

Þýtt úr ensku:

(Merki) Evrópuráðið

CCPE (2016)3

Strassborg 18. nóvember 2016

RÁÐGJAFARÁÐ EVRÓPSKRA SAKSÓKNARA (CCPE)

Álitsgerð nr. 11 (2016)

frá Ráðgjafaráði evrópskra saksóknara

um gæði og skilvirkni starfs saksóknara,

þar á meðal við baráttu gegn hryðjuverkum og alvarlegum og skipulögðum afbrotum

samþykkt á 11. allsherjarmundi CCPE

(Strassborg, 17.-18. nóvember 2016)

I. INNGANGUR

1. Samkvæmt erindisbréfi frá ráðherranefndinni vann Ráðgjafaráð evrópskra saksóknara (CCPE) álitsgerð um gæði og skilvirkni starfs saksóknara, þar á meðal við baráttu gegn hryðjuverkum og alvarlegum og skipulögðum afbrotum. Í aðildarríkjum þar sem embætti saksóknara sinna öðrum verkefnum utan dómskerfisins, eiga meginreglur og tilmæli þessarar álitsgerðar einnig við þessi störf.
2. Í vaxandi mæli í aðildarríkjum Evrópuráðsins fær opinber þjónusta almennt og stofnanir á sviði réttarfars, þar á meðal embætti saksóknara, athygli almennings, stjórnámálanna og fjölmiðla. Því þarf embætti saksóknara að sýna að það sinni skyldum sínum með ýrtruð fagmennsku.
3. Markmið þessarar álitsgerðar er að ákvarða hvernig embætti saksóknara geti sinnt starfi sínu með sem bestum gæðum og skilvirkni. Einnig er rýnt í hvernig embættin ættu að skipuleggja störf sín á nútímalegan hátt og nýta allar nýjustu tækniáferðir og úrræði og hvernig skilvirkni og gæði vinnu þeirra megi mæla og meta. Seinni hluti álitsgerðarinnar fjallar um hvernig embætti saksóknara geti uppfyllt vaxandi kröfur um gæði og skilvirkni í glímuni við sértæk verkefni í baráttu gegn hryðjuverkum og alvarlegum og skipulögðum afbrotum.
4. CCPE telur að embætti saksóknara séu flóknar opinberar stofnanir. Til að bregðast fullnægjandi við vaxandi þörfum, félagslegum verkefnum og þrýstingi að veita betri opinbera þjónustu, skiptir heildarrámmi skipulags, laga og tækni, ásamt fjárveitingum og mannafla höfuðmáli.
5. Aðildarríki Evrópuráðsins hafa mismunandi réttarkerfi og embætti saksóknara. CCPE virðir þau öll í fjölbreytni sinni. Því kunna sumir þættir sem ræddir eru í þessari álitsgerð ekki að varða öll aðildarríki. Þó er fjallað að mestu um hugðarefni

saksóknara að starfa með sem mestri skilvirkni og gæðum og mikilli virðingu fyrir lögum og mannréttindum.

6. Álitsgerð þessi er byggð á samningnum um verndun mannréttinda og mannfrelsis (nefnist hér eftir ECHR) sem og öðrum gerningum Evrópuráðsins þar á meðal Evrópusamningi um gagnkvæma aðstoð í sakamálum frá 1959, Evrópusamningi um að koma í veg fyrir hryðjuverk frá 1977, Evrópusamningi um tölvubrot frá 2001, samningi um varnir gegn hryðjuverkum frá 2005 og viðbótarbókun hans frá 2015, samningi um peningaþvætti, leit, haldlagningu og upptöku hagnaðar af afbrotum og um fjármögnun hryðjuverka frá 2005, samningi um aðgerðir gegn mansali frá 2005, tilmæli Rec (2000)19 frá ráðherranefndinni um hlutverk saksóknara í dómskerfinu og tilmæli Rec (2012)11 frá ráðherranefndinni og um hlutverk saksóknara utan dómskerfisins.
7. Þessi álitsgerð er einnig byggð á viðmiðunarreglum ráðherranefndarinnar um mannréttindi og baráttu gegn hryðjuverkum frá 2002, Tilmælum Rec(2005)10 frá ráðherranefndinni um „sérstakar rannsóknaraðferðir“ í tengslum við alvarleg brot þar á meðal hryðjuverk og fyrri álitsgerðum CCPE, einkum nr. 1(2007) um leiðir til að bæta alþjóðlegt samstarf á sviði réttarfars, nr. 7 (2012) um fjársýslu embætta saksóknara, nr. 9(2014) um evrópskar venjur og meginreglur varðandi saksóknara, þar á meðal „Rómarsáttmálinn“, nr. 10 (2015) um hlutverk saksóknara í rannsókn sakamála.
8. Einnig hefur verið tekið mið af eftirfarandi gerningum Sameinuðu þjóðanna: Samningur um að koma í veg fyrir hryðjuverkasprengingar frá 1997, samningur um að koma í veg fyrir fjármögnun hryðjuverka frá 1999, samningur gegn fjölþjóðlegum skipulögðum brotum frá 2000, samningur gegn spillingu frá 2003.
9. CCPE hefur einnig haft til hliðsjónar viðmið faglegrar ábyrgðar og yfirlýsingu um grundvallarskyldur og réttindi saksóknara sem samþykkt var af alþjóðasamtökum saksóknara (IAP) árið 1999.
10. Við gerð álitsgerðarinnar rýndi CCPE einkum í svör 30 aðildarríkja við spurningalista sem skrifstofan gerði í þessum tilgangi (samantekt svara er tiltæk á vefsíðu CCPE: www.coe.int/ccpe).

II. GÆÐI OG SKILVIRKNIÞÆTTIR STARFS SAKSÓKNARA

A. Ytra umhverfi

11. Gæði og skilvirkni starfs saksóknara veltur ekki eingöngu á hæfileikum þeirra og verður starfið einnig fyrir miklum áhrifum ytri þátta sem eru að mestu ekki á valdi saksóknara: úrskurðir löggjafarvalds og dómstóla, tiltæk úrræði og væntingar samfélagsins. Því er einboðið að skoða þessa þætti vandlega, einkum áhrif þeirra á gæði og skilvirkni starfs saksóknara.

1. Lagarammi, landshefðir

12. Virðing fyrir réttarreglu er skylda í öllum aðildarríkjum Evrópuráðsins. Einnig er kveðið á um margar gæðakröfur í ECHR. Í 6. grein koma fram mikilvægar kröfur fyrir lagaramma landa til að tryggja gæði réttarfars, svo sem sjálfstæði dómsvalds,

hæfilegan tíma, aðgengi og umfjöllun (1). Þar sem öll embætti saksóknara starfa innan lagaramma, er löggjöf höfuðforsenda fyrir gæði og skilvirkni starfsins. Lög og, einkum í fordæmisrétti, úrskurðir hafa áhrif á tegund og magn mála sem saksóknarar leggja fyrir dómstóla og hvernig þau eru meðhöndluð. Þessi rammi ætti að vera skýr og einfaldur og tryggja að landskerfi séu ekki yfirfyllt með málum, til dæmis með því að koma á öðrum leiðum til að leysa ágreining. Hins vegar getur lélegur texti eða of tíðar breytingar á löggjöf eða lögspeki reynst of alvarleg hindrun fyrir velrökstuddum og sannfærandi úrskurðum saksóknara.

13. Skýr og einfaldur lagarammi auðveldar aðgang að réttarfari og á sinn þátt í að gera það skilvirka með því að draga úr miklu málaálagi, einkum innan dómskerfisins, nýta opinber úrræði betur og skilvirkara og gera ráð fyrir úthlutun meiri tíma og fé fyrir brot sem raska alvarlega allsherjarreglu. Einnig ættu landslög og dómskerfi að taka til hliðsjónar tæknilega þróun, efla auðvelda aðgang embætta saksóknara að gagnagrunnum og öðrum viðeigandi upplýsingum og skapa þannig grunn fyrir bætti gæði vinnu þeirra.
14. Pólitísk kerfi og lagahefðir hafa einnig bein áhrif á störf saksóknara. Þetta nær einnig til stöðu embættis saksóknara og einkum sjálfstæði þeirra gagnvart framkvæmdavaldinu. Enn fremur ætti núverandi öryggisástand í Evrópu þar sem þjóðir standa frammi fyrir vaxandi ógnunum hryðjuverka og alvarlegra skipulagðra brota að leiða til afbrotastefnu landa með það að markmiði að bæta gæði og skilvirkni starfa saksóknara.
15. Þó alþjóðlegt samstarf hafi batnað jafnt og þétt undanfarna áratugi þá verður stundum töf á svörum við beiðnum frá öðrum ríkjum sem kann að virðast óréttmæt. Þetta hindrar skilvirkt framsal og aðrar beiðni um aðstoð og grefur því undan skilvirkni starfs saksóknara og málsmeðferðar fyrir dómi í beiðnaríkjum. Ríki ættu því að kappkosta að koma á tafarlausri fjölþjóðlegri samvinnu í sakamálum á grundvelli gagnkvæms trausts.

2. Úrræði

16. Tiltækni fjármuna og annarra úrræða í aðildarríkjum hefur bein áhrif á gæði og skilvirkni starfs saksóknara. Í þessu samhengi leggur CCPE áherslu einkum á þörfina að tryggja nægan mannafla og tækni, hæfilega og samfellda fræðslu, sem og umfang félagslegs öryggis sem tryggt er saksóknurum og ætti að vera í réttu hlutfalli við mikilvægi starfs þeirra. Ástandið í aðildarríkjum sýnir enn fremur að skilvirkni má auka með ákveðnu sjálfstæði (einkum varðandi fjárveitingar) embættis saksóknara á flestum stigum varðandi stjórnslu.
17. Saksóknarar ættu því að hafa nægt starfsfólk, fé og efnisleg úrræði til að geta metið og skoðað öll viðkomandi málefni. Aðstoð hæfs starfsfólks, nútímataekni og annarra úrræða getur losað saksóknara undan óþarfa álagi og bætt þannig gæði og skilvirkni vinnu þeirra.

3. Áhrif frá almenningi

18. Saksóknarar þörfa að fá með skjótum hætti traustar og ítarlegar upplýsingar frá öllum viðkomandi aðilum í samfélaginu. Því gegna samskipti við aðra aðila innan og utan

dómskerfisins (þ.e. lögregla og önnur ríkisyfirvöld, lögmenn, frjáls félagasamtök) mikilvægu hlutverki á valdsviði saksóknara til að taka í skyndi velgrundaðar ákvarðanir sem byggjast á virkri miðlun upplýsinga á landsvísu og alþjóðavísu. Að því er þetta varðar þurfa saksóknarar samhangandi og fullnægjandi lagavenjur og verklag sem gerir þeim kleift að afla upplýsinga til að taka hæfar ákvarðandi í réttu hlutfalli við þá hagsmuni sem í húfi eru.

19. Aðildarríki ættu að gera ráðstafanir samkvæmt réttindum sem kveðið er á um í ECHR sem geta aukið traust almennings á embætti saksóknara með því að svara vaxandi kröfum fjölmiðla og hafa þannig meira gegnsæi í störfum sínum. Nútíma upplýsingaskipulag og tækni er því ómissandi fyrir embætti saksóknara til að veita almenningi skjótar og nákvæmar upplýsingar.
20. Leki á viðkvæmum upplýsingum í sakamálu til fjölmiðla dregur hugsanlega úr skilvirkni rannsóknar og skerðir réttindi brotþola, auk þess að skapa hættu á því að efast verði um sakleysi sakbornings þegar sekt er ekki sönnuð og réttinum að „vera ekki stimplaður“. Til að koma í veg fyrir þetta ætti aðgengi einstaklinga án heimildar að viðkvæmum upplýsingum að vera bannað. Falskar eða bjagaðar fréttir af rannsóknum geta dregið úr trausti almennings og skapað vafa um sjálfstæði, óhlutdrægni og heilindi kerfis saksóknara eða dómstólanna. Því ætti að koma á hæfilegum samskiptum milli embættis saksóknara og fjölmiðla til að koma í veg fyrir birtingu falskra eða bjagaðra fréttar eða draga úr neikvæðum áhrifum þeirra.
21. Allir ættu að hafa rétt til að kvarta eða áfrýja ráðstöfun saksóknara. Til að auka gæði og ábyrgðarskyldur ákvarðana saksóknara, ætti að koma á virku og hlutlausu kvörtunarskipulagi og greina forsendur og niðurstöður kvartana, ekki bara varðandi réttinn á réttlátri málsmeðferð, heldur einnig til að auka gæði starfs saksóknara með því að útrýma göllum og koma í veg fyrir mistök.

4. Ótilhlýðileg utanaðkomandi áhrif

22. Saksóknarar ættu að vera lausir við ótilhlýðileg utanaðkomandi áhrif, áeggjanir, þrýsting, hótanir eða afskipti, bein eða óbein, án tillits til uppruna þeirra eða ástæðu.

B. Innra umhverfi

1. Skipulagssýn

23. Gæði og skilvirkni vinnu saksóknara verða fyrir miklum áhrifum af innri þáttum. Stjórnsýsla embættis saksóknara ætti að veita úthugsaða forystu. Vel útfærð áætlun með faglegum markmiðum og stjórnsýslu mannafla og fjármuna ætti að leiða starf saksóknara. Í henni er hægt að kveða á um innri ráðstafanir til að bæta gæði og skilvirkni með fullnægjandi stjórnsýslu mannafla og mála, ásamt markvissum aðgerðum í því skyni.

2. Stjórnsýsla mannauðs: val, ráðning, starfsframi og menntun saksóknara

24. Til að efla gæði er ómissandi að val, ráðning, starfsframi og færsla saksóknara byggist á skýrum og fyrirsjáanlegum forsendum sem settar eru fram í lögum eða innri viðmiðunarreglum í skriflegu formi.
25. Gæði ákvarðana saksóknara eða aðrar athafnir eru meðal annars háðar varanlegri menntun viðkomandi saksóknara. CCPE telur að yfirmenn embætta saksóknara og/eða annarra berra stofnana (t.d. lagadeildir háskóla) skuli bera ábyrgð á virkri menntunarstefnu, þar á meðal sjálfsmenntun, innan stofnana sinna sem kveður á um aukin gæði og skilvirkni í vinnu saksóknara.
26. Saksóknarar ættu að hafa á öllum stigum starfsferils þeirra samfellda fræðsluáætlun til að viðh alda og bæta faglega hæfni sína (2). Slík fræðsla ætti einnig að ná til upplýsingatækni, siðfræði og samskiptafærni (3) sem og stjórnsýslu almennt og sérstaklega stjórn mála og vera tiltæk fyrir öll stig embættis saksóknara. Tiltekin þemu ætti að fjalla ítarlega um (einnig sameiginleg fræðsla með öðrum stofnunum þegar það er gagnlegt) til að bæta faglega hæfni sem þarf til að mæta sfbreytilegum áskorunum (svo sem hryðjuverkum, eins og tilgreint er hér fyrir neðan) (4).
27. Í mörgum fyrri álitserðum lagði CCPE áherslu á mikilvægi þess að efla sérhæfingu saksóknara, einkum með þátttöku í reglulegum fræðslufundum (5), faglegum viðburðum og ráðstefnum. Að öðlast aukna þekkingu gegnum slíka þátttöku og ná öðrum menntunarstigum getur leitt til stöðuhækkana, starfsframa eða betri launa fyrir saksóknara.
28. Meginreglur og viðmiðunarreglur um mál eins og tímastjórnun, fullnægjandi aðferðafræði eða aukið samstarf við aðra aðila innan dómskerfisins ætti að stefna að því að auðvelda dagleg störf og auka þannig gæði og skilvirkni starfs saksóknara.
29. Heilindi, reglur um góða framkomu, bæði faglega og persónulega, og, í aðildarríkjum þar sem slíkt er til staðar ættu lagaleg ákvæði um siðfræði eða siðareglur fyrir saksóknara að vera hluti af menntun þeirra.

3. Stjórnsýsla embætta saksóknara

- a. **Skipulag á starfi embætta saksóknara: ábyrgðarsvið, deildir, dreifing á valdi, o.s.frv.**
30. Skilvirkni og gæði vinnu saksóknara gerir almennt kröfu um skýrt og fullnægjandi stjórnskipulag, ábyrgð og valdsvið til að stýra mannafla og fjármunum samkvæmt raunverulega stöðu brota eða félagslegra aðstæðna í lögsagnarumdæmi þeirra (6). Hins vegar ætti skipulagið og vinnuskipan embætta saksóknara að vera nógu sveigjanleg til að geta brugðist nægilega hratt og löglega við nýjum verkefnum á sviði brota, samfélags, efnahags og alþjóðavettvangi.

31. Einkum ætti að íhuga, þar sem það á við, að stofna sérhæfðar deildir innan ramma embætta saksóknara (t.d. saksóknarar sem sinna málum sem tengjast hryðjuverkum, fíkniefnum, efnahagsbrotum, umhverfisvernd og á sviði alþjóðasamstarfs).
32. Embætti saksóknara ættu enn fremur að skipuleggja greinandi og aðferðafræðilega vinnu með það að markmiði að bæta gæði og skilvirkni starfs saksóknara.
33. Í aðildarríkjum getur það aukið skilvirkni og tryggt betri gæði að miðla bestu starfsháttum varðandi tók á tilteknum brotum, ásamt hæfilegri dreifingu mála og skilvirkri notkun á upplýsingatækni, sem og stjórnun einstakra mála. Yfirmenn embætta/skrifstofa saksóknara og/eða annarra berra stofnana ættu að bera ábyrgð á að auka notkun slíkra stjórnunartækja og að miðla þekkingu á bestu starfsháttum innan sinna skrifstofa.

b. Siðareglur

34. Í flestum aðildarríkjum meta embætti saksóknara heilindi saksóknara og annarra starfsmanna til meðallangs eða langs tíma, til að auka gæði og skilvirkni. Þetta er gert með mismunandi hætti. Í sumum kerfum eru til staðar lagalegar eða almennar reglur, önnur hafa tekið upp siðareglur. Enn önnur láta nýskipaða saksóknara sverja eið. Þeir skuldbinda sig til faglegra og persónulegra gæða, óhlutdrægni og sanngirni, heilinda og flekklauss siðferðis. CCPE hefur áður mælt með því að „siðareglur og framkomureglur á grunni alþjóðlegra viðmiða verði teknar upp og birtar“(7) með áherslu á að „saksóknarar skuli temja sér æðstu viðmið í siðferði og fagmennsku og ætíð sýna óhlutdrægni og hlutleysi“(8).
35. Meginmarkmið siðareglna ætti að vera að efla þau viðmið sem viðurkennd eru nauðsynleg fyrir tilhlýðilega og sjálfstæða vinnu saksóknara. Ef embætti saksóknara hyggjast taka upp siðareglur ættu þær, eins og nefnt er hér að framan, að vera í samræmi við almenn alþjóðleg viðmið, til dæmis þau sem koma fram í tilmælum Rec(2000)19 frá ráðherranefnd Evrópuráðsins um hlutverk saksóknara í réttarkerfinu (nefnist hér eftir Rec(2000)19)(9), evrópskum viðmiðunarreglum um siðferði og framkomu saksóknara í CPGE, 31. maí 2005 (Búdapest-viðmiðunarreglurnar), álitsgerð CCPE nr. 9(2014) um evrópskar venjur og meginreglur varðandi saksóknara (Rómarsáttmálinn) sem vitnað er í hér að framan og aðra viðkomandi alþjóðlega gerninga.

c. Mæling á frammistöðu embætta saksóknara (meginleg og eigindleg)

36. Í mörgum aðildarríkjum eru tiltækar staðtölur sem mæla meginlegt vinnuálag, frammistöðu embættis saksóknara og brotaástand í viðkomandi lögsagnarumdæmi. Í mörgum aðildarríkjum er mat á saksóknurum notað til að auka gæði og skilvirkni embættis saksóknara.
37. Embætti saksóknara ætti að ákveða mælivísa og skipulag á eftirfylgni með gegnsæum hætti, einkum til að hvetja saksóknara til að ná aukinni fagmennsku í störfum sínum. Innri eftirfylgni innan embættis saksóknara ætti að vera regluleg, meðalhófskennd og byggjast á réttarreglu.

38. CCPE telur að megindelegir vísar eins og (fjöldi mála, lengd málsmeðferðar, o.s.frv.) ættu ekki að vera einu forsendurnar fyrir mati á skilvirkni, hvort sem það er í starfi embættisins eða í vinnu einstakra saksóknara. Að sama skapi hefur ráðgjafaráð evrópskra dómara (CCJE) sagt „að „gæði“ réttarfars eigi ekki að túlka sem samheiti fyrir „framleiðni“ dómskerfisins“ (10).
39. Þess vegna ætti einnig að taka tillit til eigindlegra vísa eins og tilhlýðilegrar og ítarlegrar rannsóknar (þegar rannsóknir heyra undir valdsvið saksóknara), viðeigandi notkunar gagna, nákvæm framsetning ákæru, fagleg framkoma í dómsal, o.s.frv., til að bæta upp megindelega vísa. Æskileiki hraðrar málsmeðferðar ætti einnig að taka mið af öryggisráðstöfunum sem kveðið er á um í 6. grein ECHR (11).
40. Því ættu réttarkerfi að hafa sem endanlegt og raunverulegt markmið að skapa matskerfi sem getur metið bæði megindelega og eigindlega vísa í starfi saksóknara sem virðist grundvallarreglur réttvísi, samkvæmt ECHR og öðrum alþjóðlegum gerningum.
41. Sérstakt eðli hryðjuverka og alvarlegra og skipulagðra brota gerir að verkum að enn nauðsynlegra er að fylgja og virða ofangreindar aðferðir. Í þessum málum er einnig nauðsynlegt að taka mið af öryggisráðstöfunum sem kveðið er á um í álitgerð CCPE nr. 10(2015) um hlutverk saksóknara í sakamálarannsóknnum, einkum þar sem sérstakar rannsóknaraðferðir eru notaðar (12) vegna hættu á mikilli skerðingu á mannréttindum sem þeim geta fylgt.

d. Mat á starfi einstakra saksóknara (megindelegt og eigindlegt)

42. Mat á saksóknurum og vinnu þeirra getur verið gagnlegt tæki til að bæta nauðsynlega færni til að takast á við vaxandi kröfur um gæði, skilvirkni og fagmennsku. Einstaklingsmat getur líka gefið mikilvægar upplýsingar varðandi mótun bestu fræðslu fyrir saksóknara á öllum stigum.
43. Svör meðlima CCPE við spurningalistanum sýna að tvenns konar mat er notað: formlegt og óformlegt. Formlegt mat er gert innan ákveðins tímaramma (t.d. þriðja eða fimmta hvert ár). Það fer fram með sérstakri aðferð og með áherslu á mati á tiltekinni færni. Stundum fer það fram ásamt matskerfi sem gerir kleifan samanburð við aðra starfsfélaga og hraðari starfsframa. Niðurstöður þess eru opnar fyrir endurskoðun dómskerfisins þegar viðkomandi saksóknari fellst ekki á þær. Óformlegt mat er meira eða minna umræður um öflun og veitingar upplýsinga um hvernig bæta skuli gæði og skilvirkni starfs saksóknara (t.d. að semja skiljanlega ákæru, færni í hópvinnu, forðast brot á reglum, o.s.frv.) eða með skipulagðari hætti, til dæmis hvort saksóknarar búi yfir færni til að uppfylla skyldur sínar. Markmið beggja matsaðferðanna ætti að vera að skoða mótun færni og vinnugetu og að sjá fyrir starfsframa og -í sömum löndum – hvata og viðurkenningar, eða almennt til að koma í veg fyrir óreiðu og vanrækslu og og forðast möguleg agaviðurlög.
44. CCPE mælir með því að mat á vinnu saksóknara sé gegnsætt og fyrirsjáanlegt, byggt á skýrum og birtum forsendum, bæði varðandi efnislegar reglur og málsmeðferðarreglur.

45. Gegnsætt og fyrirjáanlegt mat merkir að metinn saksóknari getur rætt niðurstöður matsins, eða, þar sem það á við, borið saman niðurstöður sjálfsmats og mats yfirboðara eða ábyrgs matsaðila, ef það er öðruvísi, og lagt fram til endurskoðunar. Niðurstöður matsins ætti ekki að birta þannig að það skerði persónuleg heilindi og heiður hins metna saksóknara.
46. Mat ætti að gera á sömu forsendum á sama stigi innan embættis saksóknara. Þegar mæld er heildarframmistaða embættis saksóknara telur CCPE að skilgreining á gæðum vinnu saksóknara ætti að innihalda bæði meginlega og eigindlega þætti, svo sem fjölda hafinna og lokinna saksókna, tegundir ákvarðana og niðurstöður, lengd málsmeðferða, málasýsla, færni í röksemdum bæði munnlegum og skriflegum, jákvæðni gagnvart nútímatækni, tungumálakunnátta, skipulagshæfileikar, samstarfshæfni innan og utan embættis saksóknara.

4. Málstjórnsýsla

47. Hágæðaákvörðun eða önnur viðkomandi aðgerð saksóknara er sú sem endurspeglar bæði tiltækni efni og lögin og sem tekin er með sanngirni, röskleika, meðalhófi og skýrum og hlutlægum hætti. Að því er þetta varðar er augljóst að athafnir saksóknara ættu, samkvæmt ECHR og öðrum viðkomandi alþjóðlegum gerningum að virða réttindi brotþola, fjölskyldna þeirra og vitna og vega á móti réttindum sakborninga og almannahagi við saksókn afbrota. Því ættu saksóknarar að leitast við að sinna starfi sínum samkvæmt þessum meginreglum. Það er álit CCPE að embætti saksóknara ættu að styðja starf saksóknara með því að tilgreina góða starfshætti í málstjórnsýslu á ýmsum sviðum valdsviðs saksóknara og skyldna. Ákvarðanir saksóknara ættu enn fremur að endurspeгла eftirfarandi þætti:

a. Hlutlægni og óhlutrægni

48. Saksóknarar skulu vera sjálfstæðir í störfum sínum og vinna þau samkvæmt réttarreglu, heilindum dómskerfisins og réttinum til réttlátrar málsmeðferðar. Saksóknarar ættu að fylgja æðstu siðferðilegum og faglegum viðmiðum, sinna skyldum sínum með sanngirni og ætíð með óhlutrægni og hlutlægni.
49. Saksóknarar ættu að kveða á um jafnræði einstaklinga fyrir lögum án mismununar af neinu tagi, þar á meðal á grundvelli kyns, kynþáttar, hörundslitar, þjóðernis og uppruna, stjórnmalaskoðana og trúarskoðana, eigna, félagslegrar stöðu og kynhneigðar.

b. Ítarleiki

50. Saksóknurum ber að vanda allar ákvarðanir sínar og athafnir. Þeir ættu að leita uppi gögn sem varða bæði sekt og sakleysi og tryggja að allar rannsóknarleiðir séu nýttar, þar á meðal þær sem leiða til gagna sem eru hagstæð sakborningi eða sakborningum. Þannig ættu þeir að meta hvort framlögð gögn rannsóknar séu skýr og ítarleg. Þetta gerir þó ekki þá kröfu á rannsakanda að beita óhóflegum úrræðum og ætti að túlka með raunsæi og sanngirni á grundvelli staðreynda hvers máls. Þetta fríar ekki verjendur frá þeirri ábyrgð að leita uppi gögn sem þeir telja málinu viðkomandi.

51. Saksóknarar skulu ákveða að saksækja eingöngu á grundvelli traustra gagna sem telja má örugg og framleggjanleg og neita að nota gögn sem fela í sér gróf brot á mannréttindum.

c. Rökstuðningur

52. Skýr rökstuðningur og greining eru grundvallarkröfur í starfi saksóknara. Þeim ber að meta öll viðkomandi gögn og skoða raunveruleg og önnur mál sem rannsókn og aðilar málsins leiða í ljós. Allar ákvarðanir eða athafnir saksóknara skulu endurspeglar slík viðkomandi gögn, vera samkvæmt lögum og almennum viðmiðunarreglum sem kunna að vera til staðar um efnið. Ákvarðanir og aðgerðir saksóknara skulu rökstuddar á skýran, samkvæman, ótvíræðan og samhljóða hátt.

d. Skýrleiki

53. Öll fyrirmæli eða tilskipanir, sem og allar opinberar gerðir saksóknara skulu vera vel skiljanlegar þeim sem þær beinast að. Skrifleg fyrirmæli og tilskipanir skulu vera á mjög skýru máli. Að auki ættu saksóknarar að huga vel að formi skriflegra fyrirmæla og tilskipana svo þær megi auðveldlega auðkenna.

e. Miðlun upplýsinga og samstarf

54. Samstarf er nauðsynlegt fyrir skilvirkni embættis saksóknara, bæði á landsvísu og alþjóðavísu, milli skrifstofa embættisins og milli saksóknara á sömu skrifstofu og einnig á milli saksóknara og löggæslufólks/rannsakenda. Aukin sérhæfing saksóknara er líkleg til að bæta skilvirkni slíkrar samvinnu.

55. Þar sem saksóknarar sinna rannsóknum ættu þeir að leitast við að tryggja virka miðlun upplýsinga innbyrðis með tilhlýðilegum hætti, og einnig milli þeirra og löggæslustofnana/rannsakenda. Þetta gæti komið í veg fyrir tvíverknað og eflit starf saksóknara og löggæsluaðila í tengdum málum.

56. Þar sem saksóknarar sinna ekki rannsóknum ættu þeir eftir því sem við á vinna með rannsóknaraðilum meðan á rannsókn stendur, einkum til að veita viðeigandi ráðgjöf og/eða leiðsögn.

57. Slíkt samstarf ætti að standa yfir til loka rannsóknar til að tryggja að öll viðkomandi gögn séu tiltæk saksóknara og upplýst verjendum, eins og við á.

III. HELSTU NÚVERANDI VERKEFNI VARÐANDI GÆÐI OG SKILVIRKNI Í BARÁTTU VIÐ HRYÐJUVERK OG ALVARLEG OG SKIPULÖGÐ BROT

A. Inngangur

58. Flest aðildarríki Evrópuráðsins hafa bent á að alvarlegir og skipulagðir glæpir hafa orðið flóknari og alþjóðlegri. Hryðjuverk hafa leikið margar þjóðir grátt og eru nú helsta forgangsatriði margra saksóknaraembætta. Ólöglegir fólksflutningar skapa ný verkefni í þessu samhengi svo sem á sviði hryðjuverka, skipulagðra brota og mansals.
59. Saksóknarar fara fyrir þeim sem saksækja vegna alvarlegra brota fyrir dómi og því gegna þeir mikilvægu hlutverki í að vernda almannaoöryggi og réttarreglu.

B. Barátta við hryðjuverk og alvarleg og skipulögð brot á landsvísu

1. Áætlun baráttu gegn hryðjuverkum og alvarlegum og skipulögðum brotum

60. Í samræmi við ályktun Öryggisráðs SP 1566 (2004) varðandi ógnanir við alþjóðafrið og öryggi af völdum hryðjuverka, telur CCPE það vera helsta hlutverk saksóknara „að koma lögum yfir, á grundvelli þeirrar meginreglu að framselja eða saksækja hvern þann einstakling sem styður, greiðir fyrir, tekur þátt eða reynir að taka þátt í að fjármagna, skipuleggja, undirbúa eða fremja hryðjuverk“ eða alvarleg og skipulögð brot. Til að sinna þessari skyldu með hæfni og skilvirkum hætti þurfa saksóknarar að starfa innan fullnægjandi lagaramma, starfa með öllum hagsmunaaðilum á þessu sviði á landsvísu og alþjóðavísu og hafa nægan mannafla og fjárráð. Nýjar ógnanir hryðjuverka (fjármögnun með alvarlegum og skipulögðum brotum, áráður, nýliðun og þjálfun vígamanna gegnum netið) krefjast nýrra viðbragða, nýrra rannsóknarleiða og saksóknaraðferða og úrræða til að saksóknarar geti brugðist við með skilvirkni og gæðum sem samfélagið gerir vaxandi kröfu um.
61. CCPE telur að í rannsókn og saksókn hryðjuverkamála og á alvarlegum og skipulögðum brotum sé afar mikilvægt að gæta sjálfstæðis og óhlutdrægni saksóknara við skyldustörf sín.

2. Lagarammi til að móta fyrir þessar tegundir brota og skipulagsleg og fjármálaleg úrræði sem skulu vera tiltæk saksóknurum.

62. Ófullkomin löggjöf og stofnanarammi fyrir baráttu gegn hryðjuverkum, alvarlegum og skipulögðum brotum og tölvuglæpum og fjármögnun þeirra, þar á meðal peningabætti, gerir hryðjuverkamönnum og gerendum á sviði alvarlegra og skipulagðra brota og stuðningsfólki þeirra kleift að starfa án landamæra og nota fé sitt til að framkvæma og færa út saknæma starfsemi sína. Til að ná fram skilvirkni treysta saksóknarar á löggjöf sem saknæmir allar athafnir sem teljar beinn eða óbeinn stuðningur við hryðjuverkastarfsemi og alvarlega og skipulagða glæpi, þar á meðal áróður fyrir slíku og nýliðun hryðjuverkamanna, o.s.frv. Þetta myndi gera saksóknurum kleift að færa út starfssvið sitt í baráttunni gegn hryðjuverkum og alvarlegum og skipulögðum brotum með því að beita lagagerningum sem eru gerðir fyrir alvarleg brot.

63. Baráttan gegn hryðjuverkum og þá einkum nýliðun mögulegra hryðjuverkamanna, inntaka í samtökin, gerð hryðjuverkaáróðurs og miðlun upplýsinga í hryðjuverkatilgangi, þjálfun og undirbúningur hryðjuverka og flutningur í hryðjuverkatilgangi krefst þess að þörf er á innherjaupplýsingum á frumstigi um hryðjuverkamenn og alvarlega og skipulagða glæpi. Þó ber að forðast óhóflega skerðingu á grundvallarréttindum og frelsi. Af sömu ástæðu ætti að kveða skýrt á um mörk og forsendur fyrir meðalhófsbeitingu laga, einkum þegar forvarnir eru færðar fyrir saksóknara og sæta þannig lögum um meðferð sakamála.

3. Rannsóknaraðferðir og notkun sérstakra tóla og leiða þar á meðal nútíma upplýsingatækni

64. Í flestum aðildarríkjum hafa sérstakar rannsóknaraðferðir svo sem rafrænar eftirlit og leyndaraðgerðir reynst árangursríkar í baráttunni við hryðjuverk og alvarleg og skipulögð brot. Þessi tól eru tiltæk embættum saksóknara, að minnsta kosti þar sem saksóknarar hafa rannsóknarvald. Þar sem þau ganga á rétt til friðhelgi, ekki bara hinna grunuðu, heldur annarra einstaklinga sem eru ekki endilega viðriðnir þær saknæmu aðstæður sem sæta rannsókn og því þurfa saksóknarar ætíð að gaumgæfa og meta notkun þeirra á öllum stigum málsmeðferðar, til að niðurstöður rannsóknarinnar verði meðteknar af dómstólum og samfélaginu í heild.

65. Varðveisla og geymsla, í hæfilegu og viðeigandi magni, á umferð og staðsetningum af hálfu einkafyrirtækja og fjarskiptafyrirtækja ætti að vera tryggð en um leið ber að virða landslög og alþjóðleg lögsagnarumdæmi, sem og ECHR og samning Evrópuráðsins um verndun einstaklinga varðandi sjálfvirka vinnslu persónugagna frá 1981.

66. Svörin við spurningalistanum sýna að öll aðildarríki hafa gert skipulagsráðstafanir til að auka gæði og skilvirkni ákvarðana saksóknara í málum sem varða hryðjuverk og alvarleg og skipulögð brot. Sum hafa sérstakar deildir innan embætta saksóknara, önnur hafa falið einni skrifstofu þetta verk fyrir allt landið. CCPE telur æskilegt að fela rannsókn og saksókn þessara brota sérstökum deildum. Þetta getur tryggt nauðsynlega fagmennsku, ekki bara í notkun sérstakra rannsóknaraðferða, heldur í að móta samskipti við og með öðrum hagsmunaaðilum á þessu sviði. Þetta getur líka tryggt sérstaka þjálfun viðkomandi saksóknara og gert þeim kleift að fá bestu tæknilegu, lagalegu og skipulagslegu úrræði sem völ er á. Sérhæfðar lögreglusveitir eða sérfræðingar sem heita beint undir og eru til ráðstöfunar saksóknurum, þar sem það á við, geta aukið gæði og skilvirkni rannsókna í baráttu við hryðjuverk og alvarlega og skipulagða glæpi. Slíkur stofnanarammi auðveldar enn fremur saksóknurum að sinna skyldum sínum með fullu sjálfstæði og óhlutdrægni og með nauðsynlegri virðingu fyrir mannréttindum sakborninga og nauðsynlegri verndun brotþola, vitna og annarra aðila að meðferð sakamáls.

4. Stjórnsýsla mála

67. Viðeigandi aðferðir við stjórnsýslu mála geta tryggt að sérstakar rannsóknaraðferðir sem eru ágengar verði bara notaðar, með fyrirvara um nauðsynlega yfirsýn dómskerfis, þar sem nægileg ástæða er til að ætla að alvarlegt brot hafi verið framið

eða undirbúið eða sé í undirbúningi af einum eða fleiri einstaklingum eða af hálfu óþekkts einstaklings eða hóps einstaklinga.

68. CCPE leggur áherslu á að samkvæmt dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu (nefnist hér eftir ECtHR) megi eingöngu nota sérstakar rannsóknaraðferðir ef meðalhófsreglan er virt og uppfylltar séu lágmarkskröfur um trúnað, heilindi og tiltækni (13).
69. Í málum þar sem lög um hryðjuverk og alvarleg og skipulögð brot kveða á um takmörkun réttis einstaklinga í meðferð sakamála, ættu saksóknarar sem ákveða að beita slíkum takmörkunum ætíð að íhuga hvort það sé réttlætanlegt gagnvart skyldunni um meðalhóf og tryggja að gagna sé ekki aflað með pyntingum eða annarri grimmdarlegri, ómennskri eða lítilsvirðandi meðferð, á grundvelli túlkunar þessara hugtaka í dómaframkvæmt ECtHR. Þrátt fyrir alvarleika hryðjuverkabrota og alvarlegra og skipulagðra brota, tryggir hæf og skilvirk málstjórnsýsla að ákvarðanir saksóknara eru teknar með tilliti til tímamarka og framkvæmdar með hlutlægum, óhlutdrægum og faglegum hætti og virðingu fyrir þeirri reglu að sakleysi gildir þar til sekt sannast og réttinum til varnar, sem og réttinda brotaþola. Það tilheyrir valdsviði saksóknara að fylgjast með því að þessi grundvallarréttindi og frelsi sé virt í málsmeðferð löggæslustofnana.
70. Ef brotaþolar og vitni fá að njóta nafnleyndar, skal það vegið á móti réttindum sakborninga.
71. Viðeigandi vernd skal veitt brotaþolum, vitnum og öðrum sem tengjast málsmeðferðinni, þar á meðal saksóknurunum sjálfum og fjölskyldum þeirra.

5. Fræðsla

72. Rec(2000)19 gefur til kynna að sérstaklega skuli hugað að samfelldri fræðslu saksóknara í ljósi þróun nýrra tegunda brota og þarfar fyrir samfellt alþjóðlegt samstarf í brotamálum. Til að saksóknin verði sem skilvirkust þurfa saksóknarar stöðugar upplýsingar og sérhæfingu í rannsókn og saksókn hryðjuverka og alvarlegra og skipulagðra brota í öllum sínum myndum. Varðandi sérþarfir á þessum sviðum brota ætti þjálfun saksóknara einkum að beinast að öflun og notkun gagna á svæðisstigi, landsstigi og alþjóðastigi, form og aðferðir samstarfs hagsmunaaðila, miðlun reynslu og bestu starfshátta, skilningi á mögulegum brotum á mannréttindum, hlutverki samfélagsmiðla í nýliðun mögulegra hryðjuverkamanna og viðeigandi samskiptum við fjölmiðla.
73. CCPE er þeirrar skoðunar að fræðsla á þessu sviði skuli einnig ná til viðkomandi landsgerninga og alþjóðlegra gerninga og dómaframkvæmdar ECtHR.

6. Upplýsingastjórnun (miðlun, samstarf)

74. Miðlun upplýsinga eða gagna með viðkomandi deildum er meðal mikilvægustu þátta í baráttu við hryðjuverk og alvarleg og skipulögð brot. Slíkum upplýsingum ætti einkum að deila með leyniþjónustum og öryggissveitum, deildum innan dómskerfisins og, ef það á við, stofnunum sem oft hafa verið skotmark hryðjuverka. Enn fremur, ef

það telst nauðsynlegt og hagkvæmt mætti upplýsa almenning beint um gögn og upplýsingar varðandi hryðjuverkamenn.

75. Einn af mögulegum veikleikum í rannsóknum á sér stað þegar lögregla og löggæsluyfirvöld og upplýsingaþjónusta deila ekki viðkomandi mótteknum upplýsingum með saksóknurum á réttum tíma. Til að koma í veg fyrir þetta vandamál gæti verið ráðlegt að efla sameiginlegar rannsóknir saksóknaraembætta og lögregluyfirvalda. Í aðildarríkjum þar sem saksóknarar hafa rannsóknarvald, ættu þeir að samræma og stjórna þessum aðgerðum.
76. Að því er varðar meiri skilvirkni, fyrir utan samstarf og sameiginlegar lausnir sértækra vandamála í aðgerðum, hefur sýnt sig að vera árangursríkt að halda samráðsfundi með fulltrúum margra hópa og þátttöku saksóknara.
77. CCPE leggur áherslu á nauðsyn þess að auka skilvirkni rannsókna og saksókna gegn fjármálakerfi hryðjuverka og alvarlegra og skipulagðra brota með kerfisbundinni, samfelldri og ákveðinni aðferð. Fyrst af öllu er þörf á að miðla upplýsingum gegnum landsgagnaupplýsingagrunn. Enn fremur þarf að koma á náninni samvinnu milli löggæslustofnana og banka, sem og annarra einkaaðila og einstaklinga (tryggingafélög, verðbréfamiðlanir, lögbókarar, lögmenn, réttarþjónar, o.s.frv.) Önnur mikilvæg rannsóknarleið er samvinna við netþjónustur til að rekja raunverulegt og stafrænt fé.

C. Barátta gegn hryðjuverkum og alvarlegum og skipulögðum brotum á alþjóðavettvangi

78. Alþjóðlegt samstarf milli saksóknara hefur orðið mikilvægt tæki vegna mikillar aukningar fjölbjóðabrota, einkum í alvarlegu og grófum og skipulögðum brotum, þar á meðal hryðjuverkum. Alþjóðlegt umfang sambanda milli glæpahópa og einstaklinga, sem hnattvæðing og nútímasamskipti hafa auðveldað, merkir að ekki er fullnægjandi að horfa eingöngu á rannsóknir og saksóknir á þessum brotum ásamt forvörnum, innan hvers lands.
79. Eins og CCPE hefur staðfest, ættu saksóknarar alltaf að vera fúsir til samstarfs og „meðhöndla alþjóðlegar beiðnir um aðstoð innan síns lögsagnarumdæmis með sama hætti og í starfi sínu á landsvísu og ættu að hafa til ráðstöfunar nauðsynleg tólk, þar á meðal fræðslu, til að efla og viðhalda einlægu og virku samstarfi þjóða í dómsmálum“ (14).
80. Uppfylling þessara krafna hefur orðið frekar brýn nú á dögum með tilliti til árása og verkefna sem verða til vegna hryðjuverka og alþjóðlegra alvarlegra og skipulagðra brota. Virk alþjóðleg samvinna er óhjákvæmileg, ekki bara til forvarna, heldur til að rannsaka, saksækja, sanna og refsa gerendum þessara brota og gera upptækar og endurheimta tekjur af brotastarfsemi. Þessi markmið gera ráð fyrir sameiginlegu átaki til að greina og tortíma fjármögnun hryðjuverkahópa og einstaklinga, skipulagi þeirra og aðgerðastöðvum, birgðum þeirra af fölskum skilríkjum, vopnum og sprengiefnum. Baráttan við nútíma afbrotamenn er erfiðari vegna notkunar þeirra á nútíma samskiptum (samfélagsmiðlar og netið) því eftirlit og lögmætt inngríp þar krefst alþjóðlegs átaks.

81. Bein samskipti milli landsembætta saksóknara eru virk og fullnægjandi leið til að auka skilvirkni og gæði í fjölbjóðlegum sakamálum, ekki bara með því að svara beiðnum um lagalega aðstoð, heldur einnig með eflingu upplýsingamiðlunar úr samhliða rannsóknum og stundum með því að koma á fót sameiginlegum rannsóknarsveitum. CCPE hvetur aðildarríki til að bæta lagalegan grunn fyrir beina samvinu og að efla snara og sveigjanlega samvinnu með skipan landsstöðvar í tilteknum tegundum brota, eins og hryðjuverk eða alvarleg og skipulögð brot og/eða skipa tengslafulltrúa í öðrum löndum.
82. Samræming landslöggráa og alþjóðlegra lagaviðmiða, varðandi bæði lagalega flokkun brota og lögmæti málsmeðferðar sakamála, myndi auðvelda til muna samstarf milli landa. Sama gildir um mögulega kerfisvæðingu og samræmingu landslaga. Mikið átak ætti því að gera til að sigrast á hindrunum vegna landsiða sem telja sjálfstæði í sakamálum vera dýrmæt看 þátt af auðkenni réttarkerfis hvers lands.
83. Til að bæta og auðvelda alþjóðlega samvinnu ætti að skoða þrjú meginþætti: lagalegan grunn fyrir lipurri og virkri samvinnu; fullnægjandi framkvæmd alþjóðlegra lagagerninga í öllum þátttökuríkjum; stofnun hagkvæmra og virkra gerninga.
84. Fjarlægja ætti hindranir við alþjóðlegu samstarfi. Að þekkja ekki starfsfélagana hinum megin landamæruna, að tala ekki sama tungumálið og skilja ekki hefðir hvor annarra í baráttu við glæpi, skapar eðlilega hik við samvinnu. Að því er þetta varðar hafa orðið til alþjóðlegir samstarfsaðilar og samstarfsnet, bæði stofnanaleg og óformleg. Formleg net á löggæslustigi, svo sem Europol og Interpol og á dómskerfisstigi eins og EuroJust (evrópska lagaaðstoðin) og Evrópunet dómstóla, eru fljótvirkar og skilvirkar leiðir til að þróa lagalega samvinnu milli landa, brúa bil milli réttarkerfa, siða og tungumála. Ríki ættu að veita þessum samtökum það sem þarf til að veita lipra og árangursríka alþjóðlega aðstoð. Óformlegri stofnanir geta líka komið að gagni í baráttu gegn brotum þvert á landamæti, eins og alþjóðasamtök saksóknara, sem stuðla að kerfisvæðingu alþjóðlegra staðla varðandi störf saksóknara og tengja saksóknara um allan heim með þúsundum tengipunkta (t.d. net saksóknara sem fæst við hryðjuverkamál og var stofnað 2015, og net saksóknara sem fæst við tölvuglæpi og var stofnað 2010).

TILMÆLI

1. Til að bregðast við kröfum almennings um gegnsæi og ábyrgð, ættu embætti saksóknara að starfa skipulega í því augnamiði að tryggja mestu mögulegu gæði og skilvirkni í starfi saksóknara.
2. Þar sem öll embætti saksóknara starfa innan ramma laga er tilhlýðileg löggjöf nauðsynleg forsenda fyrir gæðum og skilvirkni starfs.
3. Til að bæta og auðvelda alþjóðlega samvinnu ætti að skoða þrjú meginþætti: lagalegan grunn fyrir lipurri og virkri samvinnu; fullnægjandi framkvæmd alþjóðlegra lagagerninga í öllum þátttökuríkjum; stofnun hagkvæmra og virkra gerninga.

4. Óhlutdrægni saksóknara er mikilvæg krafa fyrir bættum gæðum í verndun mannréttinda. Því ættu aðildarríki að tryggja að saksóknarar geti sinnt störfum sínum með hámarks sjálfstæði, lausir við ótilhlýðileg áhrif, hvatningu, þrýsting, hótanir eða afskipti, bein eða óbein, hvaðan sem þau koma og án tillits til ástæðu.
5. Gæði starfs saksóknara er einnig háð tryggingum fyrir persónulegu öryggi þeirra og fjölskyldna þeirra. Einkum þegar saksóknarar koma að málum sem varða hryðjuverk og alvarleg og skipulögð brot, ættu embætti saksóknara að gera virkar ráðstafanir til að vernda líf þeirra, heilsu, frelsi, heilindi og eignir.
6. Falskar eða hlutdrægar fréttir af rannsóknum geta grafið undan trausti almennings á gæði réttvísinnar og skapað vafa um sjálfstæði hennar, óhlutdrægni og heilindi saksóknarakerfisins og dómstólanna. Því ætti að koma á virkri upplýsingastefnu gagnvart fjölmiðlum og almenningi.
7. Til að vinna með þeirri skilvirkni og gæðum sem almenningur væntir ættu saksóknarar að hafa nægan mannafla, fjármagn og efnisleg úrræði til að sinna nægilega öllum viðkomandi atriðum við mat á málum sínum, þar á meðal sérhæfðar deildir innan ramma embættis saksóknara. Aðstoð hæfs starfsfólks, frumpjálfun og samfelld fræðsla, nægilegur nútímatæknibúnaður ásamt miðlægum gagnagrunnum og öðrum úrræðum getur dregið úr ótilhlýðilegu álagi á saksóknara og aukið gæði ákvarðana þeirra og skilvirkni embættisins. Öll þessi úrræði ætti að skipuleggja til meðallangs eða langs tíma.
8. CCPE telur að viðmið fyrir skilgreiningu á gæðum vinnu embætta saksóknara og saksóknara ættu að innihalda bæði meginndlega og eigindlega þætti, svo sem fjölda hafinna og lokinna saksókna, tegundir ákvarðana og niðurstöður, lengd málsmeðferða, málasýsla, færni í röksemdum bæði munnlegum og skriflegum, jákvæðni gagnvart nútímatækni, tungumálakunnátta, skipulagshæfileikar, samstarfshæfni innan og utan embættis saksóknara.
9. Skýr rökstuðningur og greining eru grundvallarkröfur í starfi saksóknara. Þeim ber að meta öll viðkomandi gögn og skoða raunveruleg og önnur mál sem rannsókn og aðilar málsins leiða í ljós. Allar ákvarðanir eða athafnir saksóknara skulu endurspegla slík viðkomandi gögn, vera samkvæmt lögum og almennum viðmiðunarreglum sem kunna að vera til staðar um efnið. Ákvarðanir og aðgerðir saksóknara skulu rökstuddar á skýran, samkvæman, ótvíræðan og samhljóða hátt.
10. Þar sem það á við og er í samræmi við landslög ættu embætti saksóknara að birta viðmiðunarreglur fyrir saksóknara með almennri lýsingu á meginreglum sem ber að gæta við upphaf og framkvæmd saksókna. Í slíkum viðmiðunarreglum ættu að koma fram þættir sem taka ber tillit til á ýmsum stigum saksóknar svo að sanngjörn, rökstudd og samfelld stefna sé undirstaða inngripa saksóknar. Embætti saksóknara ætti að ákveða mælivísa og skipulag á eftirfylgni með gegnsæum hætti, einkum til að hvetja saksóknara til að ná aukinni fagmennsku í störfum sínum. Innri eftirfylgni innan embættis saksóknara ætti að vera regluleg, meðalhófskennd og byggjast á réttarreglu.
11. Til að auka gæði vinnu saksóknara hefur virkt og hlutlaust kvörtunarkerfi og reglubundnir spurningalistar til viðkomandi hagsmunaaðila reynst vel varðandi auðkenningu á mögulegum göllum í kerfinu. Kerfi til að fylgjast með ákvörðunum

saksóknara, einkum varðandi brot án kæranda eða brotþola, getur gert mögulegt að leiðrétta möguleg mistök á rannsóknarstigi og saksóknarstigi.

12. Hæf og virk málstjórnsýsla tryggir að ákvarðanir saksóknara eru teknar með tilliti til tímamarka og framkvæmdar með hlutlægum, óhlutdrægum og faglegum hætti og virðingu fyrir þeirri reglu að sakleysi gildir þar til sekt sannast og réttinum til varnar, sem og réttinda brotþola. Það tilheyrir valdsviði saksóknara að fylgjast með því að þessi grundvallarréttindi og frelsi sé virt í málsmeðferð löggæslustofnana.

13. Í málum varðandi hryðjuverk og alvarleg og skipulögð brot ættu aðildarríki að grípa til viðeigandi og hóflegra úrræða til að gera saksóknurum kleift að nota sérstakar rannsóknaraðferðir.

- (1) Sjá Lokaskýrslu 2008 frá hópi Evrópunets ENCJ um gæðastjórnun.
- (2) Sjá álitgerð CCPE nr. 9(2014) um evrópskar venjur og meginreglur varðandi saksóknara, Rómarsáttmálinn, XIII. grein, greinargerð, málgreinar 57, 61 og 63.
- (3) Ibid, greinargerð, málgrein 62.
- (4) Ibid, Rómarsáttmálinn, XX.grein, greinargerð, málgrein 64.
- (5) Ibid, Rómarsáttmálinn XIII. grein, greinargerð málgreinar 57 og 62.
- (6) Sjá álitgerð CCPE nr. 7(2012) um fjársýslu embætta saksóknara, málgrein 47.
- (7) Sjá álitgerð CCPE nr. 9(2014) um evrópskar venjur og meginreglur varðandi saksóknara, Rómarsáttmálinn, VIII. grein.
- (8) Ibid, VI. grein.
- (9) Sjá Rec(2000)19, greinargerð, athugasemdir um einstök tilmæli, málgrein 35.
- (10) Sjá álitgerð CCJE nr. 6(2004) um réttláta málsmeðferð innan hæfilegs tíma og hlutverk dómara í málsmeðferð með hliðsjón af öðrum leiðum til lausnar á ágreiningi, málgrein 42.
- (11) Sjá álitgerð CCJE nr. 11(2008) um gæði réttarkerfisákvarðana, málgrein 26.
- (12) Sjá málgreinar 40-43.
- (13) Sjá lista yfir mál ECtHR varðandi hryðjuverk á <https://www.unodc.org/tldb/en/case-law-of-the-european-court-of-human-rights-related-to-terrorism.html>. Sjá einnig bókina „Counter-terrorism and human rights in the case law of the European Court of Human Rights“ eftir Ana Salinas de Frias (2012), á <https://book.coe.int/eur/en/https://www.unodc.org/tldb/en/case-law-of-the-european-court-of-human-rights/4966-counter-terrorism-and-human-rights-in-the-case-law-of-the-european-court-of-human-rights.html>.
- (14) Sjá álitgerð CCPE nr. 9(2014) um evrópskar venjur og meginreglur varðandi saksóknara, Rómarsáttmálinn, XX. grein.