни държави трябва да засилят консултациите помежду си, за да разработят по-ефективни и иновативни форми на сътрудничество и да максимизират оперативната ефективност. За да се укрепи

международното сътрудничество и координация, прокуратурите на държавите-членки следва предварително да обявят своите контакти за спешни случаи за такива ситуации.

84. Добрите практики трябва да бъдат идентифицирани и използвани за информиране при разработването на нови протоколи и процедури, свързани с ефективното функциониране на прокуратурата по време на пандемията COVID-19. Те трябва да включват по-широко използване на технологии, като онлайн процедури за комуникация на случаи, видеоконферентна връзка, правно признаване на електронни доказателства или доказателства, представени по електронен път, създаване на електронни досиета и системи за управление на доказателства, както и използването на разпоредби за спешни случаи. Добрите практики могат да включват и улесняване на дистанционното участие на пострадалите и свидетелите в досъдебното производство. Надзорът и отчетността на прокурорите в контекста на разпоредбите за извънредни ситуации следва да продължат да бъдат осигурени през цялото време на извънредната ситуация.

85. Поради затрудненията с предаването на документи на хартиен носител, засегнати от пандемията, прокуратурите следва да обмислят възможността да приемат и обработват искания за взаимна правна помощ и екстрадиция, ако са съобщени по електронна поща. Държавите, които имат задължително изискване да предоставят правна помощ само при получаване на искания на хартиен носител, трябва временно да преразгледат тези изисквания и да се опитат да обработят исканията въз основа на електронни копия до получаването на съответните искания на хартиен носител.

86. Поради настоящите ограничения на свободното движение на хора между държавите прокуратурите трябва да обмислят възможността да приемат и обработват исканията за разрешение за транзит на екстрадираните лица по електронната поща, което ще помогне за намаляване на обема на работното време и ресурси, необходими по време на пандемията и за по-бърз отговор на заявките.

87. Тъй като лицата, които подлежат на екстрадиция, са в ареста и има многобройни въпроси (технически, организационни, финансови), свързани с тяхното преместване, замолените и транзитиращите държави трябва да обмислят възможността за съдействие при прилагането на по-опростени процедури на установените карантинни правила за длъжностните лица от искане на държави, които пътуват до тяхна територия с мисия да организират преместването на тези лица.

VII. Препоръки

Въведение

1. Съгласно международните документи, ратифицирани от държавите-членки на Съвета на Европа, трябва да се направи официална декларация за извънредно положение, преди да могат да бъдат приложени спешни мерки.

2. Въпреки че няма единно дефиниран модел за обявяване на извънредно положение и фактическата обстановка определя неговия действителен обхват и обосновка,

необходима предпоставка за обявяване на извънредно положение трябва да бъде, че правомощията, предвидени в редовното законодателство, не са достатъчни за преодоляване на извънредната ситуация. Следователно крайната цел на всяко извънредно положение трябва да бъде държавата да преодолее извънредната ситуация и да се върне възможно най-скоро към нормалната ситуация.

3. Правната рамка, в която прокуратурата ще трябва да работи по време на извънредни ситуации, като пандемия, се определя от международни инструменти, ратифицирани от държавите-членки, като ЕКПЧ и МПГПП, които определят набор от условия, които трябва да се спазват в такива ситуации (например по отношение на права без дерогация или други права, които са от съществено значение за отстояване на права без дерогация), както и от конституционното или друго вътрешно законодателство.

4. Отговорността на прокурорите да насърчават и укрепват върховенството на закона има много присъщи аспекти, водещи до значителни предизвикателства пред прокурорите. Тези предизвикателства са особено взискателни в контекста на извънредни ситуации.

5. Пандемията на COVID-19 е причинила глобална здравна криза - извънредна ситуация в областта на общественото здраве - за разлика от тази, преживяна повече от век. Безпрецедентната ситуация в света, дължаща се на борбата с пандемията, представлява също толкова безпрецедентни предизвикателства за прокуратурата.

Препоръки

1. Ако трябва да се обяви извънредно положение и в случай на дерогация от правата, посочени в ЕКПЧ, в съответствие с член 15 от него или в МПГПП, в съответствие с член 4, официална прокламация трябва да се направи преди такава дерогация да влезе в сила.

2. Ограниченията, въведени в резултат на пандемията, могат да засегнат не само гражданските и политическите права, защитени от ЕКПЧ, но и икономическите, социалните и културните права с възможния риск от дискриминация срещу определени групи. Следователно ограниченията, които трябва да бъдат наложени, следва да зачитат задълженията за правата на човека и да гарантират, че извънредните ситуации в областта на общественото здраве не се използват като претекст за нарушения на човешките права, а са насочени най-вече към защита на хората.

3. Законодателството, регламентиращо приемането на мерки по време на извънредни ситуации, трябва да зачита преди всичко правата без дерогация. Законодателството, засягащо други права, трябва да се основава на всеобхватния принцип на върховенството на закона и на принципите на необходимост, адекватност, равенство и недискриминация, пропорционалност, своевременност, ефективен (парламентарен и съдебен) контрол, предвидимост на извънредното законодателство и лоялност сътрудничество между държавните институции.

4. По същия начин, по който целостта на съдебната система, включително нейните компетенции, независимост и безпристрастност, следва да бъде защитена, особено що се отнася до пълния достъп до съд и до ефективно средство за защита на правата на човека в извънредни ситуации, целостта на прокуратурата и нейната организация също трябва да бъдат защитени, като се прилага същата обосновка.

5. Макар да гарантира безопасност от инфекция за прокурорите и прокурорския персонал и техните семейства или да осигурява необходимото медицинско лечение на заразените, функционирането на прокуратурата, подобно на съдилищата, трябва да се адаптира към обстоятелствата, наложени от извънредна ситуация, като същевременно все още е в състояние за разглеждане на спешни случаи или решения. Прокурорските служби трябва да приемат на ранен етап всички необходими мерки за възстановяване на натрупаните дела поради забавяне поради извънредната ситуация.

6. Развитието на нови технологии и прогресивното усъвършенстване на системите за видеоконференции в съдебната система в държавите-членки на Съвета на Европа създадоха нови възможности за осигуряване на изслушване на свидетели, експерти и обвиняеми. Целта, която трябва да се постигне с тяхното използване, трябва да бъде да се улесни изслушването, което да позволи на страните да участват пълноценно и да направи възможно най-близкото производство и изслушване до обичайните практики в прокуратурата и съда, като същевременно се спазват същите права и предпазни мерки.

7. Може да се предвиди създаването на екипи за реагиране при кризи в рамките на прокуратурата на централно, регионално и местно ниво, както и други организационни отговори, насочени към справяне с конкретни неотложни ситуации в държава-членка.

8. В съответствие със системата на прокуратурата във всяка държава-членка, прокуратурата трябва да издава насоки, например на централно ниво, като се подчертават механизмите за сътрудничество както в рамките на прокуратурата, така и извън нея при конкретни извънредни обстоятелства. Трябва да се очаква еднакво прилагане на закона и подзаконовите актове от прокурорите и прокуратурите (или служби) в съответните държави.

9. По време на извънредни ситуации могат да бъдат установени специфични механизми и процедури за сътрудничество и координация от прокуратурата с други институции като правоприлагащи органи, разследващи и контролни органи, съдилища, здравни институции, средства за масова информация, професионални сдружения на прокурори и други организации на гражданското общество .

10. Където е целесъобразно, прокуратурата и прокурорите трябва да следят особено дали използването на спешни мерки пречи на основните права на човека в по-голяма степен, отколкото е строго необходимо. Те трябва да прилагат закона, без да падат под очакваните стандарти, при стриктно зачитане на правата на човека и основните свободи.

11. В зависимост от националната правна рамка, прокуратурите, в допълнение към наместата си в областта на наказателното право, могат също да бъдат призовани да наблюдават необходимостта, пропорционалността и адекватността на спешните мерки, приети извън областта на наказателното право.

12. Всички ограничителни мерки трябва да се вземат в съответствие с международните стандарти и задължения за правата на човека и да се гарантира, че всяка намеса в тези права е пропорционална и ограничена, както по време, така и по обхват, и че те се прилагат в ситуации, когато това наистина е необходимо в демократично общество. Прилагането на тези мерки не трябва да бъде дискриминационно.

13. Извънредна ситуация като пандемия създава особено сериозни проблеми за международното сътрудничество. Затворените граници и карантинните мерки засягат още по-силно всякакъв вид международно, включително трансгранично сътрудничество.

14. Някои елементи на такова сътрудничество могат да се разрушат напълно или да бъдат значително забавени по време на извънредна ситуация като пандемия. Прокуратурите трябва да засилят консултациите, за да разработят по-ефективни и иновативни форми на сътрудничество, за да максимизират оперативната ефективност.

15. Прокуратурите трябва да обмислят възможността да прилагат по-опростени процедури по време на извънредни ситуации, например да приемат и обработват искания за взаимна правна помощ и екстрадиция, ако се съобщават по електронна поща. Държавите трябва да обмислят възможността за съдействие при прилагането на по-опростени процедури на установените карантинни правила за длъжностни лица от молещите държави.

16. Като се има предвид, че държавите-членки със сигурност ще извършат оценки на въздействието на пандемията върху техните съдебни системи и върху редовното функциониране на техните съдилища и прокуратури, и като се има предвид също, че тези оценки могат да съдържат ценна информация, ССРЕ може да поиска от държавите-членки да споделят резултатите от тези оценки, за да преценят дали настоящото становище трябва да бъде актуализирано в бъдеще.

Долуподписаната Шенай Лютви удостоверявам верността на извършения от мен превод от английски на български език на приложения документ. Преводът се състои от 25 страници.

Преводач

Шенай Лютви

