

Þýtt úr ensku:

(merki) Evrópuráðið

Strassborg 21. október 2008

CCPE (2008)3

**RÁÐGJAFARRÁÐ EVRÓPSKRA SAKSÓKNARA
(CCPE)**

**Álitsgerð nr. 3 (2008) 1 frá ráðgjafarráði evrópskra saksóknara um
„HLUTVERK EMBÆTTIS SAKSÓKNARA UTAN SVIÐS REFSIRÉTTAR“**

Samþykkt af CCPE á 3. allsherjafundi sínum

(Strassborg 15.-17. október 2008)

INNGANGUR

1. Ráðgjafarráð evrópskra saksóknara (CCPE) var stofnað af ráðherranefndinni 13. júlí 2005 til að vinna álitserðir um mál sem tengdust embætti saksóknara og efla virka framkvæmd á Tilmælum Rec(2000) 19 frá 6. október 2000 um hlutverk saksóknara í refsivörslukerfinu (nefnist hér eftir „Tilmælin“).¹
2. Álitserðin var unnin samkvæmt aðgerðaramma erindisbréfs CCPE sem ráðherranefnd Evrópuráðsins samþykkti 29. nóvember 2006² þar sem CCPE var einnig falið af ráðherranefnd Evrópuráðsins að safna upplýsingum um starfsemi embætta saksóknara í Evrópu.³
3. Tilmælin tilgreina stöðu saksóknara og embætta saksóknara í refsivörslukerfinu og grundvallarstarfsreglur þeirra en nefna ekki hlutverk saksóknara fyrir utan refsivörslukerfið. Þó nær þetta hlutverk í flestum aðildarríkjum einnig í mismunandi miklum mæli til valdsviða, varðandi dómvald eða ekki, utan við svið refsiréttar.
4. Fjölbreytt kerfi eru til staðar í Evrópu varðandi hlutverk embætta saksóknara, þar á meðal utan sviðs refsiréttar, vegna ólíkra lagalegra og sögulegra hefða. ⁴ Það er á valdi hvers aðildarríkis að skilgreina rekstrarform sitt að lögum og starfsemi þeirra, svo fremi að þau virði alfarið mannréttindi og mannfrelsi, meginreglur réttarreglu og alþjóðlegar skuldbindingar þeirra, þar á meðal þær sem eru samkvæmt samningnum um verndun mannréttinda og mannfrelsis (nefnist hér eftir „Samningurinn“). Hlutverk saksóknaraembætta og umfang valdsviðs þeirra, þar á meðal verndun mannréttinda og hagsmuna almennings er skilgreint í lögum aðildarríkis. Tilvist eða vöntun og umfang starfa saksóknara sem eru ótengd refsivörslu eiga djúpar rætur í menningararfleifðinni, lagahefðum og stjórnarskrársögu þjóða.⁵
5. Við gerð þessarar álitserðar hafði CCPE einkum til viðmiðunar dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu (nefnist hér eftir „Dómstóllinn“) og hugaði einkum að markmiðum Evrópuráðsins, meginreglu réttarreglu og þróun menningarlegrar sjálfsmýndar Evrópu og fjölbreytni. Dómstóllinn hefur vísað til brota á samningnum varðandi störf saksóknara sem varða ekki refsivörslu og lagt áherslu á þörf fyrir rétt

¹ Réttarreglan og virðing fyrir mannréttindum eru grundvallarmeginreglur saksóknara þar sem „...opinber yfirvöld sem fyrir hönd samfélagsins og almannaþágu tryggja beitingu laga þar sem brot á lögum hefur í för með sér refsingu að teknu tillit til réttinda einstaklingsins og nauðsynlegra áhrifa refsivörslukerfisins. Tilmælin gjalla ekki sérstaklega um störf saksóknara sem tengjast ekki refsingum en í 1. grein, eins og fram kemur í greinargerð, er skýrt staðfest að „saksóknarar geti sinnt slíkum störfum og í greinargerð er skýrt tekið fram að „í sumum löndum megi fela saksóknurunum önnur mikilvæg störf á sviði verslunarréttar eða einkaréttar, svo dæmi sé tekið“.

² Í erindisbréfi fyrir störf CCPE er þetta ástand ekki hunsað og tekið tillit til þess að „störf saksóknara í Evrópu eru mismunandi vegna ólíkrar stöðu og hlutverks í réttarkerfum aðildarríkja Evrópu... hægt yrði að fjalla um möguleg störf saksóknara, annað hvort með rannsókn eða athugun á beitingu þeirra á valdi og takmörkunum í lögum og starfi í aðildarríkjum Evrópuráðsins eða með álitserð (t.d. um þörf fyrir að skerpa viðmiðunarreglur eða viðmið varðandi starf þeirra)“

³ Sjá CCPE (2006) 05 rev. final. Verklýsing CCPE fyrir 2007-2008, sjá CCPE (2006) 04 rev final.

⁴ Ibid. Sjá einnig CPE (2008)3.

⁵ Búdapest-ráðstefnan: „Ráðstefnan lagði aftur áherslu á fjölbreytni kerfa saksóknara á þessu sviði vegna ólíkra hefða í Evrópu“, sjá CPGE (2005) Concl.

verklag.⁶ Tilmæli 1604 (2003) frá Evrópuráðsþinginu um hlutverk embættis saksóknara í lýðræðisríki sem stjórnast af réttarreglu⁷ og svar ráðherranefndarinnar voru einnig höfð til hliðsjónar.⁸

6. Frá upphafi voru ríkissaksóknarar Evrópu meðvitaðir um að „*íhlutun saksóknaraembætta fram yfir svið sakamála er aðeins hægt að réttlæta með tilliti til almenns hlutverks þeirra að aðhafast fyrir hönd samfélagsins og í þágu almennings, (að) tryggja að beiting laga sé eins og fram kemur í tilmælum Rec(2000) 19, og að slík virkni gæti ekki véfengt spurninguna um meginreglu aðgreiningar löggjafarvalds, framkvæmdavalds og dómsvalds, eða að endanlega er það eingöngu fyrir bæra dómstóla að leysa úr ágreiningsmálum eftir að hafa hlýtt á mál beggja aðila.*“⁹¹⁰
7. Eftir niðurstöður Bratislava-ráðstefnunnar að skoða verkefni saksóknara sem væru utan sakamála var upphafið viðurkenning Celle-ráðstefnunnar að „... *í flestum réttarkerfum höfðu saksóknarar einnig ábyrgðarskyldur, stundum miklar, í opinberum málum, verslunarmálum, félagsmálum og stjórnsýslumálum og báru jafnvel ábyrgð á umsjón með lögmati ákvarðana stjórnvalda.*“¹¹ Þó hafði sú ráðstefna einnig viðurkennt skort á alþjóðlegum leiðbeinandi viðmiðunarreglum á þessu sviði og fól skrifstofu sinni að leggja fram vangaveltur um þetta á næsta allsherjarfundi.
8. Þessar vangaveltur voru síðan lagðar fram á ráðstefnunni í Búdapest 2005¹² með samantekt og mati á svörum við spurningalista sem skrifstofan hafði útbúið og þjónaði þeim tilgangi að vera frumathugun á starfi saksóknara utan við svið sakamála og niðurstöður CPGE funda sem byggðar voru á þessum vangaveltum voru fyrsta umfjöllunin í Evrópu um þetta mál. Þessi ráðstefna „*ályktaði að þetta mikilvæga og flókna mál verðskuldaði frekari umfjöllun á síðara stigi.*“¹³
9. Niðurstöður Moskva-ráðstefnunnar (2006) voru að „...*bestu starfshætti, sem ræddir voru á ráðstefnunni varðandi virka vernd einstaklinga af hálfu embættis saksóknara... utan sviðs sakamála sem koma inn á valdsvið þeirra, mætti skoða með mögulega beitingu þessarar jákvæðu reynslu aðildarríkja þar sem embætti saksóknara hafa slíkt vald.*“¹⁴
10. Ráðstefna ríkissaksóknara Evrópu (St. Pétursborg, 2008) lagði áherslu á „*vaxandi þörf í samfélögum okkar að vernda með virkum hætti réttindi berskjaldaðra hópa, einkum*

⁶ Sjá t.d. málin Brumarescu gegn Rúmeníu (28342/95), Nikitín gegn rússneska ríkinu (50187/99), Grozdanoski gegn makedónska ríkinu (21510/03), Rosca gegn moldavíska ríkinu (6267/02)

⁷ Texti samþykktur af fastanefndinni í umboði þingsins þann 27. maí 2003

⁸ Sjá skjalið CM/AS (2004) Tilm. 1604 endanleg gerð, 4. febrúar 2004

⁹ CCPE skoðaði einnig vinnuskjöl og niðurstöður margra fundalota á ráðstefnu ríkissaksóknara Evrópu (CPGE), svo sem 4. (Bratislava, Slóvaíku, 1.-3. júní 2003) þar sem fyrst var lagt til að málið yrði rætt á eftirfarandi ráðstefnu; 5. (Celle, Neðra-Saxlandi, Þýskalandi, 23.-24. maí 2004) þar sem þetta var skoðað í fyrsta sinn; 6. (Búdapest, Ungverjalandi, 29.-31. maí 2005) þar sem fyrsta skýrslan um þetta mál var rædd og málinu vísað áfram til frekari ihugana; 7. ráðstefnan (Moskva, Rússlandi, 5.-6. júlí 2006) og Ráðstefna evrópskra ríkissaksóknara (CPE) haldin í St. Pétursborg (Rússland, 2.-3. júlí 2008) sem eingöngu var helguð þessu málefni.

¹⁰ Celle-ráðstefnan, sjá CPGE (2008) niðurst.

¹¹ Sjá skjal. CPGE (2004) niðurstöður.

¹² Sjá skjal. CPGE (2005) 02.

¹³ Sjá CPGE (2005) Niðurstöður.

¹⁴ Sjá skjal CPGE (2006), 6. júlí 2006, 7. mgr.

*barna og ungs fólks, vitna, brotaþola, fatlaðra, sem og félagsleg og efnahagsleg réttindi fólks almennt. Tjáð var sú skoðun að saksóknarar geti gegnt mikilvægu hlutverki í þessum efnum og að vaxandi aðild ríkisins í að vinna að lausn nútíma vandamála, svo sem umhverfisvernd, neytendavernd eða lýðheilsu, geti leitt til aukins umfangs hlutverks embætta saksóknara.*¹⁵

11. CCPE fylgdi eftir þessum íhugunarefnum ráðstefnu ríkissaksóknara Evrópu. Skrifstofa CCPE breytti fyrri spurningalista á þriðja fundi sínum í Popowo (Pólland 4.-5. júní 2007) til að fá ítarlega rannsókn. Á grundvelli svara 43 aðildarríkja¹⁶ við spurningalistanum eftir breytingar á honum í Popowo (Pólland 4.-5. júní 2007) var gerð ný ítarleg skýrsla og lögð fram á ráðstefnunni í St. Pétursborg.¹⁷ Þessi ráðstefna mótaði margar sérkröfur fyrir valdsvið utan sakamála¹⁸ sem endurspeglast í þessari álitgerð.
12. Að auki voru skoðuð við gerð þessarar álitgerðar ýmis gögn samþykkt af öðrum alþjóðlegum aðilum og samtökum, þar á meðal Sameinuðu þjóðirnar¹⁹ og Samveldi sjálfstæðra ríkja.²⁰
13. Markmið þessarar álitgerðar er, á grundvelli vinnu CPGE, funda CPE og CCPE, að skilgreina stöðu, vald, starfshætti og jákvæða reynslu sem embætti saksóknara í flestum aðildarríkjum Evrópuráðsins hafa af störfum utan sviðs refsiréttar og að gera ályktanir sem miða að því að þróa og bæta þessi störf. Gerð álitgerðarinnar sýndi einnig þörfina á því að meta í framtíðarstörfum gildi meginreglna tilmællanna fyrir valdsvið embætta saksóknara utan sviðs refsiréttar.

II. NÚVERANDI STAÐA

14. Með hliðsjón af svörum við spurningalistanum og niðurstöðum CPGE og funda CPE, komst CCPE að þeirri niðurstöðu að núverandi stöðu saksóknarakerfa í Evrópu varðandi verkefni utan sakamála megi lýsa sem hér segir.
15. Auðkenna má tvo meginhópa aðildarríkja: Þau þar sem embætti saksóknara hefur engin völd utan sviðs refsiréttar og þau þar sem embætti saksóknara hefur einhver eða mikil völd utan sviðs refsiréttar.

¹⁵ Ráðstefnan í St. Pétursborg, sjá CPE (2008) 3.

¹⁶ Spurningalistinn tók tillit til tegunda valdsviða utan sakamála, bakgrunns þeirra, hlutverks saksóknara, virkrar notkunar og mikilvægustu valdsviðanna, fyrirhugaðra umbóta, sérstakra samtaka embætta saksóknara, sérstaks valds og mögulegs úrskurðarhlutverks saksóknara, viðkomandi dómaframkvæmd Evrópudómstólsins og stjórnlagadómstóla aðildarríkja.

¹⁷ Sjá skýrslu Assoc. Prof Andras Zs. Varga í CCPE-Bu (2008) 4. rev.

¹⁸ Sjá skjal CPE (2008)3, 8. mgr.

¹⁹ Sjá ályktun 17/2 „Efling réttarreglu með auknum heilindum og getu embætta saksóknara“ sem nefnd SP um afbrotavarnir og refsivíðurlög (SP doc.E/2008/30) samþykkti og Kröfur um faglega ábyrgð og yfirlýsing um grundvallarskyldur og réttindi saksóknara, sem alþjóðasamband raskóknara samþykkti 1999 og lét fylgja ályktuninni.

²⁰ Sjá Rammalög um embætti saksóknara sem Alþjóðáþingmannasamband aðildarríkja CIS samþykkti 16. nóvember 2006.

16. Embætti saksóknara í meirihluta aðildarríkja Evrópuráðsins hafa að minnsta kosti einhver verkefni og störf utan sviðs refsiréttar.²¹ Valdsvið eru breytileg og fela í sér, meðal annars, einkamálarétt, sifjarétt, vinnulöggjöf, stjórnslurétt og kosningalöggjöf, sem og umhverfisvernd, félagsleg réttindi og réttindi berskjaldaðra hópa, svo sem ólöggráða börn, fatlaðir og tekjulágir. Í sumum aðildarríkjum geta verkefni og vinnuálag saksóknara á þessu sviði verið viðameiri en hlutverk saksóknara í refsivörslukerfinu. Hinsvegar segja embætti saksóknara í tilteknum ríkjum að valdsvið þeirra á þessu sviði séu ekki mjög mikilvæg eða sé sjaldan beitt í starfi.²²
17. Í sumum aðildarríkjum hafa embætti saksóknara ekki valdsvið utan sakamála.²³
18. Verkefni einkamálaréttar tilheyra ólíkum sviðum laga svo sem einkamálarétti, fjölskyldulöggjöf, vinnulöggjöf, verslunarrétti, umhverfislögum, félagsmálarétti og samanstanda af valdsviðum í tengslum við, til dæmis, ógildingu hjúskapar, dánarvottorða, höfnun faðernis eða ógildingu ættleiðingar, vistun fólks á heilbrigðisstofnunum, takmarkanir á löghæfi, barnavernd, brottvísun stjórnenda eða riftun félaga, eignarétt og hagsmuni ríkisins, einkavæðingu, bætur fyrir tjón af völdum dómskerfisins, umsjón með siðlegu framferði tiltekinna fagaðila (eftirlit), slit félagsamtaka, yfirlýsing um brot á vinnulöggjöf eða reglum félagsmálaréttar, náttúruvernd. Enn fremur geta saksóknarar í tilteknum ríkjum verið lögskipaðir fulltrúar ríkisins til að hefja aðgerðir, svo sem að höfða mál gegn aðilum sem hafa valdið tjóni á opinberum eignum.
19. Í sumum aðildarríkjum vernda embætti saksóknara ekki bara lögmæta hagsmuni og réttindi eins eða fleiri einstaklinga, heldur bregðast við brotum sem hafa áhrif á réttindi margra samtímis. Slíkt valdsvið sem umsjón með beitingu laga og lögmæti lagagerninga sem gefnir eru út af opinberum aðilum og yfirvöldum, gerir embætti saksóknara að tæki til að vernda réttindi og frelsi stórra hópa einstaklinga eða almennings.
20. Tvær sameiginlegar séreigindir má finna í aðstæðum varðandi starfsemi ríkisréttar. Í öllum þessum löndum þar sem saksóknarar hafa valdsvið til að stjórna starfsemi yfirvalda á sviði stjórnslu, hafa saksóknarar einnig vald til að hefja lögsókn gegn úrskurðum slíkra aðila. Sum embætti saksóknara hafa rétt til að móta álitserðir varðandi drög að lögum um, til dæmis, skipulag dómskerfis, reglur um málsmeðferð eða efnisrétt. Sum embætti saksóknara fengu sérstakt valdsvið, t.d. varðandi ákvarðanir stjórnslu: veiting lögfræðialita um drög að lögum, beiðni um lögboðna málamiðlun eða sátt utan dómstóla áður en gripið er til annars konar málsóknar gegn ríkinu, umsjón með því að varðhaldsreglur séu virtar, eftirlit og eftirfylgni með samþykkt löggjafar, viðvörðun, mótmæli eða véfenging, með eða án valds til að fresta fullnustu, gegn úrskurði stjórnsluvalds, umsókn byggð á undanþágum utan

²¹ Albanía, Armenía, Austurríki, Aserbadsjan, Belgía, Búlgaría, Króatía, Tékkland, Kýpur, Danmörk, Frakkland, Makedónía, Þýskaland, Grikkland, Ungverjaland, Írland, Ítalía, Lettland, Lichtenstein, Litháen, Lúxemborg, Moldóví, Mónakó, Svartfjallaland, Holland, Pólland, Portúgal, Rúmenía, Rússland, San Marino, Slóvakía, Slóvenía, Spánn, Tyrkland, Úkraína.

²² Albanía, Austurríki, Aserbadsjan, Danmörk, Þýskaland, Grikkland, Írland, Ítalía, Lichtenstein, Lúxemborg, Moldóví, San Marino, Slóvenía.

²³ Eistland, Finnland, Georgía, Ísland, Malta, Noregur, Svíþjóð, Sviss og í dómskerfum Stóra-Bretlands.

stjórnarskrár, aðgerðir sem véfengja gildi kosninga eða þjóðaratkvæðagreiðslu, fundarseta á fundum ríkisstjórnar og aðild að rannsóknarnefndum þingsins. Í sumum löndum gegna saksóknarar ráðgefandi hlutverki varðandi einkamálarétt, stjórnsýslulög, vinnulöggjöf eða félagsmálarétt; veiting álits kann að vera eina starfið sem þeir gegna.

21. Frá sjónarhóli réttarfarsreglna eru sum valdsvið takmörkuð við að hefja málsmeðferð (þetta á einkum við um einkamálaréttarverkefni en gildir einnig um sum valdsvið opinbers réttar) en öðrum, er varða opinberan rétt, er beitt með beinum aðgerðum (utan dómstóla) (t.d. mótmæli, viðvaranir, rannsóknir) með þeim möguleika að viðkomandi aðilar leiti til dómstóla. Í sumum löndum, til að forðast álag á dómstóla, fengu saksóknarar vald til að úrskurða um sumar umsóknir einstaklinga, með þeim möguleika að viðkomandi aðili geti áfrýjað til dómstóls.
22. Málshöfðanir -óháð réttarfarsreglum þar að lútandi (reglur um meðferð einkamála eða reglur um stjórnsýslulög) eru bundnar við málarekstur fyrir dómstóli; saksóknarar eru aðilar þar að. Embætti saksóknara kváðust ekki hafa neitt sérstakt vald eða umboð þegar saksóknarar taka þátt í málarekstri fyrir dómstól sem sækjendur, þeir hafa sama vald og aðrir aðilar. Staða þeirra er ekki einskorðuð, aðrir hagsmunaaðilar kunna að hafa hafið málareksturinn. Í slíkum tilvikum hafa saksóknarar ekkert úrskurðarvald varðandi málsatvik, ákvarðanir þeirra varða aðeins upphaf máls; að leggja beiðni fyrir einkamáladómstól.
23. Í nær öllum löndum þar sem saksóknarar hafa vald utan sviðs sakamála hafa þeir vald til að hefja nýjar málshöfðanir, nota venjuleg og sértæk úrræði (áfrýjanir) sem aðilar að málsmeðferð. Þó var ekki hægt að auðkenna sumar reglur (bann við sértækri áfrýjun eða tillaga um endurupptöku málsmeðferðar; bann við sáttargjörð í nafni aðila).
24. Í sumum aðildarríkjum hafa saksóknarar einnig sérhæfð valdsvið svo sem hlutverk í stjórnsýslu og stjórn dómskerfis, eða ráðgjafarhlutverk hjá löggjafarvaldi, dómssvaldi og framkvæmdavaldi.
25. Markmið starfa saksóknara utan sakamála, óháð efni þeirra eða mismunandi málsmeðferð, eru mun samlægari: tryggja réttarreglu (heilindi lýðræðislegra ákvarðana, lögmæti, virðing laga, úrræði gegn brotum á lögum), verndun réttinda og frelsis einstaklinga (aðallega þeirra sem eru ófær um að vernda réttindi sín -ólögráða börn, fólk með óþekkt aðsetur, þroskaheftir), verndun eigna og hagsmuna ríkisins, verndun almannahagsmuna (eða allsherjarreglu) samræming lögsögu dómstóla (sérstök úrræði gegn endanlegum dómsúrskurðum með hagsmuni laga að leiðarljósi, taka þátt í aðgerðum sem aðilar í slíkum málsmeðferðum á efsta dómstigi).
26. Saksóknaraembætti með valdsvið sem nær út fyrir svið refsiréttar hafa oft sérstök teymi eða blönduð teymi innan embættisins sem fæst við mál utan sakamála. Sum aðildarríki hafa engar sérstakar deildir en þessi verkefni eru á vegum sérskipaðra saksóknara samkvæmt þörfum deildanna og fer það eftir fjölda mála hvort þessir saksóknarar eru undanþegnir því að taka þátt í refsiréttarmálum.

27. Hins vegar er CCPE kunnugt um ótilhlýðileg störf saksóknara utan sviðs refsiviðurlaga að mati dómstólsins eða tiltekinna stjórnlagadómstóla²⁴ eða gagnrýnd af öðrum aðilum Evrópuráðsins. Mest truflandi tilvikin voru í tengslum við höfnun án rökstuðnings á beiðnum um málshöfðun; íhlutun í mál fyrir dómstóli án réttmætra hagsmuna (ríkis, almannahagsmuna eða á grundvelli réttindaverndar) sem brjóta gegn jafnræðisreglunni; ógilding endanlegs úrskurðar dómstóla sem brýtur gegn meginreglunni um réttarvissu (res judicata)²⁵; þátttaka saksóknara í dómstörfum hæstaréttar sem ruglar saman úrskurðarhlutverki dómara og verkefnum saksóknara; ótakmarkaður réttur til að hefja málsókn.
28. Framlag saksóknara til að treysta dómaframkvæmd dómstóla er staðreynd í mörgum aðildarríkjum. Hlutverk saksóknara í þessu tilliti ætti ekki að gera þeim kleift að beita ótilhlýðilegum áhrifum á endanlegt úrskurðarferli dómara.

III. NIÐURSTÖÐUR OG TILMÆLI

29. Nútildags eru störf embætta saksóknara utan við svið réttarreglu ákveðin fyrst og fremst samkvæmt þörfum samfélagsins að tryggja réttilega mannréttindi og almannahagsmuni.
30. Fyrir utan hlutverk dómstóla og annarra stofnana eins og umboðsmanna, er hlutverk embætta saksóknara við verndun mannréttinda samkvæmt skilgreiningu laga í tilteknum aðildarríkum metið sem afar dýrmætt.²⁶
31. Engin sameiginleg alþjóðleg norm og reglur eru til varðandi verkefni, starfsemi og skipulag embætta saksóknara utan sviðs réttarreglu. Um leið gegna embætti saksóknara í öllum réttarkerfum mikilvægu hlutverki í verndun mannréttinda, gæta lögmæti og réttarreglu, í eflingu samfélagsins. Fjölbreytni starfa embætta saksóknara utan við svið réttarreglu stafar af sögulegum hefðum og lagahefðum landa. Það er fullveldisréttur ríkis að skilgreina lagalega og stofnanalega málsmeðferð sína við verndun mannréttinda og almannahagsmuna, virða meginreglur réttarreglu og alþjóðlegar skuldbindingar sínar. Samræming fjölbreyttra kerfa Evrópu byggist á ákvæðum samnings um verndun mannréttinda og mannfrelsis, með tilliti til dómaframkvæmdar Mannréttindadómstóls Evrópu.
32. Það er verkefni fyrir öll ríki Evrópu að móta og styrkja mannréttindamöguleika allra stofnana sinna, þar á meðal dómstóla og embætta saksóknara. Uppfylling verkefna um verndun mannréttinda og mannfrelsis gæti náðst, ekki með því að veikja sum mannréttindi og leiðir til að efla önnur, heldur með samtímis mótun. Markmiðið er eitt – verndun mannréttinda og einstaklingsfrelsis, hagsmuna samfélagsins og ríkisins.

²⁴ Sjá CCPE-Bu (2008) 4rev.

²⁵ Meginreglan um res judicata er ekki algjör, eins og fram kemur í sumum úrskurðum ECHR, þá kunna að vera undanþágur frá þessari meginreglu sem lög kveða á um (sjá málið Ryabykh gegn rússneska ríkinu (Umsókn nr. 52854/99), Pravednaya gegn rússneska ríkinu (Umsókn nr. 69529/01), Sergey Petrov gegn rússneska ríkinu (Umsókn nr. 1861/05).

²⁶ Ráðstefnan í St. Pétursborg, sjá: CPE (2008) 3, sjá einnig framlag Terry Davis framkvæmdastjóra og Thomas Hammarberg mannréttindastjóra á þessari ráðstefnu (www.coe.int/ccpe)

33. Í mörgum ríkjum Evrópu fer hlutverk umboðsmannsins vaxandi (bæði varðandi almennt valdsvið og sérhæfingu í verndun réttinda einstaklinga-til dæmis kvenna og barna). Nauðsynlegt er að nógu margir aðilar, samtök og embættismenn komi að verndun mannréttinda og frelsis. Fólk verður að hafa rétt til að velja opinbera eða óopinbera málsmeðferð fyrir verndun hagsmuna sinna, þar á meðal málsmeðferðir sem fela í sér skipan samfélags borgaranna.
34. Í lýðræðisríki kunna saksóknarar að hafa eða hafa ekki valdsvið utan sviðs réttarreglu. CCPE hvetur þau aðildarríki þar sem saksóknaraembætti eru falin störf utan sviðs réttarreglu að tryggja að þessi störf séu innt af hendi samkvæmt eftirfarandi meginreglum:
- meginreglan um valdgreiningu sé virt í tengslum við verkefni og athafnir saksóknarar utan sviðs réttarreglu og hlutverk dómstóla að vernda mannréttindi;
 - virðing fyrir óhlutdrægni og sanngirni ætti að einkenna aðgerðir saksóknara við störf utan við svið réttarreglu;
 - þessi störf séu innt af hendi „fyrir hönd samfélagsins og í þágu almannahagsmuna“²⁷ til að tryggja beitingu laga en um leið virða grundvallarréttindi og frelsi og innan þess valdsviðs sem saksóknurum er veitt með lögum, sem og samninginn og dómaframkvæmd dómstólsins;
 - slíkt valdsvið saksóknara ætti að vera samkvæmt ákvæðum laga eins nákvæmlega og auðið er;
 - engin ótilhlýðileg íhlutun ætti að vera í starfsemi embættis saksóknara;
 - þegar saksóknarar starfa utan sviðs réttarreglu ættu þeir að njóta sömu réttinda og skyldna og aðrir aðilar og ekki hafa forréttindastöðu í málarekstri fyrir dómi (jafnræði málsaðila);
 - aðgerðir saksóknaraembætta fyrir hönd samfélagsins til að vernda almannahagsmunum í öðrum málum en sakamálum mega ekki brjóta gegn meginreglunni um bindandi áhrif endalegra dómsúrskurða (res judicata) með sumum undantekningum sem staðfestar eru samkvæmt alþjóðaskuldbindingum þar á meðal dómaframkvæmd dómstólsins;
 - skuldbindingar saksóknara að rökstyðja gerðir sínar og opinbera rökstuðninginn fyrir viðkomandi einstaklingum eða stofnunum sem tengjast málinu eða hafa áhuga á því, ættu að vera bundnar í lög;
 - réttur einstaklinga eða stofnana sem tengjast einkaréttarmálum að gera kröfur gegn ráðstöfunum eða sjálfgildi saksóknara ætti að vera tryggður;
 - mótun dómaframkvæmdar dómstólsins varðandi störf embættis saksóknara utan sviðs réttarreglu ætti að sæta náinni skoðun til að tryggja að lagagrunnur slíkra aðgerða og samsvarandi starfshátta sé í fullu samræmi við viðkomandi úrskurði.
35. Embætti saksóknara með valdsvið utan sviðs réttarreglu eru hvött til að hafa sérdeildir eða, ef það er ekki gerlegt, saksóknara innan síns skipulags og hæfan mannafla og fjármuni til að fást við önnur verkefni en sakamál og fer það eftir málafjölda.
36. Viðkomandi embætti saksóknara eru hvött til þess í störfum sínum utan sviðs réttarreglu að koma á og móta, þegar það á við, samvinnu eða samband við umboðsmann eða álíka stofnanir sem og stofnanir samfélagsins, þar á meðal fjölmiðla.

²⁷ Ráðstefnan í St. Pétursborg, sjá CPE (2008)3.

37. Gefa ætti út dreifibréf eða viðmiðunarreglur með góðum starfsháttum og tilmælum sem stefna að samræmingu, ef það á við, innan hvers kerfis, á aðkomu að störfum embættis saksóknara utan sviðs réttarreglu.
38. Aðildarríki eða viðkomandi embætti saksóknara ættu að móta fræðslu saksóknara sem fást við störf utan sviðs réttarreglu.
39. Aðildarríki eða viðkomandi embætti saksóknara ættu að deila reynslu sinni, þar á meðal bestu starfsháttum, löggerðum og öðru staðlandi efni.
40. CCPE ráðleggur ráðherranefndinni að íhuga mótun sameiginlegra evrópskra meginreglna um stöðu, völd og starfshætti saksóknara utan sviðs réttarreglu. Skoða ætti þetta mál í ljósi mikilvægis verndunar mannréttinda, mannfrelsis, lýðræðisreglunnar um valdgreiningu og jafnræði málsaðila.

RÁÐGJAFARRÁÐ EVRÓPSKRA SAKSÓKNARA
(CCPE)

Álitsgerð nr. 3 (2008) um

„HLUTVERK EMBÆTTIS SAKSÓKNARA UTAN SVIÐS RÉTTARREGLU“

Samþykkt af CCPE á 3. allsherjafundi sínum

(Strassborg 15.-17. október 2008)

SAMANTEKT TILMÆLA

CCPE telur að ríki þar sem embætti saksóknara hafa valdsvið utan sakamála ættu að tryggja að þessi störf séu unnin samkvæmt meginreglum lýðræðisríkis samkvæmt réttarreglum og þá einkum eftirfarandi:

- a. meginreglan um valdgreiningu sé virt í tengslum við verkefni og störf saksóknara utan sviðs réttarreglu og hlutverk dómstóla að vernda mannréttindi;
- b. virðing fyrir óhlutdrægni og sanngirni einkenni störf saksóknara utan sviðs réttarreglu;
- c. þessi störf séu unnin fyrir hönd samfélagsins og til að vernda almannahagsmuni, til að tryggja beitingu laga, virðingu fyrir grundvallarréttindum og frelsi og innan þess valdsviðs sem saksóknurum er veitt í lögum, sem og í samningnum og dómaframkvæmd dómstólsins;
- d. slík valdsvið saksóknara stjórnist af lögum eins nákvæmlega og auðið er;
- e. engin ótilhlýðileg íhlutun sé í störf saksóknaraembætta;
- f. þegar saksóknarar starfa utan sviðs réttarreglu njóta þeir sömu réttinda og skyldna og aðrir aðilar og hafa ekki forréttindastöðu í málarekstri fyrir dómi (jafnræði málsaðila);
- g. aðgerðir embættis saksóknara fyrir hönd samfélagsins til að verja almannahagsmuni í öðrum málum en sakamálum brjóta ekki gegn meginreglunni um bindandi áhrif endanlegra dómsúrskurða (*res judicata*) með nokkrum undantekningum sem eru staðfestar samkvæmt alþjóðlegum skuldbindingum, þar á meðal dómaframkvæmd dómstólsins;
- h. skyldur saksóknara að rökstyðja gerðir sínar og opinbera rökstuðning sinn fyrir aðilum eða stofnunum sem tengjast málinu eða hafa á því áhuga;
- i. réttur persóna eða stofnana, sem tengjast einkaréttarmáli eða hafa á því áhuga til að mótmæla ráðstöfunum eða sjálfgildi saksóknara sé tryggður;
- j. mótun dómaframkvæmdar dómstólsins varðandi störf embættis saksóknara utan sviðs réttarreglu ætti að sæta náinni skoðun til að tryggja að lagagrunnur slíkra aðgerða og samsvarandi starfshátta sé í fullu samræmi við viðkomandi úrskurði.
- k. viðkomandi embætti saksóknara koma á og móta, þegar það á við, samstarf eða samband við umboðsmann og álíka stofnanir sem og stofnanir samfélagsins, þar á meðal fjölmiðla;
- l. aðildarríki eða viðkomandi embætti saksóknara miðla reynslu sinni þar á meðal bestu starfsháttum, löggerðum og öðru staðlandi efni;
- m. aðildarríki eða embætti saksóknara móta fræðslu saksóknara sem fást við störf utan sviðs réttarreglu;

- n. gefin eru út dreifibréf eða viðmiðunarreglur með góðum starfsháttum og tilmælum sem stefna að samræmingu, ef það á við, innan hvers kerfis, á aðkomu að störfum embættis saksóknara utan sviðs réttarreglu.

CCPE ráðleggur ráðherranefndinni að íhuga mótun sameiginlegra evrópskra meginreglna um stöðu, völd og starfshætti saksóknara utan sviðs réttarreglu. Skoða ætti þetta mál í ljósi mikilvægis verndunar mannréttinda, mannfrelsis, lýðræðisreglunnar um valdgreiningu og jafnræði málsaðila.