

(Merki) Evrópuráðið

Strassborg 20. nóvember 2015

RÁÐGJAFARÁÐ EVRÓPSKRA SAKSÓKNARA (CCPE)

Álitsgerð nr. 10 (2015)

frá Ráðgjafaráði evrópskra saksóknara

til ráðherranefndar Evrópuráðsins

um

hlutverk saksóknara í rannsókn sakamála

I. Inngangur

1. Ráðgjafaráð evrópskra saksóknara (CCPE) var stofnað af ráðherranefnd Evrópuráðsins 2005 til þess að veita álitsgerðir varðandi starfsemi embætta saksóknara og til að efla virka framkvæmd á tilmælum Rec(2000)19 frá ráðherranefndinni til aðildarríkja um hlutverk saksóknara í réttarkerfinu.
2. Ráðherranefndin fól CCPE árið 2015 að taka upp álitsgerð varðandi hlutverk saksóknara í rannsókn sakamála. CCPE hefur útbúið þessa álitsgerð á grundvelli svara við spurningalista frá 29 aðildarríkjum. (1)
3. Samkvæmt þessum svörum virðist svo vera að ýmsir þættir samskipta milli saksóknara og rannsóknaraðila séu ákvarðaðir í stjórnarskrá og/eða í landslögum og innri lagagæringum (t.d. fyrirmælum og skipunum ríkissaksóknara, hátternisreglum, siðareglum, o.s.frv.).
4. Hlutverk saksóknara í rannsóknum sakamála er breytilegt eftir kerfum. Í sumum löndum getur saksóknari stjórnað rannsókn. Í öðrum löndum getur lögregla stjórnar rannsóknum undir valdi og/eða umsjón saksóknara, eða lögregla eða aðrir rannsóknaraðilar geta starfa sjálfstætt.
5. Kerfi saksóknar getur verið mismunandi í hverju aðildarríki. Það kann að vera grundvallað á reglunni um lögboðna saksókn eða valdfrelsi til saksóknar. Að auki hafa kerfi saksóknar samkvæmt hefð annað hvort verið að fyrirmynd rannsóknarréttar eða andmælaréttar.
6. Undanfarin ár hefur verið þróun í Evrópu, einkum vegna áhrifa Mannréttindadómstóls Evrópu (nefnist hér eftir Dómstóllinn) í þá átt að færa þessar fyrirmyndir nær hvor annarri til að tryggja bæði skilvirka rannsókn og virðingu fyrir réttindum viðkomandi aðila, með það að meginmarkmiði að vera samkvæmt öllum þessum kerfum sem hafa sameiginleg grunngildi.

A. Tilvísunargögn

7. CCPE leggur áherslu á mikilvægi þess að vísa til Evrópusamnings um verndun mannréttinda og mannfrelsis (nefnist hér eftir ECHR), og þá einkum greina 2, 3, 5, 6 og 8 og viðkomandi dómaframkvæmd dómstólsins. Einnig er vísað til mikilvægi niðurstaðna og tilmæla Evrópunefndar um varnir gegn pyntingum og ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu.
8. CCPE tók mið af ofangreindum tilmælum Rec (2000)19 sem benda á að í sumum réttarkerfum stjórna, leiða eða sjá saksóknarar um rannsóknina (2). CCPE tók einnig mið af tilmælum Rec(2001)10 frá ráðherranefndinni til aðildarríkjanna um evrópskar siðareglur lögreglu (3). Tilmæli Rec(2005)10 frá ráðherranefndinni til aðildarríkja um „sérstakar rannsóknaraðferðir“ í tengslum við alvarleg brot þar á meðal hryðjuverk, sem og niðurstöður 6. ráðstefnu ríkissaksóknara Evrópu í Búdapest í Ungverjalandi 31. maí 2005, varðandi samband saksóknara og lögreglu. CCPE byggði á meginreglunum í álitserð sinni nr. 9 (2014) um viðmið og meginreglur í Evrópu varðandi saksóknara – „Rómarsáttmálinn“ og aðrar viðkomandi álitserðir, einkum CCPE álitserð nr. 3 (2008) um hlutverk embætta saksóknara utan sviðs refsiréttar og álitserðar nr. 8 (2013) um samband saksóknara og fjölmiðla.
9. CCPE tók einnig tillit til viðkomandi gagna Sameinuðu þjóðanna, svo sem alþjóðasamnings um borgaraleg og pólitísk réttindi frá 1966, siðareglur löggæslustarfsmanna sem samþykktar voru á allsherjarþingi SP 17. desember 1979 (Ályktun 34/169), samnings um varnir gegn pyntingum og ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingum frá 1984, viðmiðunarreglna um hlutverk saksóknara frá 1990 og tilmæla nefnda sem falið var að fylgjast með framkvæmd viðkomandi gerninga Sameinuðu þjóðanna (4).
10. CCPE hafði einnig hliðsjón af Reglum um faglega ábyrgð og yfirlýsingu um grundvallarskyldur og réttindi saksóknara sem alþjóðasamtök saksóknara (IAP) samþykktu 1999, öðrum gögnum IAP og einnig Sopot-yfirlýsingu ríkissaksóknara í Visegrad-hópnum (5) frá 25. maí 2015, varðandi samband embætta saksóknara og lögreglu.

B. Tilgangur og gildissvið álitserðarinnar

Álitserð þessi setur fram tilmæli varðandi hlutverk saksóknara í rannsóknum sakamála og tekur tillit til réttinda allra aðila sem eiga aðild að rannsóknum þessum (brotapólar, sakborningar, verjendur, vitni, o.sfrv.) og tilgreinir og hvetur til góðra starfshátta milli saksóknara og rannsakenda.

11. Tilmæli Rec(2000)19 koma stuttlega inn á samband saksóknara og rannsóknaraðila þar sem drepið er á muninn á ýmsum kerfum í aðildarríkjum Evrópuráðsins.
12. Þetta atriði er mikilvægt varðandi tilhlýðilega réttarvörslu. Ein af grundvallareglum réttarreglu er virðing saksóknara og rannsakenda fyrir mannréttindum og mannfrelsi á öllum stigum rannsókna.
13. Þetta gefur til kynna eftirfarandi:
 - að saksóknarar, þegar það er á þeirra valdi, ættu að tryggja að einstaklingar sem rannsókn hefur áhrif á, sæti mannúðlegri meðferð og geti nýtt lögmæt réttindi sín;
 - saksóknarar ættu að beita öllu sínu valdi að því marki sem það er hægt innan ramma valdsviðs þeirra og valds, til að tryggja að rannsóknaraðilar virði lög og hlíti sérstökum háttennisreglum til að geta sætt ábyrgð fyrir viðeigandi yfirvaldi vegna misbeitingar á valdi eða vegna framferðis;

- saksóknarar ættu að tryggja að niðurstöður rannsóknar sem kynntar eru dómara endurspegli raunverulegar niðurstöður til að ekki sé villt um fyrir dómstólnum.
14. Álitsgerð þessi er miðuð við rannsóknir á sviði sakamála og vegna opinberrar saksóknar.

II. Hlutverk saksóknara í rannsókn sakamála

A. Eftirlit saksóknara með rannsóknnum

15. Almennt ættu saksóknarar að grannskoða lögmæti rannsókna í síðasta lagi þegar ákveðið er hvort sækja skuli til sakar eða halda áfram saksókn. Að þessu leyti ættu saksóknarar einnig að fylgjast með framkvæmd rannsókna og hvort mannréttindi séu virt.
16. Hafi saksóknarar vald til þess geta þeir gefið rannsóknaraðilum bindandi fyrirmæli, ráðleggingar, fyrirskipanir eða leiðbeiningar eins og við á annað hvort varðandi rannsóknina í heild sinni eða tiltekna þætti hennar með það í huga að tryggja að farið sé eftir efnislegum reglum og málsmeðferðarreglum refsiréttar og einnig réttindum sem tryggð eru með ECHR.
17. Með það í huga að tryggja skilvirka saksókn geta þessi fyrirmæli eða leiðbeinandi reglur fjallað um, meðal annars, gögn sem þarf að afla, rétta aðferð við þróun rannsóknar, úrræði eða tæki til að nota til öflunar gagna, staðreyndir sem þarf að skýra og sanna og ráðstafanir til að gera meðan á rannsókn stendur.
18. Þar sem saksóknarar eru í hlutverki rannsóknarstjóra ber þeim að tryggja að rannsóknaraðilar upplýsi saksóknara um framvindu rannsóknar sakamála, framkvæmd forgangsatrida í brotastefnu sem þeim hafa verið falin og hvernig fyrirmælum saksóknara sé fylgt eftir.
19. Í aðildarríkjum þar sem það er á valdsviði saksóknara, ættu þeir að:
- kappkosta að tryggja að eina markmið rannsókna sé að leiða sannleikann í ljós og skýra málin, að þær fari fram með lögmætum hætti með virðingu fyrir mannréttindum og yfirlýstum grundvallarréttindum, einkum í greinum 2, 3, 5, 6 og 8 í ECHR og fari fram á tilhlýðilegum tíma með hlutlægni, óhlutdrægni og fagmennsku. Þegar saksóknarar stýra, stjórna eða hafa umsjón með vinnu rannsakenda, ættu þeir að tryggja eins og kostur er innan marka laga valdsviðs síns og valds að rannsakendur virði þessar sömu reglur og grundvallarréttindi;
 - kappkosta að tryggja að gengið sé út frá sakleysi þar til sekt er sönnuð og að réttindi varnar séu virt í rannsóknnum. Þar sem því er við komið, er nauðsynlegt á þessu rannsóknarstigi að upplýsa ekki opinberlega nöfn grunaðra og að tryggja persónulegt öryggi þeirra og réttindi til mannglegrar reisnar og friðhelgi einkalífs;
 - kappkosta að tryggja trúnað upplýsinga í rannsókn til að spilla ekki framvindu og skilvirkni rannsókna;
 - tryggja í rannsóknnum sínum að persónulegt öryggi og réttindi aðila, vitna og annarra í málinu séu tryggð;

- tryggja að brotapolar og þá einkum varnarlausar persónur, séu upplýstar um upphaf og niðurstöðu rannsóknar með viðeigandi hætti og virt séu réttindi þeirra;
20. Í þessum verkefnum ber saksóknurum að sinna skyldum sínum með sanngirni, samkvæmni og röskleika og stuðla þannig að sanngjarnri málsmeðferð og lipurri virkni réttarkerfisins.
21. Saksóknarar ættu einnig að taka tillit til spurninga varðandi skilvirka umsýslu tilfanga, þar á meðal á mannauði og fjármunum, þar sem það er innan valdsviðs þeirra. Þeir ættu einnig að forðast óhófleg útgjöld en virða jafnan réttareglu og réttarfarsleg réttindi.

B. Aðstæður þar sem saksóknarar stjórna rannsóknum

22. Í aðildarríkjum þar sem saksóknararannsókn er heimil, verða saksóknarar að stýra rannsóknum með sanngirni, fagmennsku, lögmæti og röskleika eftir bestu getu og án fordóma eða mismununar gagnvart neinum. Þeir ættu einnig að móta rannsóknarlínur sem geta hagnast verjendum og upplýsa gögn þar að lútandi.
23. Innan síns rannsóknarramma ættu saksóknarar að hafa sömu réttindi og skyldur og aðrir rannsóknaraðilar og hafa til ráðstöfunar nauðsynleg úrræði til að sinna starfi sínu.

C. Aðstæður þar sem lögregla eða aðrir rannsóknaraðilar stjórna rannsóknum undir valdi saksóknara.

24. Í aðildarríkjum þar sem lögreglan heyrir undir valdsvið saksóknara eða þar sem embætti saksóknara hefur umsjón með lögreglurannsóknum, ættu saksóknarar að hafa virk úrræði til að tryggja að þeir geti sinnt skyldum sínum að fullu í sakamálarannsóknum, alltaf samkvæmt landslögum og alþjóðalögum. Þeir ættu að tryggja að rannsóknir fari fram með bestum hætti og virðingu fyrir réttareglu og réttarfarslegum réttindum.
25. Meðal slíkra verkefna geta verið þessi:
- Tryggja virka framkvæmd á forgangsatriðum afbrotastefnu;
 - Gefa lögreglu fyrirmæli um hvenær hefja skuli rannsókn og hvernig framkvæma skuli sakamálarannsókn;
 - Efla árangursríka og virka samvinnu milli lögreglu og saksóknara og samræma rannsóknir þegar margir aðilar koma að henni;
 - Veita leiðbeiningar og fyrirmæli varðandi lagaleg málefni;
 - Hafa umsjón með lögmæti og gæði rannsókna;
 - Sjá um mat og eftirlit eftir þörfum samkvæmt lögum;
 - og þar sem það á við og samkvæmt landslögum, refska eða efla refsingar fyrir brot.
26. Í aðildarríkjum þar sem saksóknarar stjórna rannsóknum ættu þeir að hafa nægileg réttarfarsleg völd til að tryggja að sakamálarannsóknir séu gerðar með skilvirkni og í fullu samræmi við lög. Einkum í aðildarríkjum þar sem saksóknarar hafa vald innan ramma landslaga til að stjórna rannsóknum:
- Saksóknarar ættu að tryggja að rannsakendur virði ákvæði laga, þar á meðal þau sem varða lögmæti upphafs, stöðvunar eða riftunar á sakamáli og einnig

taka tilhlýðilegt tillit til réttinda aðila í sakamálsmeðferð, þar á meðal brotþola og varnaraðila. Til þess þarf að upplýsa saksóknara tilhlýðilega um allar mikilvægar ákvarðanir varðandi síðari rannsóknir og gerðar rannsóknir, einkum þegar í þeim felst möguleiki á alvarlegri takmörkun réttinda og frelsis aðila í meðferð sakamáls (til dæmis, um afleiðingar tilkynnts brots og helstu atburði rannsóknanna);

- Saksóknarar ættu að hafa vald til að samþykkja framkvæmd slíkra mikilvægra ákvarðana rannsakanda eða hafna þeim;
- Til að réttindi og lögmætir hagsmunir aðila að meðferð sakamáls verði virtir, ættu saksóknarar einnig að upplýsa viðkomandi aðila um réttinn til að áfrýja til æðri saksóknara eða dómstóls, þar sem það á við;
- Saksóknarar ættu að virða trúnað rannsóknar og ekki leyfa að upplýsa trúnaðarupplýsingar frá rannsakendum eða þriðju aðilum, nema slíkar upplýsingar séu nauðsynlegar vegna hagsmuna réttarfars eða samkvæmt lögum;
- Saksóknarar ættu að hafa þann möguleika að fá frjálstan aðgang hvenær sem er að öllum gögnum sakamálsrannsóknar sem eru tiltæk rannsakendum til að hægt verði að stjórna rannsókninni með virkum hætti, ef þörf krefur, til að koma í veg fyrir missi á mikilvægum gögnum, til að tryggja öryggi og aðgengi (ef landslög heimila) að málsgögnum fyrir brotþola, eða til að hindra möguleikann á að væntanlegir sakborningar flýi réttvísina;
- Saksóknarar ættu að fylgjast reglulega með rannsóknnum til að hindra ólögmett eða órökstutt varðhald eða fangelsisvistun einstaklinga;
- Saksóknarar ættu að kappkosta að vernda, samkvæmt alþjóðalögum og landslögum, alla einstaklinga sem sviptir eru frelsi, fyrir rangri meðferð af hálfu embættismanna og annarra aðila og ættu að skoða vandlega allar framlagðar kröfur þar að lútandi;
- Saksóknarar ættu að hafa valdsvið samkvæmt lögum til að geta metið lögmæti aðgerða rannsakanda og framkvæmd fyrirmæla þeirra en einnig til að hindra eftir bestu getu möguleg brot þessara rannsakanda á lögum;
- Þegar rannsakendur nota ólögmetar rannsóknaraðferðir sem leiða til alvarlegra mannréttindabrota, eiga saksóknarar að hafa rétt til að hefja saksókn gegn þeim eða sækja um til bærra yfirvalda að hefja saksókn eða agamál gegn téðum rannsakendum.
- Saksóknarar ættu að hafa rétt til að heimsækja grunaðan aðila/sakborning í varðhald að vild.

D. Aðstæður þar sem lögregla er sjálfstæð varðandi stjórn á rannsóknum

27. Í aðildarríkjum þar sem lögregla eða rannsóknaryfirvöld rannsaka sjálfstætt, ættu réttarkerfi að hafa viðeigandi eftirlitsferli til að tryggja lögmæti rannsókna og tryggja að lögregla og aðrir rannsóknaraðilar sinni störfum sínum rösklega, faglega og með sanngirni.
28. Í öllum tilvikum eiga saksóknarar að geta gert ráðstafanir til að efla hæfilegt og virkt samstarf við rannsóknaraðila.

III. Hlutverk saksóknara varðandi virðingu fyrir rétti til varnar meðan á rannsókn stendur og rannsóknaraðferðir

A. Virðing fyrir meginreglunni um sakleysi þar til sekt sannast og rétti til varnar

29. Samkvæmt dómaframkvæmd dómstólsins (6) verður hvert ferli sakamáls, þar á meðal málsmeðferðin að fela í sér andmælarétt og tryggja jafnræði málsaðila milli saksóknar og varnar. Þetta er grundvallaratriði í rétti til réttlátrar málsmeðferðar. Enn fremur gerir grein 6(1) í ECHR þá kröfur að saksóknaryfirvöld upplýsi á stigi málsmeðferðar vörnina um öll viðkomandi gögn í forum þeirra, með og á móti hinum ákærða. Rétturinn til réttlátrar málsmeðferðar felur í sér meginregluna um jafnræði málsaðila og gerir einnig ráð fyrir meginreglunni um andmælarétt. Þetta gerir ráð fyrir að öll sönnunargögn séu tiltæk og saksóknara eða öðru rannsóknaryfirvaldi er skylt að leita bæði gagna um sekt og sakleysi.
30. Án tillits til hlutverks saksóknara í rannsóknum ættu þeir að tryggja að gerðir þeirra séu í samræmi við lög og þá einkum eftirfarandi meginreglur:
- jafnræði fyrir lögum;
 - óhlutdrægni og sjálfstæði saksóknara;
 - réttur til aðgangs að lögmanni;
 - réttur varnar til fullra upplýsinga um öll viðkomandi gögn;
 - sakleysi þar til sekt sannast;
 - jafnræði málsaðila;
 - sjálfstæði dómstóla;
 - réttur ákærða til réttlátrar málsmeðferðar;
31. Virðing fyrir *sakleysi þar til sekt sannast* er bindandi, ekki bara fyrir dómstólana, heldur einnig fyrir alla aðra aðila ríkisins. Saksóknarar og rannsóknaraðilar ættu að forðast yfirlýsingar og framkomu sem gæti stuðlað að því að brjóta þessa reglu.
32. Meginreglan um *jafnræði málsaðila* krefst þess í meðferð sakamáls að sá sem sætir rannsókn skal fá að leggja mál sitt fyrir dóm án þess að standa mjög höllum fæti gagnvart mótaðila. Réttlátt jafnvægi ætti því að vera á milli aðila sem gerir þeim kleift að ræða alla þætti rannsóknar.
33. Virðing fyrir *meginreglunni um andmælarétt* í sakamálum krefst þess að greint sé á milli rannsóknarstigs og málsmeðferðarstigs. Varðandi fyrsta stig rannsóknar er andmælarétturinn ekki alger. Hann felst í leit að gögnum til að staðfesta hvort sé nægilegur grundvöllur til að höfða mál og á þessu stigi getur meðferðin verið varin trúnaði (7).
34. Þó kveður grein 6(3)(a) í ECHR á um rétt allra sakborninga til að fá upplýsingar á tungumáli sem þeir skilja og í smáatriðum um eðli og orsök ásökunar á hendur þeim.

Upplýsa ber sakborning ítarlega um ásökun á hendur honum/henni, í það minnsta frá þeirri stundu sem hann/hún er handtekin. Á sömu stundu hefst réttmæta tímabilið samkvæmt túlkun 6. greinar (1). Einstaklingur sem er handtekinn, settur í varðhald eða sviptur frelsi á að fá skriflegar upplýsingar um réttindi sín. Slík tilkynning á að vera skýr og rituð á máli sem viðkomandi skilur. Þessi tilkynning á meðal annars að innihalda upplýsingar sem tilgreina sérstaklega réttindi viðkomandi um eftirfarandi:

- Að fá ítarlegar upplýsingar um ásakanir á hendur honum/henni;
- Að fá ítarlegar upplýsingar um grundvöll fyrir varðhaldi hans/hennar;
- Að hafa aðgang að og geta rætt við lögmann;
- Að fá þýðingu og/eða túlkun.

35. Skyldan að leita uppi og varðveita gögn um sekt eða sakleysi skal túlkuð raunsæislega á grundvelli staðreynda hvers máls og meta ætti gildi gagna.
36. Gögn sem hafa gildi fyrir sekt eða sakleysi ætti að varðveita, eftir þörfum og hagkvæmni samkvæmt landslögum þar til málsmeðferð lýkur. Þó gögn séu ekki notuð í saksókn réttlætir það ekki eyðingu þeirra eða ótiltækni eða eyðingu skráa eða skjalfestingar um þau. Þar sem gögn gefa tilefni til möguleika á að hnekkja málflytningi saksóknara, ber að varðveita þau.
37. Þar sem saksóknara er kunnugt um gögn sem hafa gildi fyrir sakleysi sakbornings og/eða gætu efnislega aðstoðað vörnina, ber saksóknara að upplýsa gögnin. Neiti saksóknari því eða er ekki fær um það, getur þetta leitt til sýknunar eða málsmeðferð er stöðvuð.
38. Saksóknarar ættu ætíð að koma faglega fram, samkvæmt lögum, reglum og siðareglum fags síns og siðareglum fyrir saksóknara („Búdapest-viðmiðunarreglurnar“(8)). Þeim ber að kappkosta að ná hæstu stigum heilinda og tryggja að hátterni þeirra sé hafið yfir allan vafa.

B. Sérstakar rannsóknaraðferðir

39. Saksóknar ættu að laga störf sín að örri þróun afbrota. Innan þessa ramma ættu þeir að nýta nýja tiltæka tækni að því marki sem það er í samræmi við lög og huga að þörf fyrir sérhæfingu og fjölhæfni.
40. Saksóknarar ættu að taka tillit til þess að ný tækni getur einnig leitt til hamla eða takmarkana á rétti einstaklingar: t.d. notkun uppljóstrara, flugumenn, hljóðritun funda, eftirlit og truflun á símtölum, tölvupóstur, netsamskipti, notkun innskotsforrita, GPS eða skannar, o.s.frv.
41. Í aðildarríkjum þar sem saksóknarar taka þátt í rannsóknum þar sem sérstakri tækni er beitt sem er sérstaklega ágeng á friðhelgi, ættu þeir ekki að beita slíkum aðgerðum nema í alvarlegum málum þar sem alvarlegt brot hefur verið framið eða skipulagt og eingöngu ef aðrar leiðir eru ekki nothæfar eða viðeigandi og „að því marki sem þetta er nauðsynlegt í lýðræðissamfélagi og telst viðeigandi fyrir skilvirka rannsókn sakamála og saksókn“ Rec(2005)10, 2.mgr.). Saksóknarar ættu að virða í þessu samhengi meginreglur um meðalhóf og óhlutdrægni, grundvallarréttindi einstaklinga og sakleysi þar til sekt sannast.

42. Til að ná hæfilegu jafnvægi í notkun þessarra aðferða ættu aðildarríki að:
- Gera viðeigandi ráðstafanir í lögum til að heimilda og skilgreina mörk varðandi notkun gagna sem aflað er með þessari nýju tækni;
 - Gera viðeigandi ráðstafanir til að uppfylla kröfur ECHR og meginreglur sem eiga upptök sín í dómaframkvæmd dómstólsins (eftirlit dómstóla, virðing fyrir lögumæti, o.s.frv.);
 - Veita hæfilega fræðslu fyrir saksóknar og starfsfólk embættis saksóknara til að gera saksóknurum kleift að nýta nýja tækni og til að auðvelda rannsóknir sakamála.

IV. Úrræði til að styrkja hlutverk saksóknara í rannsóknum

A. Alþjóðlegt samstarf

43. Saksóknarar ættu að efla alþjóðlegt samstarf og gagnkvæmt traust á sviði meðferðar sakamála, með hliðsjón af þeirri nauðsyn að virða fullveldi ríkja og fylgja alfarið viðeigandi ákvæðum alþjóðalaga og landslaga.
44. Ríki ættu að efla beint samband milli saksóknara ríkja eða alþjóðasamtaka innan ramma alþjóðaráðstefna og samninga sem eru í gildi einkum til að miðla reynslu gegnum sérhæfð net, fræðslufundi og vinnufundi.
45. Saksóknarar ættu að meta alþjóðlegar beiðnir um framsal og lagalega aðstoð í sakamálum, þar á meðal að frysta og haldleggja innan ramma sinnar lögsögu og sinna þeim á sama hátt og eigin málum eða samsvarandi málum innanlands.
46. Samstarf saksóknara ber að efla með því að nota þar sem því verður við komið, nýja upplýsingatækni, einkum fyrir framsal og fullnustu beiðna um lagalega aðstoð, sem og með því að uppfæra reglulega gæði beiðna og þýðingu þeirra á önnur tungumál.
47. Einnig ætti að efla umfangsmeiri sérhæfingu starfa saksóknara á sviði alþjóðlegs samstarfs með því að tilnefna sérhæfða saksóknara til að sinna þessu verkefni eða með því að koma á viðkomandi skipulagi fyrir alþjóðlegt samstarf, sem myndi veita saksóknurum aðstoð.
48. Nauðsynlegt er að tryggja sérstaka fræðslu fyrir saksóknara og aðra þátttakendur í ferlinu í alþjóðlegu lagasamstarfi til að tryggja að þeir hafi nauðsynlega kunnáttu í gerð framsalsbeiðna og aðstoðarbeiðna, og að meta og bregðast við svipuðum beiðnum frá öðrum löndum. Slík fræðsla ætti að ná til náms í öðrum tungumálum og einnig uppfærslu alþjóðlegra laga og sambærilegra laga og þannig yrði hægt að efla og auðvelda virkt samstarf aðila frá ólíkum löndum.
49. Þar sem saksóknaryfirvöld eru landsyfyrirvöld í alþjóðlegu samstarfi í sakamálum ætti að heimila þeim innan ramma landslaga að fullnusta erlendar beiðnir beint og/eða framsenda þær til fullnustu hjá öðrum bærum yfirvöldum sem hafa rétt til þess.

50. Að því er þetta varðar er einboðið að íhuga að koma á tengiliðum í hverju landi sem gera kleif bein samskipti milli bærra yfirvalda landanna, með reglulegum fundum þeirra til að ræða sameiginleg hagsmunamál. Þessir tengiliðir ættu að búa yfir mikilli færni í alþjóðlegu samstarfi og skilja og tala önnur tungumál en sitt eigið. Einnig getur komið sér vel að skipa dómara sem tengifulltrúa og ætti að hvetja til þess.

B. Samskipti við fjölmiðla

51. Saksóknarar ættu að vera meðvitaðir um þörf fyrir virk samskipti við fjölmiðla samkvæmt meginreglum um umfjöllun og gegnsæi í starfi og auka þannig trú almennings með miðlun upplýsinga um vinnu þeirra og völd og stuðla þannig að aukinni þekkingu á störfum þeirra (9).

52. Upplýsingar saksóknara til fjölmiðla ættu að vera skýrar, áreiðanlegar og nákvæmar og ekki grafa undan heilindum og skilvirkni rannsóknar eða persónulegu öryggi saksóknara. Þær ættu ekki að vísa til tiltekinna saksóknara heldur almennt til starfsemi embættisins. Saksóknarar ættu ekki að gera upp á milli fjölmiðla.

53. Þessar upplýsingar ættu einnig að vera í samræmi við tjáningafrelsi, verndun persónuupplýsinga, trúnað rannsókna, virðingu, sakleysi þar til sekt sannast, siðareglur að því er varðar aðra aðila málsins sem og lagavenjur sem gilda um og takmarka veitingu tiltekinna upplýsinga.

54. Saksóknurum er einnig heimilt að veita almenningi upplýsingar gegnum fjölmiðla til að auka forvarnir gegn brotum og/eða saksókn vegna afbrota, og til að efla betri skilning á framvindu meðferðar sakamála á landsvísu eða alþjóðavísu.

55. Til að geta veitt almenningi betri upplýsingar í tæka tíð um starfsemi sína ættu saksóknarar að nýta upplýsingatækni, þar á meðal að stofna vefsíðu sem er uppfærð reglulega.

Sérstök fræðsla um samskipti við fjölmiðla ætti að vera í boði í aðstæðum þar sem saksóknarar hafa beint og reglulegt samstarf við fagaðila í fjölmiðlum til að geta veitt góðar og traustar upplýsingar. Slíka fræðslu ætti að veita þar sem þörf krefur með aðstoð sérfræðinga og fjölmiðlafólks.

C. Fræðsla

56. Nauðsynlegt skilyrði fyrir skilvirkum starfi embættis saksóknara og aukinni trú almennings á það er hátt menntunarstig saksóknara og þá einkum innan ramma rannsókna. Þess vegna ber að uppfæra saksóknara samkvæmt því og þeir sæki námskeið og njóti símenntunar varðandi sérsvið sín.

TILMÆLALISTI

- a. Aðildarríki ættu að skilgreina með skýrum hætti réttindi og skyldur saksóknara og rannsóknaraðila innan ramma sakamálarannsóknna.
- b. Almennt ættu saksóknarar að gaumgæfa lögmæti rannsókna þegar ákveðið er hvort saksókn skuli hefjast eða halda áfram. Að þessu leyti ættu saksóknarar einnig að fylgjast með því hvernig rannsóknir eru framkvæmdar og hvort mannréttindi séu virt.
- c. Við þessi verkefni sín eiga saksóknarar að hafa lagaleg, fjárhagsleg og tæknileg úrræði til að sannreyna lögmæti rannsókna og bregðast við brotum á lögum.
- d. Rannsóknir skulu ætíð vera óhlutdrægar og fela í sér skyldu rannsakenda að leita uppi og varðveita gögn sem varða bæði sekt og sakleysi.
- e. Saksóknarar ættu að leggja fram öll tiltæk trúverðug gögn fyrir dóminn og upplýsa ákærða um öll viðkomandi gögn.
- f. Saksóknarar ættu ætíð að virða réttindi sakbornings, brotapolá, vitna eða aðila sem tengjast málsmeðferðinni á annan hátt.
- g. Saksóknarar og rannsóknaraðilar ættu að vinna saman og miðla upplýsingum sem eru nauðsynlegar fyrir störf þeirra.
- h. Saksóknarar og rannsóknaraðilar eiga að sinna starfi sínu skilvirkt og rösklega, einkum þegar málið varðar fólk í varðhaldi og virða meginregluna um meðalhóf við rannsóknarúrræði.
- i. Saksóknarar og rannsóknaraðilar ættu að móta skilvirkustu alþjóðatengslin og samstarfið.
- j. Saksóknarar ættu að leitast við að styrkja traust almennings með því að veita upplýsingar um störf sín og völd og stuðla þannig að betri þekkingu á vinnu þeirra en virða um leið grundvallarréttindi og meginreglu, svo sem regluna um sakleysi þar til sekt sannast og rétt til réttlátrar málsmeðferðar.

- (1) Sjá svör aðildarríkja við spurningalista á vefsíðu CCPE (www.coe.int/ccpe) undir „Preliminary works – Action of prosecutors within the framework of criminal investigation (2015)“.
- (2) Fyrir þessi ríki setja þessi tilmæli fram að saksóknarar ættu að gaumgæfa lögmæti lögreglurannsóknna, gefa lögreglu fyrirsmæli, fylgjast með framkvæmd þeirra og refsa fyrir brot. Þar sem lögreglan er óháð embætti saksóknara er þess vænst að ríki geri allar ráðstafanir til að tryggja að það sé viðeigandi og virk samvinna milli saksóknara og lögreglu.
- (3) Þetta veitir leiðsögn um meginreglur sem ber að virða við rannsókn lögreglu á sakamálum og kveður á um að það sé á valdi saksóknara eða rannsóknardómara að tryggja fylgni við þær.
- (4) Mannréttindanefndin, Nefnd gegn pyntingum, Nefnd um réttindi barna.
- (5) Í Visegrad-hópnum eru Tékkland, Ungverjaland, Pólland og Slóvakía.
- (6) Sjá Messier gegn franska ríkinu (ECHR, 30. júní 2011).
- (7) Sjá Salduz gegn tyrkneska ríkinu (ECHR, 27. nóvember 2008). Salduz var dæmdur fyrir hryðjuverk á grundvelli staðreynda án aðstoðar lögmanns við fyrstu yfirheyrslu lögreglu. Samkvæmt dómstólnum er réttur sakborninga til aðgangs að lagalegri aðstoð eina af grundvallarforsendum réttlátrar málsmeðferðar.
- (8) Evrópskrar viðmiðunarreglur um siðareglur saksóknara sem samþykktar voru á ráðstefnu ríkissaksóknara Evrópu árið 2005 í Búdapest í Ungverjalandi.

9) Sjá álitsgerð CCPE nr. 3 (2008) um hlutverk embættis saksóknara utan sviðs réttarreglu og álitsgerð nr. 8(2013) um samband saksóknara og fjölmiðla.