



CCPE (2019) 2

Paris, 22. november 2019

POSVETOVALNI SVET EVROPSKIH TOŽILCEV (CCPE)

Mnenje CCPE št. 14 (2019):

**"Vloga tožilcev v boju proti korupciji
in povezanim gospodarskim ter finančnim kriminalom"**

I. Uvod: namen, področje uporabe, opredelitev pojmov

A. Namen

1. Posvetovalni svet evropskih tožilcev (CCPE) je leta 2005 ustanovil Odbor ministrov Sveta Evrope z nalogo, da oblikuje predvsem mnenja o zadevah v zvezi z izvajanjem Priporočila Rec (2000) 19 Odbora ministrov državam članicam o vlogi državnega tožilstva v kazenskoopravnem sistemu¹.
2. CCPE je v skladu s pooblastilom, ki mu ga je podelil Odbor ministrov, pripravil to mnenje o vlogi tožilcev v boju proti korupciji in s tem povezanim gospodarskim ter

¹ CCPE pri pripravi mnenj upošteva tudi druga ustrezna priporočila in instrumente, sprejete po njegovi ustanovitvi, zlasti Priporočilo Rec (2012) 11 Odbora ministrov državam članicam o vlogi državnih tožilcev zunaj kazenskoopravnega sistema.

finančnim kriminalom².

3. Kot je bilo poudarjeno že v prejšnjih mnenjih CCPE, se naloge, dodeljene tožilcem, razlikujejo od države do države v skladu z njihovim ustavnim in zakonodajnim ozadjem ter pravnimi tradicijami. Tako kazenskoopravni sistemi nekaterih držav članic zagotavljajo načelo "zakonitosti" kot podlago za pregon, medtem ko druge države članice določajo načelo "proste presoje" ali "možnosti"; za druge pa je značilna mešanica teh načel.

Nekatere države članice pooblastijo tožilce za opravljanje vloge splošnega nadzora nad policijo in preiskovalci, druge pa ne³. V državah, kjer imajo tožilci splošni pregled nad preiskavami, lahko sami izvajajo preiskave, ali pa jih izvaja policija na podlagi pooblastila tožilstva.

4. Ne glede na različne sisteme pregona je mogoče opredeliti skupne zahteve in izzive glede učinkovitega boja proti kriminalu, glede spoštovanja človekovih pravic obtoženca pa interese države v zvezi s kazensko politiko in pravicami žrtev in drugih udeležencev v kazenskem postopku. Namen tega mnenja je opredeliti skupne smernice in standarde glede tega, kako naj ravnajo tožilci na določenem področju korupcije in s tem povezanega gospodarskega in finančnega kriminala. V državah članicah, kjer tožilci opravljajo funkcije zunaj kazenskoopravnega področja, se sklepi in priporočila iz tega mnenja smiselno uporabljajo tudi za takšne tožilske dejavnosti. Nekatere ugotovitve bodo verjetno pomembnejše za določen tožilski sistem kot pa za drugega, vendar namen tega mnenja ni izraziti naklonjenosti enemu ali drugemu sistemu, temveč spodbujati izboljšave v vseh teh sistemih. To mnenje se zato lahko uporabi kot navdih vsem akterjem v kazenskem postopku, zlasti z vidika njihovega združevanja za večjo učinkovitost.

B. Področje uporabe

5. Boj proti korupciji ter s tem povezanim gospodarskim in finančnim kriminalom je v interesu in zahteva sodelovanje številnih javnih in zasebnih akterjev, kot so tožilci, sodniki, policijski preiskovalci, strokovnjaki, nadzorni organi, vladne agencije, množični mediji, nevladne organizacije in drugi zainteresirani deležniki civilne družbe. CCPE izraža željo, da bodo načela, navedena v tem mnenju, poleg tožilcev navdihnili tudi ukrepe drugih zainteresiranih in ustreznih akterjev, da bi tako izboljšali splošne rezultate.
6. Cilj tega mnenja je opredeliti posamezne osebne in institucionalne pristope, ki jih morajo upoštevati tožilci in tožilstva, vključena v boj proti nizu kaznivih dejanj, ki so zahtevna in zapletena po naravi in ki pogosto vključujejo tajne oblike, kot so korupcija in s tem povezani gospodarski in finančni kriminal (kot je opredeljeno v nadaljevanju). To mnenje se še posebej osredotoča na kazniva dejanja na visoki ravni na tem področju, tj. ko se tožilstvo in posamezni tožilci soočajo s posebnimi izzivi v zvezi z materialnim pravom in postopki. Glede tega je priporočljiv posvet s tožilstvom, kadar izvršilni ali zakonodajni organi oblikujejo nova pravila ali določbe na tem področju.
7. CCPE že na začetku poudarja, da je učinkovit in uspešen ter hkrati pregleden in v spoštovanje človekovih pravic usmerjen tožilski boj proti korupciji in s tem povezanim gospodarskim ter finančnim kriminalom v veliki meri odvisen od politične volje za resnično obravnavanje in nadzor takega kaznivega ravnanja. Zato morajo države

² V nekaterih državah članicah pojem gospodarskega kriminala zajema tudi finančni kriminal.

³ Glej, na primer, Mnenje CCPE št. 13 (2018) o neodvisnosti, odgovornosti in etiki tožilcev, 9. odst.

članice ne samo izkazati trdno zavezanost, ampak tudi podpirati spodbudno okolje za svoja tožilstva in tudi za posamezne tožilce, ki se ukvarjajo s to vrsto kaznivih dejanj, poleg tega, da povečajo in poglobijo svojo udeležbo v mednarodnem sodelovanju na tem področju.

8. Učinkovit boj proti korupciji in s tem povezanim gospodarskim ter finančnim kriminalom in zelo škodljiv učinek takšnega ravnanja na zaupanje javnosti, socialno stabilnost in gospodarsko blaginjo posamezne države ter na načela pravičnosti in enakosti vseh oseb pred zakonom, ni zgolj vprašanje kazenskega pregona storilcev. Nadvse pomembno je, da se za preprečevanje tovrstnih kaznivih dejanj uporabljajo vsi ustrezni pravni, zakonodajni in drugi instrumenti. Nujno je, da se tako družba na splošno in tožilci, ki se ukvarjajo predvsem s korupcijo in s tem povezanimi kaznivimi dejanji, v celoti zavedajo izjemno škodljivega značaja takih kaznivih dejanj. Nenehno se je treba boriti proti strpnosti do korupcije.
9. Pri pripravi tega mnenja se je CCPE zlasti oprl na svoje Mnenje št. 1 (2007) o načinu izboljšanja mednarodnega sodelovanja v kazenskem pravosodju, Mnenje št. 3 (2008) o vlogi tožilstev zunaj kazenskopravnega področja, Mnenje št. 7 (2012) o upravljanju sredstev tožilstev, Mnenje št. 8 (2013) o odnosu med tožilci in mediji, Mnenje št. 10 (2015) o vlogi tožilcev v kazenskih preiskavah, Mnenje št. 11 (2016) o kakovosti in učinkovitosti dela tožilcev, ki vključuje delo v boju proti terorizmu, hudim kaznivim dejanjem in organiziranemu kriminalu, Mnenje št. 12 (2017) o vlogi tožilcev v zvezi s pravicami žrtev in prič v kazenskih postopkih in Mnenje št. 13 (2018) o neodvisnosti, odgovornosti in etiki tožilcev.
10. CCPE se je tudi oprl na najpomembnejše instrumente in ugotovitve Sveta Evrope na področju boja proti korupciji in njenega preprečevanja, zlasti na Kazenskopravno konvencijo o korupciji (1999)⁴, Civilnopravno konvencijo o korupciji (1999)⁵, Priporočilo Rec (2000) 10 Odbora ministrov državam članicam o kodeksih ravnanja za javne uslužbenke (2000), ugotovitve Skupine držav za boj proti korupciji (GRECO) v njenih petih evalvacijah⁶ doslej, in na dokumente odbora MONEYVAL ter na ustrezno sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) glede korupcije in sorodnih zadev⁷.
11. Upoštevani so bili tudi protikorupcijski instrumenti drugih mednarodnih organizacij in mehanizmi, zlasti Konvencija Združenih narodov proti korupciji iz leta 2003⁸ in Smernice o vlogi tožilcev iz leta 1990, Konvencija Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj o boju proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju iz leta 1997⁹, Konvencija EU o boju proti korupciji uradnikov Evropskih skupnosti ali uradnikov držav članic Evropske unije iz leta 1997¹⁰, vzorčni zakon o boju proti korupciji, ki ga je sprejela Medparlamentarna skupščina sodelujočih držav Skupnosti neodvisnih držav v letu 1999, Okvirni sklep Sveta EU 2003/568/PNZ z dne 22. julija 2003 o boju proti korupciji v zasebnem sektorju¹¹ in 13 publikacij projektne

⁴ Serija Pogodb Sveta Evrope - št. 173.

⁵ Serija Pogodb Sveta Evrope - št. 174.

⁶ Zlasti ugotovitve IV. evalvacije, ki je v veliki meri zaključena, o "preprečevanju korupcije v zvezi s poslanci v parlamentu, sodniki in tožilci", so bile posebno zanimive za CCPE pri pripravi osnutka tega mnenja.

⁷ Na primer v zadnjem času sodba ESČP v zadevi *Gutsanovi proti Bolgariji* - 34529/10, sodba z dne 15. 10. 2013 [IV. oddelek]; *Apostu proti Romuniji* - 22765/12, sodba z dne 3. 2. 2015 [III. oddelek]; *Tsalkitzis proti Grčiji* (št. 2) - 72624/10, sodba z dne 19. 10. 2017 [I. oddelek].

⁸ Resolucija Generalne skupščine ZN št. 58/4 z dne 31. oktobra 2003.

⁹ Skupaj s Priporočilom OECD za nadaljnji boj proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev iz leta 2009.

¹⁰ Uradni list C 195, 25. 6. 1997, str. 0002–0011.

¹¹ Uradni list L 192, 31. 7. 2003, str. 54–56.

skupine za finančno ukrepanje (FATF) o vprašanih korupcije¹². CCPE je prav tako upošteval Mednarodne poklicne standarde o tožilski odgovornosti in Izjavo o bistvenih dolžnostih in pravicah tožilcev, ki jih je leta 1999 sprejelo Mednarodno združenje tožilcev.

12. CCPE se je opiral na osnutek mnenja, ki ga je pripravil dr. Rainer HORNUNG-JOST, namestnik glavnega tožilca v tožilskem uradu Lorrach (Nemčija), nekdanji direktor nemške pravosodne akademije, in se mu zahvaljuje za dragocen strokovni prispevek k delu sveta.

C. Opredelitve

13. CCPE poudarja, da ni splošno sprejete opredelitve korupcije. Kljub temu meni, da je najboljše izhodišče za opredelitev izraza "korupcija" na področju uporabe tega mnenja mogoče povzeti iz Kazenskopravne konvencije Sveta Evrope o korupciji (ETS173), kot jo je uporabila skupina GRECO¹³. To pomeni, da je "korupcija" koncept, ki vsebuje oz. obravnava vrsto kaznivih dejanj, kot so aktivno in pasivno podkupovanje v javnem in zasebnem sektorju ter trgovanje z vplivom. Pojavi kot je korupcija kot posledica sprejemanja daril, javnih naročil ali nezakonite obogatitve prav tako škodijo zaupanju javnosti v dobro delovanje države v okviru pravne države.
14. V številnih primerih so kazniva dejanja korupcije tesno prepletena z drugimi, pogosto skrivnimi, pojavi gospodarskega in finančnega kriminala, kot so goljufije, davčne goljufije, pranje denarja, poneverbe itd. Specializirana tožilstva oz. tožilci zato pogosto ne obravnavajo zgolj kaznivih dejanj korupcije, ampak tudi druga povezana gospodarska in finančna kazniva dejanja, na primer računalniške goljufije, krajo intelektualne lastnine, kršitve konkurenčnega prava, kršitve predpisov o trgu vrednostnih papirjev, goljufive stečaje oz. kršitve insolventnosti. Korupcija je lahko povezana tudi s kaznivimi dejanji, kot so trgovina z ljudmi, tihotapljenje migrantov, nezakonita delovna sila, kazniva dejanja na področju varstva okolja, zemljiškega prava, prostorskega načrtovanja itd.
15. Zato za namene tega mnenja izraz "korupcija" vključuje tudi s tem povezan gospodarski in finančni kriminal.

II. Posebni izzivi, s katerimi se soočajo tožilstva in posamezni tožilci v boju proti korupciji

16. Tožilci se pri boju proti korupciji soočajo z vrsto posebnih izzivov. V nekaterih državah lahko na primer primanjkuje politične volje, zlasti kar zadeva korupcijo na visoki ravni, kjer so vpletene vplivne osebe¹⁴. Zgoditi se lahko tudi, da si nekateri politiki prizadevajo izvajati nezakonit vpliv na preiskave, zlasti kadar se te nanašajo na njih osebno ali na njihove družine, na druge člane vlade ali parlamenta, njihove politične stranke ali poslovnega prijatelja, in podobno.
17. Korupcija pogosto vključuje manj vidne, vendar zapletene mehanizme, kar predstavlja resničen izziv za tožilce pri njihovi presoji. Hkrati imajo obtoženci po navadi na voljo precejšnja sredstva, ki jim omogočajo oblikovanje zapletene obrambne strategije, ki jo je težko premagati. Končno pa morajo tožilstva in tožilci imeti možnost, da se

¹² Praviloma izdano v sodelovanju z delovno skupino G20 za boj proti korupciji.

¹³ V svoji tretji evalvaciji.

¹⁴ Pogosto vključujejo še posebej visoke finančne zneske.

zoperstavijo morebitni taktiki zavlačevanja, hkrati pa zagotovijo načelo enakopravnosti strank v postopku. Prav tako morajo imeti na voljo zadostna in ustrezna sredstva za ustrezen pregon, sodišča pa morajo imeti na voljo vrsto ustreznih in sorazmernih sankcij za kaznovanje.

18. Hujša in na višji ravni kot je korupcija, večja je tudi možnost tesne povezave z organiziranim kriminalom¹⁵.
19. Posebni izzivi, s katerimi se soočajo tožilci pri boju proti korupciji in ki se nanašajo na njeno skrivno in zapleteno naravo, veljajo tudi za boj proti povezanemu gospodarskemu in finančnemu kriminalu. Poleg tega dodatni izzivi prispevajo k zapletenosti naloge tožilcev. Boj proti hudim gospodarskim kaznivim dejanjem najpogosteje vključuje potrebo po poglobljeni ekonomski analizi in po preučitvi obsežnih spisov, in se pogosto osredotoča na vrsto kaznivih dejanj. Poleg tega današnji kriminalci belih ovratnikov pogosto uporabljajo svoje strokovno znanje na področju komunikacijskih tehnologij za prikrivanje svoje identitete, kaznivih dejanj, ki jih storijo, in ustreznih dokazov. Tožilstva morajo imeti na voljo izčrpne in posodobljene informacije, vključno s statističnimi podatki o obsegu in značilnostih korupcije v svojih državah.
20. Hujši gospodarski kriminal že po naravi stvari pomeni, da je eden ali več subjektov, vključno z javnimi in zasebnimi subjekti, ali eden ali več posameznikov utrpelo velike finančne izgube. Zato se morajo tožilci pri obravnavi tovrstnih kaznivih dejanj zavedati pravic in pričakovanj žrtev ter zagotoviti varnost prič. Prav tako morajo imeti možnost, da v skladu z veljavnimi zakoni in predpisi hitro postopajo v zapletenih postopkih v zvezi z začasnim zavarovanjem, zasegom, zaplembo in odvzemom premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem, in sicer v korist države, žrtev ali obojih.

III. Institucionalne zahteve in zaščitni ukrepi

A. Zakonodajni okvir, viri, proračun, osebje

21. Glede na omenjene številne izzive lahko tožilstvo ustrezno in primerno deluje v boju proti korupciji in krepí zaupanje ljudi v javne institucije in zasebni gospodarski sektor samo, kadar zadevna država članica zagotovi trden ustavni in drug zakonodajni okvir, ki tožilstvom omogoča, da delujejo kot neodvisne oz. samostojne institucije na učinkovit, pregleden in odgovoren način, brez kakršnih koli neprimernih političnih ali drugih zunanjih vplivov.
22. Ker je lahko boj proti korupciji in gospodarskemu kriminalu politično in tudi sicer občutljivo vprašanje, je izjemno pomembno, da domači sistemi zaposlovanja, spodbujanja oz. napredovanja in premeščanja tožilcev in tudi disciplinski postopki zagotavljajo potrebna jamstva in zaščitne ukrepe za neodvisno, samostojno in pregledno odločanje, in da so urejeni s preglednimi in objektivnimi merili¹⁶.
23. Vsaka država članica mora zagotoviti potreben institucionalni, pravni in operativni okvir ter človeške, finančne in tehnične vire, da bi zagotovila, da bodo tudi v najbolj zapletenih primerih korupcije in gospodarskega kriminala končne odločitve sprejete z namenom izogniti se nepotrebnemu odlašanju in, kadar je to potrebno, pred iztekom

¹⁵ Glej Mnenje CCPE št. 11 (2016) o kakovosti in učinkovitosti dela tožilcev, ki vključuje delo v boju proti terorizmu, hudim kaznivim dejanjem in organiziranemu kriminalu.

¹⁶ Za podrobnejše informacije glej Mnenje CCPE št. 13 (2018) o neodvisnosti, odgovornosti in etiki tožilcev, Priporočila ii, iii in x.

morebitnega zakonskega zastaralnega roka. Izogibati se je treba dodeljevanju nezadostnih finančnih in človeških virov, kar je morda eden od glavnih razlogov, zakaj se tožilstvo včasih odzove pozno ali pa se zdi, da v primerih korupcije odreagira prizanesljivo. Enaki sklepi veljajo za druge organe, vključene v postopek, kot so policija, drugi organi kazenskega pregona in nadzorne agencije ter sodišča. V zvezi s tem bi morale število tožilcev, dodeljenih boju proti korupciji, temeljiti na oceni pomena teh kaznivih dejanj za zadevno državo, pa tudi na oceni potreb tožilstva.

24. Preiskovanje in pregon zapletenih primerov korupcije prav tako zahtevata zlasti preskrbo tožilcev s sodobno opremo in drugimi sredstvi, kot so napredna strojna in programska oprema, ter z visoko strokovnim znanjem na gospodarskem, bančnem in računalniškem področju.¹⁷
25. Pri tožilstvih je treba spodbujati učinkovito uporabo postopkovnih orodij za začasno zavarovanje, zaseg in zaplembo premoženja, ki je pridobljeno s kaznivim dejanjem, saj bo ta odvzem premoženja kriminalcem belih ovratnikov ne imel zgolj represivnega, temveč tudi preventivni in odvračilni učinek. Poleg tega imajo zakonski ali drugi regulativni instrumenti, ki nalagajo zaradi korupcije pravnomočno obsojenemu javnemu uslužbencu, da odstopi ali da je razrešen s položaja, in da ne more ponovno opravljati javne funkcije vsaj za določeno časovno obdobje, tudi pomemben represivni in preventivni učinek.
26. Pogosto pravno in dejansko zapleten in okoren postopek odvzema sredstev zahteva zadostno število visoko motiviranih in strokovnih sodelavcev. Vsaka država članica mora zagotoviti potreben proračun, da poskrbi za redno dodelitev zadostnega števila usposobljenih tožilcev in učinkovitega ter ustrezno usposobljenega podpornega osebja (administrativnega osebja itd.) in strokovnjakov tožilstvom. CCPE ugotavlja, da več držav članic financira stroške pregona korupcije ter s tem povezanih primerov gospodarskega in finančnega kriminala z odvzemanjem premoženja in sredstev kriminalcem belih ovratnikov.
27. V nekaterih državah članicah zakon dovoljuje kazenski pregon pravnih oseb na podlagi kazenskega prava. Druge države članice so uvedle upravno ali civilno odgovornost pravnih oseb za kazniva dejanja njihovih visokih uradnikov, storjenih v korist pravnih oseb. To je lahko učinkovito tudi v boju proti korupciji posameznikov, ki delujejo prek pravnih oseb, in pri odvzemu premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem, pravni osebi, ki je sistematično vpletena v korupcijske dejavnosti. Upravni oz. civilni mehanizmi so potrebni tudi za zaplembo sredstev v primerih, ko dokazi kažejo, da so bila pridobljena s kaznivimi dejanji belih ovratnikov, zlasti v primerih prihodkov, skritih pred davčnimi organi.
28. Kadar vodijo ali nadzirajo preiskavo, morajo tožilci imeti učinkovit dostop do vseh ustreznih virov informacij, ki so pogosto shranjene v javnih ali zasebnih podatkovnih zbirkah, če je potrebno, tudi na podlagi sodnega pooblastila. Poleg tega je odločilnega pomena zagotoviti tožilstvom dostop do evidenc o premoženju in poslovnih deležih ali prijavljenem premoženju, ki ga redno zagotavljajo javni uslužbenci in druge osebe v skladu z nacionalnimi zakoni, da bi morebitne storilce odvrnili od korupcijskih dejanj in jih sodno preganjali, kadar storijo tako dejanje. To je bistveno orodje za odkrivanje obstoječega sistema korupcije ali povezanih kriminalnih struktur. Dostop do bančnih evidenc ali davčnih podatkov je prav tako bistvenega pomena za učinkovit pregon primerov korupcije.

¹⁷ Glej Mnenje CCPE št. 13 (2018) o neodvisnosti, odgovornosti in etiki tožilcev, 45. odst.

B. Organizacijski mehanizmi in specializacija tožilcev

29. CCPE spodbuja države članice, da sprejmejo vse potrebne ukrepe za zagotovitev nepristranskosti, strokovnosti in specializacije tožilcev in kadar je potrebno, drugih deležnikov, v boju proti korupciji.
30. Veliko držav članic je vzpostavilo osrednje organe za boj proti korupciji. Glede na domačo ureditev imajo ti organi tudi tožilske pristojnosti, včasih celo izključne, pri preiskovanju te vrste kaznivih dejanj. V drugih državah se s korupcijo ukvarjajo decentralizirana, vendar specializirana tožilstva, ali vsaj specializirani oddelki znotraj teh tožilstev. Ponekod pa se v manjših tožilstvih posamezni tožilci specializirajo za boj proti korupciji na splošno, kar bi moral biti minimalni standard za zagotavljanje omenjene posebne strokovnosti, ki se pričakuje od tožilcev, ki se ukvarjajo s temi kaznivimi dejanji.
31. Da bi lahko obravnavali zapletene primere korupcije, je nujno, da tožilci dobro vodijo zadeve. Glede na posamezen sistem se lahko kazenski pregoni in, kadar je to primerno, preiskave državnega tožilstva, centralizirajo. To ne izključuje oblikovanja skupin tožilcev v posebej zapletenih in občutljivih zadevah na visoki ravni, tako v fazi preiskave kot sojenja. Glede na to, da so taki primeri zapleteni in dolgotrajni, je treba zagotoviti najprimernejši in najučinkovitejši pretok informacij v tožilstvu.
32. Najboljše možno sodelovanje in pretok informacij ni zgolj notranji predpogoj za državno tožilstvo, ampak je tudi zelo pomemben dejavnik v odnosih med tožilstvi in drugimi deležniki, vključenimi v boj proti korupciji. CCPE poudarja pomen sodelovanja in usklajevanja med tožilstvom na eni strani in organi kazenskega pregona, carinskimi organi, finančnimi obveščevalnimi enotami in službami za preiskovanje davčnih goljufij, nadzornimi institucijami itd. na drugi strani, katerih strokovnost in specializacija sta prav tako nepogrešljivi.
33. Zlasti kar zadeva zapletene in občutljive primere korupcije na visoki ravni, bi morali imeti vpleteni tožilci dostop do potrebnega zunanjega strokovnega znanja. To se nanaša npr. na analizo bilanc stanja ali računalniških baz podatkov in opremo, ki jo imajo drugi organi. V določenih primerih je lahko zelo koristno, da se taki nepravni strokovnjaki (pooblaščenih računovodje itd.) vključijo kot člani v interdisciplinarno skupino, ki obravnava poseben vidik posamezne zadeve pod nadzorom tožilca.

C. Razporeditev zadev in delovna obremenitev

34. Praviloma bi moralo dodeljevanje primerov korupcije in uravnavanje delovne obremenitve slediti objektivnemu sistemu razdeljevanja v skladu z zapletenostjo in potencialno težavnostjo zadev ter znanjem, sposobnostmi in veščinami tožilcev. Poleg tega bi morali biti tožilci, ki so odgovorni za te primere, deležni potrebne podpore in imeti na voljo dovolj časa glede na zapletenost zadev.

D. Ustrezna in prilagojena orodja za preiskavo in pregon ter žvižgači

35. Korupcija na visoki ravni je po svoji naravi zelo huda oblika kriminala in lahko zajema vrsto kaznivih dejanj, zato je nujno, da se tožilcem (oz. policiji, odvisno od sistema) zagotovi popolno vrsto zakonitih preiskovalnih orodij, vključno s posebnimi preiskovalnimi tehnikami. To vključuje tudi uporabo ustreznih tehnologij.
36. Vendar pa želi CCPE ponovno poudariti, da je za sprejetje rezultatov preiskave v demokratični družbi izjemno pomembno dosledno spoštovanje načela nujnosti in

sorazmernosti pri uporabi sredstev prisile in posebnih preiskovalnih tehnik, hkrati pa zagotoviti tožilstvu vsa orodja za pridobivanje ustreznih dokazov za kazensko preiskavo ali upravno poizvedovanje v zvezi s pravnimi osebami. Treba se je izogniti morebitnemu nesorazmernemu omejevanju temeljnih človekovih pravic in svoboščin z določitvijo jasnih meja in meril za uporabo določenega preiskovalnega orodja¹⁸. Najstrožji ukrepi morajo biti pogojeni z neodvisnim sodnim pooblastilom. Ko sodišče odredi tak ukrep, je naloga tožilstva, da v primeru, če vodi preiskavo, v kateri koli fazi postopka temeljito in trajno presodi, ali je nadaljevanje ukrepa še potrebno.

37. Države članice morajo imeti stroga pravila o tem, kako zaščititi ljudi iz določenega organa oz. organizacije, ki imajo notranje informacije o posameznih storilcih in njihovih kriminalnih shemah. Ti potencialni žvižgači imajo pogosto temeljno vlogo pri razkrivanju korupcije. Njihovo identiteto je treba v primeru razkritja informacij zaščititi. Države članice morajo zagotoviti, da se določbe o zaščiti posebej ranljivih prič v kazenskem postopku po potrebi uporabljajo tudi za žvižgače, zlasti v fazi preiskave. To lahko med drugim vključuje posebne zaupne načine ravnanja z viri informacij, vselej ob upoštevanju varstva pravice obdolženca do poštenega sojenja.
38. Morebitni žvižgači, ki želijo razkriti informacije, morajo vedeti, na koga se obrniti in kako, in kateri zaščitni ukrepi veljajo zanje. Zato je zelo koristno vzpostaviti posebne kontaktne točke znotraj tožilstva ali v neposrednem sodelovanju z njim in javnosti zagotoviti dostop do teh kontaktnih podatkov. Opozoriti je treba tudi, da so morebitni žvižgači lahko sokrivci kaznivega dejanja, ki ga razkrivajo. V nekaterih primerih se jim lahko prizna imuniteta ali druge oblike posebne pomilostitve, ker se s svojimi razkritji izpostavljajo velikim tveganjem. Žvižgači se morajo čim prej seznaniti z vsemi zaščitnimi ukrepi, ki so jim zagotovljeni.

E. Mednarodno sodelovanje

39. V številnih primerih je storjeni gospodarski in finančni kriminal čezmejne narave, kar zahteva sodelovanje tožilstev in organov pregona iz več držav ali mednarodnih, tudi nadnacionalnih, organov, in bančnega sistema po vsem svetu. Možno je tudi, da finančna škoda ni omejena na nacionalno raven, temveč lahko hkrati prizadene finančne interese več držav, finančne interese mednarodnih, tudi nadnacionalnih, organizacij (npr. Evropske unije (EU)), in tujih posameznikov ali subjektov.
40. Storilci imajo npr. interes, da skrijejo svojo premoženjsko korist in ustrezne dokaze v drugi državi ali v več državah hkrati, zato ne bi smeli imeti možnosti izkoristiti pomanjkanja instrumentov sodelovanja med državami ali njihovimi različnimi kazenskopravnimi sistemi in postopkovnimi pravili. Izjemno pomembno je torej, da učinkoviti mehanizmi izročitve in medsebojne pravne pomoči omogočajo neposreden stik in sodelovanje med tožilstvi različnih držav članic, in sicer z uporabo sodobnih in dovolj varnih komunikacijskih tehnik.¹⁹
41. Da bi zagotovili široko usklajen pristop k boju proti korupciji, CCPE poziva države članice, naj po potrebi ratificirajo najpomembnejše mednarodne instrumente na področju uporabe tega mnenja.
42. Države članice poziva, naj na dvostranski ali večstranski ravni in po potrebi sprejmejo

¹⁸ Glej Mnenje CCPE št. 11 (2016) o kakovosti in učinkovitosti dela tožilcev, ki vključuje delo v boju proti terorizmu, hudim kaznivim dejanjem in organiziranemu kriminalu, 65. odst.

¹⁹ Glej Mnenje CCPE št. 1 (2007) o načinu izboljšanja mednarodnega sodelovanja v kazenskem pravosuđu.

podobne mehanizme in ukrepe, da bi olajšale praktično sodelovanje med tožilstvi in organi kazenskega pregona držav članic v boju proti čezmejni korupciji. CCPE je seznanjen s stalnimi prizadevanji Urada Združenih narodov za droge in kriminal (UNODC), EU²⁰ in drugimi regionalnimi (podregionalnimi) pobudami v tej smeri. Poleg tega je seznanjen tudi s spodbujanjem praktične podpore temu sodelovanju, ki ga zagotavljajo institucije, kot je Eurojust, in neformalne organizacije, kot je Mednarodno združenje tožilcev.

43. Poleg tega bi lahko prek medsebojne pravne pomoči v čezmejnih zadevah vzajemno priznavanje ali izvrševanje sklepov o začasem zasegu in končni zaplembi premoženja²¹, ki jih izda država članica v zvezi s premoženjem v drugi državi članici z namenom trajno odvzeti premoženjsko korist storilcu v korist države ali ugotovljenim žrtvam, olajšalo začasno zavarovanje, zaplembo in odvzem ali vračilo premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem²².
44. Za učinkovit boj proti korupciji si morajo države članice medsebojno pomagati pri zagotavljanju informacij, ki so potrebne za preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj korupcije, vključno s kaznivimi dejanji posredovanja lažnih oz. nezadostnih informacij v izjavah javnih uslužbencev in drugih zadevnih oseb glede njihove lastnine, dobičkov, odhodkov in poslovnih deležev, tudi brez kazenske preiskave.

F. Preglednost in stiki tožilcev z mediji

45. Preglednost pri opravljanju nalog tožilcev je ključni element pravne države, eno od pomembnih zagotovil poštenega sojenja, in je potrebna za zagotavljanje zaupanja javnosti. Pozitivna podoba tožilstva je namreč pomembna sestavina zaupanja javnosti v pravilno delovanje pravosodnega sistema. Za razvoj odprte interakcije tožilstva z javnostjo²³ mora tožilstvo zavzeti proaktiven pristop. Najširši možen zakonit dostop medijev in javnosti do informacij o dejavnostih tožilcev je prav tako namenjen krepitvi demokracije in preglednosti.
46. To še zlasti velja za resnično trajosten in uspešen boj proti korupciji. Ukvarjanje s korupcijo v vseh njenih pojavnih oblikah in prav do korenin je možno zgolj, če ga spremljata odprtost in preglednost in če je brez kakršnih koli neprimernih ali protizakonitih političnih ali drugih vplivov.
47. Tožilstva morajo načeloma zagotoviti ustrezne informacije medijem in javnosti v vseh fazah svojih dejavnosti v zvezi z bojem proti korupciji, tudi prek svojih spletnih strani.

²⁰ Opozoriti je treba tudi, da je EU razvila posebne instrumente in mehanizme, da bi zagotovila najučinkovitejši boj proti čezmejnemu kriminalu, in zlasti za zagotovitev najboljše možne zaščite finančnih interesov EU. Domačim tožilstvom je v pomoč praktična podpora Evropskega urada za boj proti goljufijam OLAF, Eurojusta in Evropske pravosodne mreže v kazenskih zadevah. V bližnji prihodnosti bodo na oder stopili evropski tožilec in njegovi ustrezni sodelavci v državah članicah. Z večstranskimi pogodbami, kot je Konvencija z dne 29. maja 2000 o medsebojni pravni pomoči v kazenskih zadevah med državami članicami Evropske unije, so bili uvedeni novi inovativni preiskovalni in tožilski instrumenti, kot je oblikovanje skupnih preiskovalnih skupin (JIT) v ustreznih primerih organiziranega čezmejnega kriminala. Glej tudi Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2014/41/EU z dne 3. aprila 2014 o evropskem preiskovalnem nalogu v kazenskih zadevah.

²¹ Glej Mnenje CCPE št. 12 (2017).

²² Glej npr. Okvirni sklep Sveta EU 2003/577/PNZ z dne 22. julija 2003 o izvrševanju sklepov o zasegu premoženja ali dokazov v Evropski uniji in Uredbo EU 2018/1805 z dne 14. novembra 2018 o vzajemnem priznavanju sklepov o začasem zavarovanju in sklepov o odvzemu, in sicer na podlagi okvirnih sklepov Sveta 2003/577/PNZ in 2006/783/PNZ.

²³ Glej Mnenje CCPE št. 8 (2013) o odnosih med tožilci in mediji, 30.–31. odst.

Hkrati je treba ustrezno upoštevati zakonske določbe v zvezi z varstvom osebnih podatkov, zasebnosti, dostojanstva, domneve nedolžnosti, etičnih pravil odnosov z drugimi udeleženci v postopkih in zakonskih določb, ki preprečujejo ali omejujejo razkritje nekaterih informacij, zlasti kadar je to potrebno zaradi zagotavljanja varnosti in doslednosti preiskave²⁴.

IV. Osebnе zahteve in zaščitni ukrepi

A. Osebna integriteta, nepristranskost, neodvisnost in zaščita

48. Tožilci, ki se ukvarjajo s korupcijo, so v zelo občutljivem poklicnem položaju, zato je še toliko pomembnejše, da spoštujejo evropske in mednarodne standarde na področju poklicnega ravnanja tožilcev²⁵. Opozoriti je treba, da se navedena načela nanašajo tudi na ravnanje tožilcev zunaj tožilskega urada in zunaj njihove poklicne vloge.
49. Tožilci morajo zlasti izkazati popolno integriteto in nevtralnost, pri čemer delujejo neodvisno od kakršne koli pristranskosti, dajanja prednosti ali drugih dejavnikov zgolj pod vodstvom zakona. Tožilci se morajo prav tako izogibati vsakršnemu tveganju neprimernih pritiskov, ne glede na to, ali gre za zunanje ali notranje pritiske, in izkoristiti jamstva neodvisnih, samostojnih in preglednih postopkov odločanja²⁶. Poleg tega morajo biti nepristranski in morajo tudi dajati vtis nepristranskosti pri sprejemanju odločitev, biti pregledni in se izogibati navzkrižju interesov ter ne dajati prednosti nobeni stranki v kazenskih in drugih postopkih. Kadar obstaja tveganje, da tožilec morda ni dovolj oddaljen od stranke, se mora odreči obravnavanju takšne zadeve.
50. V primerih, ko pride do korupcije med tožilci, se mora/jo pristojni tožilec/tožilci izogibati vsakemu vtisu ali videzu prednostnega obravnavanja obtoženca, pri čemer spoštujejo načelo enakosti vseh pred zakonom.
51. Tožilca je treba v skladu z zakonitim ustreznim postopkom izločiti iz zadev, ki se nanašajo na korupcijo, kadar obstaja znak morebitne pristranskosti, dajanja prednosti ali navzkrižja interesov. Ta pravica pa se ne sme zlorabljati, odločitve o izločitvi tožilca pa je treba utemeljiti in zabeležiti. V primeru očitno neprimernega vodenja zadeve s strani tožilca se lahko zoper njega sproži disciplinski ali kazenski postopek, odvisno od primera. V nujnih primerih morajo obstajati mehanizmi opredelitve in reševanja morebitnega navzkrižja interesov, vzpostavljeni v okviru tožilstva in njegovih organov.
52. V primeru neprimernega vmešavanja je treba tožilcem in preiskovalcem, ki sodelujejo v postopkih, in njihovim družinam, zagotoviti ustrezno zaščito²⁷.

B. Posebno usposabljanje

53. Strokovne oz. poklicne zahteve za tožilce, ki se borijo proti korupciji, so še posebej visoke. Zato je še toliko pomembnejše, da se taki tožilci redno udeležujejo usposabljanj

²⁴ Glej Mnenje CCPE št. 8 (2013) o odnosih med tožilci in mediji, 38. odst.

²⁵ Kot je določeno v Mnenju CCPE št. 13 (2018) o neodvisnosti, odgovornosti in etiki tožilcev. Osrednji instrument v zvezi s tem so tudi t. i. "Smernice iz Budimpešte", tj. Evropske smernice o etiki in ravnanju državnih tožilcev, kot jih je v imenu Sveta Evrope sprejela konferenca generalnih tožilcev v Budimpešti dne 31. maja 2005, CPGE (2005) 05.

²⁶ Glej Mnenje CCPE št. 13 (2018) o neodvisnosti, odgovornosti in etiki tožilcev, 53.-56. odstavek.

²⁷ Glej Mednarodne poklicne standarde o tožilski odgovornosti in izjavo o bistvenih dolžnostih in pravicah tožilcev iz leta 1999 ter Izjavo o minimalnih standardih varnosti in zaščite državnih tožilcev in njihovih družin iz leta 2008, ki jih je pripravilo Mednarodno združenje tožilcev (IAP).

med delom, in sicer kolikor je mogoče prilagojenim njihovim posebnim potrebam.

54. Tako usposabljanje mora zajemati tudi razvoj zakonodaje in sodne prakse, tako domači razvoj kot tudi sodno prakso mednarodnih sodišč, kot sta Evropsko sodišče za človekove pravice ter po potrebi Računsko sodišče in Sodišče Evropske unije. Tožilci se morajo zavedati tudi vloge in delovanja ustreznih mednarodnih organov na tem področju in njihovih ustreznih instrumentov in priporočil.
55. Preprečevanje, preiskovanje in pregon korupcije so pogosto multidisciplinarne narave, zato lahko stalno usposabljanje tožilcev proti korupciji in gospodarskemu kriminalu vključuje tudi veščine, kot so branje in razumevanje bilanc stanja, poznavanje IT, delo s kompleksno programsko opremo itd. V ta namen se lahko vključi inštruktorje in strokovnjake zunaj državnega tožilstva. Prav tako je lahko v praksi koristna tudi organizacija izmenjave izkušenj na področju boja proti korupciji med tožilstvi različnih držav.
56. Tožilci na področju uporabe tega mnenja morajo biti posebej odporni proti stresu. Sposobni morajo biti preučevati zelo obsežne spise in se soočati s posebej večimi obtoženci in zagovorniki. Da bi se izognili poklicni izgorelosti, je pomembno, da usposabljanje vključuje tudi tako imenovane "mehke" veščine, kot so obvladovanje stresa, vodenje zadev, kritično razmišljanje, urjenje spomina in drugo ustrezno podporo. Tudi vodje skupin tožilcev morajo biti deležni take podpore in tudi ustreznega usposabljanja na področju vodenja.
57. Končno je treba usposabljanje dopolniti z bolj neformalnimi in subtilnimi elementi na delovnem mestu. To lahko vključuje srečanja in okrogle mize z drugimi institucijami, uradniki in strokovnjaki, ki se borijo proti korupciji. CCPE v zvezi s tem poudarja dodano vrednost povezovanja v mreže.

C. Spoštovanje pravic obtožencev

58. Tožilci morajo spodbujati in spoštovati načelo enakopravnosti strank v postopku pri pregonu in obrambi, domnevo nedolžnosti, pravico do poštenega sojenja, neodvisnost sodišča, načelo delitve oblasti in zavezujočo naravo pravnomočnih sodnih odločb ter druge veljavne pravice, določene v ustreznih mednarodnih instrumentih.
59. Tožilstvo mora v fazah preiskave in pregona ves čas in v celoti spoštovati in varovati pravice obtožencev, zlasti z doslednim spoštovanjem in uporabo načel nujnosti in sorazmernosti. To še toliko bolj velja, kadar gre za posebne tehnike preiskovanja; te bi morale biti rezervirane za kazenske zadeve posebnega pomena in resnosti²⁸.
60. Kljub zapleteni naravi kaznivih dejanj na področju uporabe tega mnenja morajo tožilci odločati o vlogi obtožnice ali opustitvi zadeve v razumnem roku. Če je torej obtoženec v predkazenskem postopku v priporu, morata biti preiskava in sojenje čim hitrejša.
61. Obtoženec v zadevah korupcije in z njo povezanih kaznivih dejanj je upravičen do spoštovanja svoje pravice do zasebnosti in načela domneve nedolžnosti tako kot vsi drugi obtoženci. Tožilec, ki obravnava zadevo, mora spoštovati načelo enake obravnave v skladu z zakonom. Hkrati se mora izogibati nepotrebnemu izpostavljanju

²⁸ CCPE se sklicuje na svoje ugotovitve v prejšnjih mnenjih in zlasti v Mnenju št. 10 (2015) o vlogi tožilcev v kazenskih preiskavah. Poleg tega, kot je bilo že navedeno v 36. odst. tega mnenja, je treba preprečiti nesorazmerno omejevanje temeljnih pravic in svoboščin z določitvijo jasnih meja in meril za uporabo določenega preiskovalnega orodja.

obtoženca v javnosti ali domnevam krivde s strani splošne javnosti.

V. Priporočila

Ob upoštevanju, da ni splošno sprejete opredelitve korupcije, CCPE meni, da je najboljše izhodišče za opredelitev izraza "korupcija" mogoče povzeti iz Kazenskopravne konvencije Sveta Evrope o korupciji (ETS173), kot jo je uporabila skupina GRECO. To pomeni, da je "korupcija" koncept, ki vsebuje oz. obravnava vrsto kaznivih dejanj, kot so aktivno in pasivno podkupovanje v javnem in zasebnem sektorju ter trgovanje z vplivom;

v številnih primerih so kazniva dejanja korupcije tesno prepletena z drugimi, pogosto skrivnimi, pojavi gospodarskega in finančnega kriminala, kot so goljufije, davčne goljufije, pranje denarja, poneverbe itd. Zaradi tega mora učinkovit boj proti korupciji vključevati tudi obravnavanje drugih povezanih gospodarskih in finančnih kaznivih dejanj;

nadvse pomembno je, da se uporabijo vsi ustrezni pravni, zakonodajni in drugi instrumenti za preprečevanje korupcije ter s tem povezanega gospodarskega in finančnega kriminala;

učinkovit boj proti korupciji in s tem povezanim gospodarskim ter finančnim kriminalom in zelo škodljiv učinek takšnega ravnanja na zaupanje javnosti, socialno stabilnost in gospodarsko blaginjo posamezne države ter na načela pravičnosti in enakosti vseh oseb pred zakonom, ni zgolj vprašanje kazenskega pregona storilcev, temveč predvsem preprečevanja tovrstnih kaznivih dejanj;

nujno je, da se tako družba na splošno in tožilci, ki se ukvarjajo s korupcijo in s tem povezanimi kaznivimi dejanji, v celoti zavedajo izjemno škodljivega značaja takih kaznivih dejanj. Nenehno se je treba boriti proti strpnosti do korupcije;

se je CCPE dogovoril o naslednjih glavnih priporočilih:

1. ob upoštevanju, da se tožilci pri boju proti korupciji soočajo z vrsto posebnih izzivov, si morajo države članice dosledno in sistematično prizadevati za vzpostavitev okolja, ki bo omogočalo njihovo delo.
2. Politično voljo je treba jasno in dosledno dokazati in potrditi na najvišji ravni za boj proti korupciji.
3. Države članice morajo vzpostaviti trden ustavni in zakonodajni okvir, ki tožilstvu omogoča, da deluje kot neodvisna oz. samostojna institucija na učinkovit, pregleden in odgovoren način, brez kakršnih koli neprimernih političnih ali drugih zunanjih vplivov.
4. Domači sistemi zaposlovanja, spodbujanja oz. napredovanja in premeščanja tožilcev in tudi vsi disciplinski postopki morajo zagotoviti potrebna jamstva in zaščitne ukrepe za neodvisno, samostojno in pregledno odločanje in morajo biti urejeni s preglednimi in objektivnimi merili.
5. Državnim tožilstvom je treba zagotoviti potreben institucionalni, pravni in operativni okvir ter človeške, finančne in tehnične vire, da se zagotovi, da bodo tudi v najbolj zapletenih primerih korupcije končne odločitve sprejete brez nepotrebne odlašanja in pred iztekom ustreznih zakonskih zastaralnih rokov.

6. Države članice morajo zagotoviti potreben proračun za zagotovitev, da se zaposli zadostno število usposobljenih tožilcev ter da bo tožilstvu dodeljeno učinkovito in ustrezno usposobljeno podporno osebje (administrativno osebje itd.), in tudi da bo na voljo potrebna sodobna oprema in druga sredstva.
7. Tožilci in tožilstva morajo v skladu z veljavno zakonodajo in predpisi hitro postopati v zapletenih postopkih v zvezi z začasnim zavarovanjem, zasegom, zaplembo, odvzemom in vrnitvijo premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem.
8. Sprejeti je treba vse potrebne ukrepe za zagotovitev nepristranskosti, strokovnosti in specializacije tožilcev (in po potrebi drugih deležnikov) v boju proti korupciji. Še toliko bolj pomembno je, da se ti tožilci redno usposablajo med delom.
9. Kadar vodijo ali nadzirajo preiskavo, morajo tožilci imeti učinkovit dostop do vseh ustreznih virov informacij, ki so pogosto shranjene v javnih ali zasebnih podatkovnih zbirkah, kot so evidence premoženja in poslovnih deležev ali prijavljenega premoženja, bančni izpiski in davčni podatki, če je potrebno, tudi na podlagi sodnega pooblastila.
10. Skozi celotno fazo preiskave in pregona morajo tožilci strogo spoštovati in varovati pravice obtožencev, zlasti z doslednim spoštovanjem in uporabo načela nujnosti in sorazmernosti, predvsem pri uporabi prisile in posebnih preiskovalnih tehnik.
11. Da bi lahko obravnavali zapletene primere korupcije, je dobro vodenje zadev s strani tožilcev nujno in lahko poteka v različnih oblikah, na primer z ustanavljanjem specializiranih skupin tožilcev ter z zagotavljanjem najprimernejšega in najučinkovitejšega pretoka informacij v tožilstvu.
12. CCPE poudarja pomen sodelovanja in usklajevanja med tožilstvi na eni strani in organi kazenskega pregona, carinskimi organi, finančnimi obveščevalnimi enotami in službami za preiskovanje davčnih goljufij, nadzornimi institucijami itd. na drugi strani.
13. Države članice morajo imeti stroga pravila o tem, kako zaščititi osebe, ki imajo notranje informacije o posameznih storilcih in njihovih kriminalnih shemah. Potencialni žvižgači imajo pogosto temeljno vlogo pri razkrivanju korupcije. Njihovo identiteto in osebno integriteto je treba v primeru razkritja informacij zaščititi.
14. V primeru neprimerne vmešavanja je treba tožilcem in preiskovalcem, ki sodelujejo v postopkih, in njihovim družinam, zagotoviti ustrezno zaščito.
15. Ker je korupcija pogosto čezmejne narave, je izjemno pomembno, da učinkoviti mehanizmi izročitve in medsebojne pravne pomoči omogočajo neposreden stik in sodelovanje med tožilstvi različnih držav članic, vključno z izmenjavo informacij z nejavnimi akterji, civilno družbo in nevladnimi organizacijami.
16. Da bi zagotovili široko usklajen pristop k boju proti korupciji, morajo države članice po potrebi ratificirati najpomembnejše mednarodne instrumente za boj proti korupciji.