MITRA TRANSLATIONS ™

www.mitratranslations.com

Varna 9000, Bulgaria
11a Tsar Asen Str., office 4

Варна 9000, България
ул. Цар Асен 11а, офис 4

+359 (0)895 450 755
+359 (0)52 620 280
office_varna@mitra-bg.com

Sofia 1407, Bulgaria
24 Stefan Karadzha Str., fl. 2, office 7

София 1407, България
ул. Стефан Караджа 24, ет. 2, офис 7

+359 (0)876 999 791
+359 (0)2 43 90 170
office_sofia@mitra-bg.com

Shumen 9700, Bulgaria
19 Dobri Voinikov Str.

Шумен 9700, България
ул. Добри Войников 19

+359 (0)895 450 760
+359 (0)54 800 340
office_shumen@mitra-bg.com

Превод от английски език

[Емблема]

[Емблема: Съвет на Европа]

КСЕП (2019)2

Париж, 22.11.2019 г.

КОНСУЛТАТИВЕН СЪВЕТ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ПРОКУРОРИ

(КСЕП)

Становище № 14 (2019) на КСЕП:

„Ролята на прокурорите в борбата с корупцията

и свързаните с нея икономически и финансови престъпления“

I. Въведение: цел, обхват, определения

А. Цел

1. Консултативният съвет на европейските прокурори (КСЕП) е създаден от Комитета на министрите на Съвета на Европа през 2005 г. със задачата да формулира становища по въпроси, свързани с прилагането на Препоръка Rec (2000) 19 на Комитета на министрите спрямо държавите членки относно ролята на прокуратурата в системата на наказателното правораздаване.[1]

[1] При съставянето на своите становища КСЕП взима предвид други относими Препоръки и инструменти, приети след неговото създаване, особено Препоръка REC(2012)11 на Комитета на министрите към Държавите цленки относно ролята на прокурорите извън системата на наказателното правосъдие.

Member of CISQ Federation RINA ISO 9001

Регистрирано във Варна, България.
Митра™ Транслейшънс. Всички права запазени.

Registered in Varna, Bulgaria.
Mitra™ Translations. All rights reserved.

2. В съответствие с мандата, предоставен му от Комитета на министрите, КСЕП подготви това становище относно ролята на прокурорите в борбата с корупцията и свързаните икономически и финансови[2] престъпления.

3. Както вече беше подчертано в предишни становища на КСЕП, задачите, възложени на прокурорите, се различават в различните държави предвид различния конституционен и законодателен контекст и правните традиции. Затова системата за наказателно правосъдие на някои държави членки уреждат принципа за „законност“ като основа на наказателното преследване, докато други държави членки уреждат принципа на „преценка“ или „възможност“, други притежават комбинация от тези принципи. Някои държави членки възлагат на прокурорите осъществяването на общ надзор на полицията и следователите, а други не[3]. В държавите, в които прокурорите упражняват общ надзор над разследването, те могат да провеждат разследване, или разследването се провежда от полицията под ръководството на прокуратурата.

4. Независимо от различните системи на наказателно преследване, могат да бъдат изведени общи изисквания и предизвикателства във връзка с ефективната борба с престъпността и по отношение на зачитането на човешките права на обвиняемия, интересите на държавите членки относно наказателната политика и правата на пострадалите и другите участници в наказателното производство. Настоящото становище има за цел да изготви общи насоки и стандарти как прокурорите да действат в специфичното поле на корупцията и свързаните икономически и финансови престъпления. Заключенията и препоръките на това становище също се прилагат *mutatis mutandus* към действията на прокурорите в държавите членки, в които прокурорите осъществяват функции извън полето на наказателното право. Някои от констатациите могат да се отнасят в по-голяма степен към определени системи на наказателно преследване, отколкото към други. Все пак, настоящото становище няма за цел да изрази предпочитание към една или друга система, а по-скоро цели да насърчи подобряването на всички системи. Затова становището може да бъде използвано като източник на идеи за

---

[2] В някои държави членки концепцията за икономическите престъпления включва също и финансовите престъпления.

3 Виж, например, Становище № 13 (2018) на КСЕП относно независимостта, отчетността и етиката на прокурорите, параграф 9.

всички участници в наказателното производство, по-специално от гледна точка на обединяването в постигането на по-висока ефективност.

Б. Обхват

5. Борбата с корупцията и свързаните икономически и финансови престъпления представлява интерес и изисква въвличането на много публични и частни участници, като прокурори, съдии, разследващи полицаи, експерти, надзорни органи, държавни институции, медии, неправителствени организации и други заинтересовани участници от гражданското общество. КСЕП изразява желание принципите, заложени в това становище, освен за прокурорите, да дадат вдъхновение за действията на другите заинтересовани и свързани участници, за да се постигнат по-високи цялостните резултати.

6. Целта на това становище е да посочи определени персонални и институционални подходи, които да бъдат прилагани от прокурорите и прокуратурите, участващи в борбата с престъпления, сложни по природа и често извършвани прикрито, като корупция и свързаните икономически и финансови престъпления (определени по-долу). Настоящото становище по-специално се фокусира върху престъпленията на високо ниво в тази сфера, например когато прокуратурата и прокурорите срещат определени предизвикателства, свързани с материалното право и процедура. В тази връзка, се препоръчва да се взема мнението на прокуратурата винаги, когато изпълнителната или законодателната власт изготвят нови правила или норми в тази област.

7. КСЕП набляга от самото начало, че ефикасната и ефективна и в същото време прозрачна и зачитаща човешките права прокурорска борба срещу корупцията и свързаните икономически и финансови престъпления, зависи в голяма степен от политическата воля наистина да се справи и да контролира такова престъпно поведение. Затова, държавите членки трябва не само да покажат силна отдаденост, но и да насърчават създаването на подпомагаща среда за своите прокуратури и за прокурорите, занимаващи се с такива престъпления, както и да разширят участието им в международното сътрудничество в тази сфера.

8. Ефективната борба с корипцията и свързаните икономически и финансови престъпления и силно увреждащият ефект на подобно поведение върху общественото доверие, социалната стабилност и икономическото благосъстояние на дадена държава и върху принципите на справедливост и

равнопоставеност на лицата пред закона, не е само въпрос на наказателно преследване на извършителите. От първостепенно значение е да се използват всички подходящи правни, законодателни и други средства за предотвратяване на такива престъпления. Необходимо е обществото като цяло и прокурорите, работещи в областта на корупцията и свързаните престъпления, да са напълно наясно с изключително увреждащия характер на тези престъпления. Трябва да се води постоянна борба с толерантността към корупцията.

9. При подготовката на това становище КСЕП е разчитал на Становище № 1 (2007) относно начините за подобряване на международното сътрудничество в областта на наказателното правосъдие, Становище № 3 (2008) относно ролята на прокурорските служби извън областта на наказателното право, Становище № 7 (2012) относно управлението на средствата на прокуратурите, Становище № 8 (2013) относно отношенията между прокурорите и медиите, Становище № 10 (2015) относно ролята на прокурорите в наказателните разследвания, Становище № 11 (2016) относно качеството и ефективността на работата на прокурорите, включително в борбата с тероризма и тежката и организирана престъпност, Становище № 12 (2017) относно ролята на прокурорите по отношение н правата на жертвите и свидетелите в наказателни производства, и Становище № 13 (2018) относно независимостта, отчетността и етиката на прокурорите.

10. КСЕП също е разчитал на най-важните инструменти и заключения на Съвета на Европа в областта на борбата с и предотвратяването на корупцията, най-вече на Наказателна конвенция относно корупцията (1999)[4], Гражданската конвенция за корупцията (1999)[5], Препоръка Rec(2000) 10 на Комитета на министрите към държавите членки относно кодексите за поведение на държавните служители (2000), констатациите на Групата държави срещу корупцията (GRECO) от петия етап на оценката[6] до сега, и документи на MONEYVAL (Комитет на експертите за оценка на мерките за борба срещу прането на пари, под ръководството на

[4] Сборник с Договори на Европейския съюз - № 173.
[5] Сборник с Договори на Европейския съюз - № 174.
[6] Особено констатациите от четвъртия етап на оценка, изпълнени до голяма степен, относно „Предотвратяване на корупцията във връзка с депутати, съдии и прокурори", които са от особен интерес за КСЕП при подготвянето на настоящото Становище.

Съвета на Европа), както и относима съдебна практика на Европейския съд за правата на човека (ЕСПЧ) относно престъпността и свързани с нея въпроси[7].

11. Инструментите за борба срещу корупцията на други международни организации и механизми също са взети под внимание, преди всичко Конвенцията на ООН срещу корупцията от 2003 г.[8] и Насоките за ролята на прокурорите от 1990 г., Конвенцията за Организацията за икономическо сътрудничество и развитие за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки от 1997 г.[9], Конвенцията на ЕС за борба с корупцията, в която участват длъжностни лица на Европейските общности или длъжностни лица на държавите-членки на Европейския съюз от 1997 г.[10], Законът образец относно борбата с корупцията, приет от Междупарламентарната асамблея на участващите страни от Общността на независимите държави през 1999 г., Рамково решение 2003/568/ПВР на Съвета от 22.07.2003 г. относно борбата с корупцията в частния сектор[11], както и 13 публикации на Работната група за финансово действие (FATF) по въпросите на корупцията[12]. КСЕП също взе под внимание Стандартите за професионална отговорност и Становище за основните задължения и права на прокурорите, приети от Международната асоциация на прокурорите през 1999 г.

12. КСЕП използва като основа проекта за становище, подготвен от д-р Райнер Хорнунг Йост, заместник главен прокурор в Прокуратурата на Льорах (Германия), бивш директор на Германската съдебна академия, и му благодари за неговия ценен експертен принос към работата на КСЕП.

В. Определения

13. КСЕП подчертава, че не съществува общоприето становище за корупция. Според него като най-добра отправна точка за определяне на термина „корупция“ в обхвата на настоящото становище може да се използва Наказателната конвенция срещу корупцията на Съвета на Европа (ETS173),

---

[7] Например, напоследък ЕСПЧ *Gutsanovi v. Bulgaria* – 34529/10, решение от 15.10.2013 (Раздел IV); *Apostu v. Romania* – 22765/ 12, решение от 03.02.2015 (Раздел III), *Tsalkitzis v. Greece* (№ 2) – 72624/10, решение от 19.10.2017 (Раздел I).

[8] Резолюция 58/4 на Общото събрание на ООН от 31.10.2003 г.

[9] Заедно с Препоръка относно по-нататъшната борба с подкупването на чужди длъжностни лица от 2009 г.

[10] Официален вестник на ЕС C 195, 25.06.1997, стр. 0002—0011.

[11] Официален вестник на ЕС L 192, 31.07.2003, стр. 54 - 56.

[12] Като правило, издадено в сътрудничество с Работната група за борба корупцията на Г20.

както е приложена от GRECO[13]. Това означава, че „корупцията“ е концепция, която съдържа или разглежда различни престъпления, например активен и пасивен подкуп в публичния и частния сектор и търговия с влияние. Явления като корупция в резултат на приемането на подаръци, обществени поръчки или незаконното обогатяване също вредят на общественото доверие в доброто функциониране на дадена държава и зачитане на върховенството на закона.

14. В значителен брой случаи корупционните престъпления са преплетени с други – често извършвани прикрито – явления като икономически и финансови престъпления, например измами, данъчни измами, изпиране на пари, злоупотреба и др. Следователно специализираните прокуратури и/или прокурорите често не се занимават само с престъпления, свързани с корупция, но и с други икономически и финансови престъпления, например компютърни измами, кражба на интелектуална собственост, нарушения на конкурентното право, нарушения на правилата за финансовите пазари, измамен банкрут и/или престъпления, свързани с несъстоятелност. Корупцията може да е свързана и с такива престъпления като трафик на хора, контрабанда на мигранти, незаконен труд, престъпления, свързани с нарушаване на екологичното право териториалното устройство и т. н.

15. В резултат на това, за целите на настоящото становище, когато се използва терминът „корупция“, той включва и свързаните с него икономически и финансови престъпления.

II. Предизвикателства пред прокуратурата и отделните прокурори в борбата с корупцията

16. Прокурорите са изправени пред редица предизвикателства в борбата с корупцията. Например в някои държави може да липсва политическа воля, особено доколкото се касае за корупция на високо равнище от влиятелни лица[14]. Може също така да се случи някои политици да се стремят да оказват незаконно влияние върху разследванията, особено когато последните се отнасят лично за тях или техните семейства, други членове на правителството или Парламента, техните политически партии или приятели в бизнеса и други подобни.

[13] В нейния трети етап на оценка.

[14] Често включваща финансови средства в особено голям размер.

17. Корупцията включва доста често по-малко видими, но сложни механизми, като тяхната оценка представлява истинско предизвикателство за прокурорите. В същото време обвиняемите може да разполагат със значителни ресурси, позволяващи им да изградят сложна защитна стратегия, която трудно може да бъде преодоляна. И накрая, прокуратурата и прокурорите трябва да могат да се противопоставят на възможните тактики за отлагане, като същевременно гарантират принципа на равнопоставеност на страните. Те следва също така да разполагат с достатъчно и адекватни средства за правилно извършване на наказателното преследване, а съдилищата следва да разполагат с набор от подходящи и пропорционални санкции за целите на осъждането.

18. Колкото по-сериозна е корупцията на високо равнище, толкова по-голяма е възможността за тясна връзка с организираната престъпност[15].

19. Конкретните предизвикателства, пред които са изправени прокурорите при борбата с корупцията, свързани с нейния прикрит и сложен характер, са валидни и за борбата със свързаните с нея икономически и финансови престъпления. Освен това по-нататъшните предизвикателства допринасят за сложността на задачата на прокурорите. Борбата с тежката икономическа престъпност най-често води до необходимост от задълбочен икономически анализ и необходимост от обработване на обемни преписки, които често се съсредоточават върху поредица от престъпни деяния. Освен това днешните престъпници с бели якички често използват опита си в комуникационните технологии, за да прикрият самоличността си, престъпленията, които извършват, и съответните доказателства. Прокуратурите следва да предоставят изчерпателна и актуална информация, включваща статистически данни за степента и характеристиките на корупцията в съответните държави.

20. Сериозната икономическа престъпност означава по същество, че един или няколко субекта, включително публични и частни субекти, или лица, може да са понесли значителни финансови загуби. Така че когато се занимават с този вид престъпление, прокурорите трябва да са запознати с правата и очакванията на пострадалите и трябва да гарантират сигурността на свидетелите. Те трябва също така да могат да се справят, в съответствие с приложимите закони и правила, с необходимата бързина със сложното производство, отнасящо се до

[15] Виж Становище № 11 (2016) относно качеството и ефективността на работата на прокурорите, включително в борбата с тероризма и тежката и организирана престъпност,

замразяването, отнемането, конфискацията и възстановяването на активи от престъпна дейност, било то в полза на държавата и/или на пострадалите.

III. Институционални изисквания и гаранции

А. Законодателна рамка, ресурси, бюджет, персонал

21. В светлината на горепосочените многобройни предизвикателства, прокуратурата може само правилно и адекватно да се бори с корупцията и да засилва доверието на хората в публичните институции и в частния търговски сектор, когато съответната държава членка предоставя солидна конституционна и друга законодателна рамка, позволяваща на прокуратурата да действа като независима/автономна институция и по ефективен, прозрачен и подлежащ на отчитане начин, без неоправдано политическо или друго външно влияние.

22. Тъй като борбата с корупцията и икономическата престъпност може да бъде политически и друг чувствителен въпрос, от изключителна важност е вътрешните системи за набиране на персонал, насърчаване/развитие и прехвърляне на прокурори, както и дисциплинарните процедури, да предлагат необходимите мерки за защита и гаранции за независимото автономно и прозрачно вземане на решения и да се уреждат от прозрачни и обективни критерии[16].

23. Задължение на всяка държава членка е да осигури необходимата институционална, правна и оперативна рамка и човешки, финансови и технически ресурси, за да се гарантира, че дори в най-сложните случаи на корупция и икономически престъпления, окончателните решения са взети с цел да се избегне ненужно забавяне и, когато е уместно, преди изтичането на задължителния давностен срок. Следва да се избягва отпускането на недостатъчни финансови и човешки ресурси, които могат да бъдат една от основните причини, поради които обвинението може да реагира късно или снизходително в случаи на корупция. Същите заключения се прилагат и за други органи, участващи в процеса, като например полицията, други правоприлагащи и контролни органи, както и съдилищата. В този контекст броят на прокурорите, ангажирани с борбата с корупцията, следва да се основава на оценка на

[16] За повече подробности, виж Становище № 13 (2018) на КСЕП относно независимостта, отчетността и етиката на прокурорите, препоръки ii, iii и x..

важността на това престъпление за съответната държава, както и на нуждите на прокуратурата.

24. Разследването и наказателното преследване на сложните случаи на корупция също изисква по-специално предоставянето на прокуратурата на съвременно оборудване и други средства, например усъвършенстван хардуер и софтуер[17], както и сериозни професионалн икономически, банкови и компютърни познания.

25. Следва да се насърчава ефикасното използване от прокуратурата на процедурни инструменти за замразяване, изземване и конфискация на имущество, придобито чрез престъпление, тъй като това изземване на имущество от престъпници с бели якички ще има не само репресивен, но и превантивен и възпиращ ефект. Освен това, законовите или други регулаторни инструменти, които задължават длъжностно лице, което е окончателно осъдено за корупция, да подаде оставка или да бъде освободено от длъжност и да бъде възпрепятствано да кандидатства за държавна служба, поне за определен период от време, също имат важен репресивен и превантивен ефект.

26. Често юридически и фактически сложният и тромав процес на възстановяване на имуществото изисква достатъчен брой високомотивирани и професионални сътрудници. Всяка държава членка следва да предостави необходимия бюджет, за да се гарантира, че на прокуратурата редовно се осигуряват достатъчен брой компетентни прокурори и ефикасен и надлежно обучен помощен персонал (служители и т. н.) и експерти. КСЕП отбелязва, че няколко държави членки рефинансират разходите за наказателно преследване на корупцията и свързаните с случаи на икономически и финансови престъпления чрез имуществото и активите от престъпна дейност на извършителите с бяла якичка.

27. В някои държави-членки законът позволява юридическите лица да бъдат обект на наказателно преследване. Други държави членки са въвели административна или гражданска отговорност на юридическите лица за престъпни деяния на висшите длъжностни лица в полза на юридическите лица. Този подход може също така да се прилага в борбата срещу корупцията на лицата, действащи чрез юридически лица, като се лишава юридическото лице, което систематично участва в корупционни дейности, от неговите печалби, обект на разследване.

[17] За повече подробности, виж Становище № 13 (2018) на КСЕП относно независимостта, отчетността и етиката на прокурорите, параграф 45.

Необходими са също административни и/или граждански механизми за конфискация на активи в случаите, когато доказателствата сочат, че последните са получени чрез престъпна дейност на извършители с бели якички, особено в случаите на доходи, укрити от данъчните органи.

28. Прокурорите, когато извършват или контролират разследването, трябва да имат, при необходимост, съдебно разрешение, ефективен достъп до всички източници на информация, често съхранявани в публични или частни бази данни. Освен това е от решаващо значение да се гарантира достъпът на прокуратурата до регистрите на имущество и интереси или имуществени декларации, които периодично се предоставят от длъжностни лица и други лица в съответствие с националното законодателство, за да се възпират потенциалните извършители на престъпления, свързани с корупция, и да провежда наказателно преследване, когато такова деяние е извършено. Това е основен инструмент за разкриване на съществуваща система на корупция или свързани престъпни структури. Достъпът до банкови архиви или данъчна информация е от първостепенно значение за ефективното наказателно преследване по делата за корупция.

В. Организационни механизми и специализация на прокурорите

29. КСЕП насърчава държавите членки да предприемат всички необходими мерки за осигуряване на безпристрастност, професионализъм и специализация на прокурорите и другите заинтересовани страни, когато е целесъобразно, при борбата с корупцията.

30. Значителен брой държави членки са създали централни органи за борба с корупцията. В зависимост от вътрешното регулиране тези органи също така имат, понякога изключителни, процесуални компетенции в разследването на този вид престъпления. В други държави децентрализирани, но специализирани прокуратури, или най-малкото специализирани звена в рамките на тези прокуратури - се борят с корупцията. И накрая, в малките прокуратури отделните прокурори са специализирани в борбата с корупцията като цяло, което следва да се разглежда като минимален стандарт, за да се гарантира посочения по-горе висок професионализъм, който се очаква от прокурори, занимаващи се с тези престъпления.

31. За да може да се работи по сложни случаи на корупция, е необходимо добро управление на делата от страна на прокурорите. В зависимост от конкретната

система, наказателните преследвания и, когато е приложимо, разследванията на прокуратурата, могат да бъдат централизирани. Това не изключва създаването на екипи от прокурори в особено сложни и чувствителни случаи на високо равнище, както при разследването, така и в съдебната фаза. Като се има предвид че такива случаи са сложни и отнемащи много време, следва да се гарантира най-целесъобразният и ефективен поток от информация в рамките на прокуратурата.

32. Възможно най-доброто сътрудничество и пренос на информация са не само вътрешна предпоставка за прокуратурата, но и много важен фактор за отношенията между прокуратурата и другите заинтересовани страни, участващи в борбата с корупцията. КСЕП подчертава значението на сътрудничеството и координацията между прокуратурата, от една страна, и правоприлагащите органи, митниците, звената за финансово разузнаване и службите за разследване на данъчни измами, надзорните институции и др. друг, чийто професионализъм и специализация също са незаменими.

33. По-специално, по отношение на сложните и чувствителни случаи на корупция на високо равнище, участващите прокурори следва да имат достъп до необходимия външен експертен опит. Това се отнася например до анализа на балансите или компютърните бази данни и оборудване, съхранявани от други органи. В някои случаи може да бъде доста полезно да се привлекат такива неправни експерти (експерт-счетоводители и др.) за членове на интердисциплинарни екипи, работещи по определен аспект на конкретен случай под надзора на прокурора.

В. Разпределение на дела и натовареност

34. Като общо правило разпределянето на случаите на корупция и регулирането на работното натоварване трябва да следва обективна система на разпределение в съответствие със сложността и потенциалната трудност на случаите, както и знанията, способностите и уменията на прокурорите. Освен това прокурорите, които отговарят за тези случаи, следва да получат необходимата подкрепа и да им бъде предоставено достатъчно време, съответстващо на сложността на случаите.

Г. Подходящи и адаптирани инструменти за разследване и наказателно преследване и лица, подаващи сигнали

35. Корупцията на високо равнище по същество е много тежко престъпление и може да обхване редица престъпления. Затова е необходимо да се предостави на прокурорите (и/или, в зависимост от системата, на полицията) пълна гама от законови инструменти за разследване, включително специални техники за разследване. Това включва и използването на адекватни технологии.

36. КСЕП желае отново да подчертае, че за приемането на резултатите от разследването е от първостепенно значение в едно демократично общество принципите на необходимост и пропорционалност да бъдат стриктно спазвани при прилагането на средства за принуда и специални техники за разследване, като същевременно се предоставят на прокуратурата всички инструменти за събиране на съответните доказателства за наказателно разследване или административно разследване на юридически лица. Всяко непропорционално ограничение на основните човешки права и свободи следва да се избягва чрез установяване на ясни ограничения и критерии за прилагането на дадено средство за разследване[18]. Мерките, които предполагат най-голямо вмешателство, следва да се налагат въз основа на независимо съдебно разрешение. След като такава мярка бъде наложена от съд, задачата на прокуратурата е, когато извършва разследването, да разглежда задълбочено и постоянно на всеки етап от производството дали все още има необходимост от продължаването на тази мярка.

37. Държавите членки следва да разполагат със строги правила относно начините за защита от даден орган/организация на лицата, които имат вътрешна информация относно определени извършители и техните престъпни схеми. Тези потенциални лица, подаващи сигнали за престъпления, често играят важна роля в разкриването на корупцията. Тяхната идентичност следва да бъде защитена в случай на разкриване на информация. Държавите членки следва да гарантират, че разпоредбите относно защитата на особено уязвимите свидетели в наказателното производство също се прилагат, когато е целесъобразно, по отношение на лицата, подаващи сигнали за престъпления, особено във фазата на разследването. Това може да включва, *inter alia*, специфични поверителни начини за управление на източници на информация, които винаги да защитават правото на обвиняемия на справедлив съдебен процес.

[18] Виж Становище № 11 (2016) на КСЕП относно качеството и ефективността на работата на прокурорите, включително в борбата с тероризма и тежката и организирана престъпност, параграф 65.

38. Потенциалните лица, подаващи сигнали за престъпления, които желаят да разгласят информация, следва да знаят към кого да се обърнат и какви мерки за защита ще се прилагат за тях. Поради това е много полезно да се посочат, в рамките на или в пряко сътрудничество с прокуратурата, конкретни лица за контакт и да се направят данните за контакт публично достъпни. Следва също да се отбележи, че потенциалните лица, подаващи сигнали, могат да бъдат съучастници в престъплението, което разкриват. В някои случаи може да им бъде предоставен имунитет или друга форма на определено помилване, защото поемат големи рискове чрез предоставянето на информация. Лицата, подаващи сигнали за престъпления, следва да бъдат осведомени възможно най-бързо за всички мерки за защита, предвидени за тях.

Д. Международно сътрудничество

39. В значителен брой случаи извършеното икономическо и финансово престъпление е от трансграничен характер, което изисква сътрудничество между прокуратурата и правоприлагащите органи на няколко държави или международни, включително наднационални, органи, банковата система в световен мащаб. Възможно е също така финансовите вреди да не се ограничават до национално равнище, а да засегнат едновременно финансовите интереси на няколко държави, международни, включително наднационални, организации (напр. Европейския съюз (ЕС)) и чуждестранни физически лица или образувания.

40. Извършителите имат, например, интерес да скрият своите печалби и съответните доказателства в друга държава или в няколко държави едновременно. Поради това те не следва да могат да се възползват от липсата на инструменти за сътрудничество между държавите или техните различни наказателноправни системи и процедурни правила. Следователно, изключително важно е ефективните механизми за екстрадиция и правна помощ да позволяват пряк контакт и сътрудничество между прокуратурите на различни държави членки, като се използват модерни и достатъчно сигурни техники за комуникация[19].

[19] Становище № 1 (2007) на КСЕП относно начините за подобряване на международното сътрудничество в областта на наказателното правосъдие

41. С цел да се осигури широко хармонизиран подход към борбата с корупцията, КСЕП приканва държавите членки да ратифицират, където е приложимо, най-важните международни инструменти в обхвата на настоящото становище.

42. КСЕП приканва държавите членки да приемат на двустранно или многостранно равнище и при необходимост подобни механизми и мерки, за да улеснят практическото сътрудничество между прокуратурата и правоприлагащите органи на държавите членки, в борбата с трансграничната корупция. КСЕП отбелязва продължаващите усилия на Службата на ООН по наркотиците и престъпността (СНПООН), ЕС20 и други регионални (подрегионални) инициативи в тази насока. Освен това КСЕП признава улесняването на практическата подкрепа за това сътрудничество, предоставено от институции като ЕВРОЮСТ, както и неформални организации като Международната асоциация на прокурорите.

43. Освен това в трансгранични случаи, за да се отнемат трайно печалбите на извършителя на престъплението в полза на държавата или установените пострадали[21], взаимно признаване или изпълнение, чрез правна помощ, на временно отнемане и окончателни решения за конфискация, издадени от държава членка по отношение на имущество в друга държава членка, би могло да улесни замразяването, конфискацията и отнемането или връщането на имущество, придобити чрез престъпна дейност.[22]

44. За да се борят с корупцията по ефикасен начин, държавите членки следва да си съдействат при предоставянето на информация, необходима за предотвратяване, разкриване и разследване на престъпления, свързани с корупция, включително

---

[20]Следва също така да се отбележи, че ЕС разработи конкретни инструменти и механизми, за да се гарантира по най-ефективен начин борбата с трансграничната престъпност, и по-специално с цел да се гарантира възможно най-добрата защита на финансовите интереси на ЕС. Местните прокуратури се ползват от практическата подкрепа от Службата за борба с измамите ОЛАФ, от Евроюст, както и от Европейската съдебна мрежа по наказателноправни въпроси. В близко бъдеще Европейският прокурор и нейните съответни колеги в държавите членки ще навлязат в тази област. Многостранните договори като Конвенцията от 29 май 2000 г. относно взаимопомощта по наказателноправни въпроси между държавите членки на Европейския съюз, въведоха нови иновативни инструменти за разследване и наказателно преследване, например създаването на съвместни екипи за разследване (СЕР) в подходящи случаи на организирана трансгранична престъпност. Виж също Директива 2014/41/ЕС на ЕС от 3 април 2014 година относно Европейската заповед за разследване по наказателноправни въпроси.

[21] Виж Становище № 12 (2017) на КСЕП.

[22] Виж, например Рамково решение 2003/577/ПВР на Съвета от 22 юли 2003 година относно изпълнение в Европейския съюз на заповеди за обезпечаване на имущество или доказателства, както и Регламент (ЕС) 2018/1805 на Европейския Парламент и на Съвета от 14 ноември 2018 година относно взаимното признаване на актове за обезпечаване и конфискация, след Рамкови решения 2003/577/ПВР и 2006/783/ПВР на Съвета.

тези за подаване на невярна и/или недостатъчна информация в декларациите на длъжностните лица и другите заинтересовани лица по отношение на тяхното имущество, приходи, разходи и интереси дори при отсъствие на наказателно разследване.

Е. Прозрачност и контакти на прокурорите с медиите

45. Прозрачността при упражняването на функциите на прокурорите е ключов елемент от върховенството на закона, една от важните гаранции за справедлив процес, необходима за гарантиране на обществените увереност и доверие. Положителният имидж на прокуратурата представлява важен елемент на общественото доверие в правилното функциониране на правосъдната система. С цел да се развие открито взаимодействие на прокуратурата с обществото[23], прокуратурата следва да предприеме про-активен подход. Възможно най-широкият законен достъп на медиите и обществеността до информация за дейността на прокурорите служи и за укрепване на демокрацията и прозрачността.

46. Това е особено вярно, когато става въпрос за наистина устойчива и успешна борба с корупцията. Справянето с корупцията във всички нейни аспекти и изкореняването й е възможно само когато е придружено от откритост и прозрачност и не съществува възможност за неоправдано или незаконосъобразно политическо или друго влияние.

47. По принцип прокуратурите следва да предоставят подходяща информация на медиите и на обществеността на всички етапи от тяхната дейност по отношение на борбата с корупцията, включително чрез техните уебсайтове. В същото време това следва да се извърши при надлежно спазване на законовите разпоредби относно защитата на личните данни, неприкосновеността на личния живот, достойнството, презумпцията за невинност, етичните правила в отношенията с други участници в производството, както и правните разпоредби, които изключват или ограничават оповестяването на определена информация, особено

[23] Виж Становище № 8 (2013) на КСЕП относно отношенията между прокурорите и медиите, параграфи 30-31.

когато това се изисква, за да се гарантира сигурността и последователността на разследването[24].

IV. Лични изисквания и гаранции

А. Почтеност, безпристрастност, независимост и защита

48. Прокурорите, занимаващи се с корупция, са в много чувствителна професионална позиция и поради това е още по-важно да спазват европейските и международните стандарти за професионално поведение[25] на прокурорите. Важно е да се има предвид че установените принципи също се отнасят до поведението на прокурорите извън тяхната длъжност и извън професионалната им роля.

49. Прокурорите трябва по-специално да демонстрират абсолютна добросъвестност и неутралност, независимост от всякакъв вид пристрастие, преференции или фактори, и да бъдат водени само от закона. Прокурорите следва също така да избягват всякакъв риск от неоправдан натиск, независимо дали външен или вътрешен[26], и да се възползват от гаранциите за независимост, автономност и прозрачност при вземане на решения. Те следва да бъдат, както и да изглеждат безпристрастни в решенията си, да бъдат прозрачни, да избягват конфликт на интереси и да не облагодетелстват никоя от страните в наказателни и други производства. Когато съществува риск прокурорът да не може да спазва дистанция от някоя от страните, той/тя следва да се въздържа от разглеждането на делото.

50. В случаите, когато е налице корупция сред прокурорите, всяко впечатление за или проява на преференциално третиране по отношение на обвиняемия следва да се избягва от прокурора, който отговаря за случая, спазвайки принципа на равенство на всички пред закона.

51. Прокурорът следва да бъде отстранен при спазване на установената в закона подходяща процедура, от случаи, свързани с корупция, когато има признак на

---

[24] Виж Становище № 8 (2013) на КСЕП относно отношенията между прокурорите и медиите, параграф 38.

[25] Както е посочено в становище No 13 (2018) на КСЕП относно независимостта, отчетността и етиката на прокурорите централен инструмент в това отношение са и така наречените "насоки от Будапеща", т. е. Европейски насоки за етика и поведение на прокурорите, приети от името на Съвета на Европа от Конференцията на главните прокурори в Будапеща на 31 май 2005, КГПЕ (2005) 05.

[26] Виж Становище № 13 (2018) на КСЕП относно независимостта, отчетността и етиката на прокурорите.

потенциално пристрастие, предпочитание или конфликт на интереси. С това право обаче не следва да се злоупотребява и решенията за отстраняване на прокурор следва да бъдат обосновани и документирани. В случай на явно неправилно управление на делата от страна на прокурора, може да се образува дисциплинарно или, според случая, наказателно производство срещу него. В случай на необходимост трябва да има механизми за определяне и уреждане на всякакви конфликти на интереси, установени в прокуратурата и нейните органи.

52. В случай на ненужна намеса следва да се прилага подходяща защита за прокурорите и разследващите лица, участващи в производството, и техните семейства[27].

Б. Специфично обучение

53. Професионалните изисквания за прокурори, които се борят с корупцията, са особено високи. Поради това е още по-важно тези прокурори да преминат редовно вътрешно обучение, колкото е възможно по-специализирано, в отговор на специфичните им нужди.

54. Това обучение следва да обхване законодателството и съдебната практика, както вътрешното развитие, така и съдебната практика на международните съдилища, като Европейския съд по правата на човека и, когато е уместно, Сметната палата и Европейския съд. Прокурорите следва също така да са запознати с ролята и функционирането на съответните международни органи в тази област, както и с техните нструменти и препоръки.

55. Превенцията, разследването и наказателното преследване на корупцията често са от мултидисциплинарен характер. Следователно, продължаващото обучение на прокурори, работещи в областта на борбата с корупцията и икономическата престъпност, може да включва и способности като четене и разбиране на балансите, разбиране на информационни технологии, работа със сложен софтуер и др. За тази цел могат да бъдат привлечени обучители и експерти извън прокуратурата. Може да бъде от практическа полза организирането на обмяна на опит в противодействието на корупцията между прокуратурите на различни държави.

---

[27] Виж Стандартите за професионална отговорност и Декларацията за основните задължения и права на прокурорите от 1999 г. и Декларацията за минимални стандарти относно сигурността и защитата на прокурорите и техните семейства от 2008 г., разработена от Международната асоциация на прокурорите (МАП).

56. Прокурорите в обхвата на настоящото становище трябва да бъдат особено устойчиви на стрес. Те трябва да са в състояние да се справят с много обемисти преписки и особено квалифицирани обвиняеми и защитници. За да се избегне професионалното изчерпване, е важно обучението да включва и така наречените „меки“ умения, като управление на стреса, управление на дела, критично мислене, трениране на паметта и други подходящи помощни умения. Ръководителите на прокурорските екипи също трябва да се възползват от такава подкрепа, както и от подходящо обучение за лидерство.

57. И накрая, обучението следва да бъде допълнено от по-неформални елементи на работното място. Това може да включва срещи и кръгли маси с други институции, длъжностни лица и експерти, които се борят с корупцията. КСЕП подчертава добавената стойност на създаването на контакти в това отношение.

В. Зачитане на правата на обвиняемите

58. Прокурорите следва да насърчават и зачитат принципа на равенство между обвинението и защитата, презумпцията за невиновност, правото на справедлив съдебен процес, независимостта на съда, принципа на разделение на властите и задължителната сила на окончателните решения на съда и други приложими права, залегнали в съответните международни актове.

59. По време на фазата на разследване и наказателно преследване прокурорът следва изцяло да зачита и защитава правата на обвиняемите, по-специално чрез стриктно зачитане и прилагане на принципите на необходимост и пропорционалност. Това е валидно с по-голяма сила, когато са приложени специални техники за разследване; те следва да бъдат запазени за наказателни дела от особено значение и тежест[28].

60. Въпреки сложния характер на престъпленията, попадащи в обхвата на настоящото становище, прокурорите следва да вземат решение относно обвинителния акт или прекратяването на дело в разумен срок. Съответно, ако

[28] КСЕП се позовава на констатациите си в предишни становища, и по-специално в Становище No 10 (2015) относно ролята на прокурорите в наказателните разследвания. Освен това, както вече бе споменато в точка 36 от настоящото становище, следва да се избягва непропорционално ограничаване на основните права и свободи чрез установяване на ясни ограничения и критерии за прилагането на даден инструмент за разследване.

обвиняемият е задържан в досъдебното производство, разследването и съдебният процес следва да бъдат възможно най-бързи.

61. Обвиняемият по делата за корупция и сродни престъпления има право на зачитане на правото му на неприкосновеност на личния живот и на презумпцията за невиновност, както правата и на всеки друг ответник. Прокурорът, който работи по делото, следва да зачита принципа на равно третиране съгласно закона. В същото време той/тя следва да избягва излагането на обвиняемия на ненужна публичност или предположения за вина от широката общественост.

V. Препоръки

Като взе предвид че:

няма общоприето определение за корупция, КСЕП счита, че най-удачната отправна точка за определяне на термина „корупция“ е Наказателната конвенция относно корупцията на Съвета на Европа (ETS173), както е приложена от GRECO. Това означава, че „корупцията“ е концепция, която съдържа или се отнася за множество престъпления, като активен и пасивен подкуп в публичния и частния сектор и търговия с влияние;

в значителен брой случаи престъпленията, свързани с корупцията, са преплетени с други – често прикрити – проявления на икономическа и финансова престъпност, например измами, данъчни измами, изпиране на пари, злоупотреба и др. Следователно, ефективната борба с корупцията следва да включва и справянето с други свързани икономически и финансови престъпления;

изключително важно е да се използват всички подходящи правни, законодателни и други инструменти преди всичко за предотвратяването на корупцията и свързаните с нея икономически и финансови престъпления;

всъщност ефективната борба с корупцията и свързаните с нея икономически и финансови престъпления и силно увреждащият ефект на този вид поведение върху общественото доверие, социалната стабилност и икономическото благосъстояние на дадена държава, както и относно принципите на правосъдието и равенството на всички лица пред закона, не е само въпрос на

наказателно преследване на извършителите, а най-вече на предотвратяването на възникването на такива престъпления;

необходимо е както обществото като цяло, така и прокурорите, занимаващи се с корупция и свързаните престъпления, по-специално, да са напълно наясно с изключително вредната същност на тези престъпления. Непрекъснато трябва да се води борба с толерантността към корупцията;

КСЕП постигна съгласие по следните основни препоръки:

1. Като се има предвид че прокурорите са изправени пред редица особени предизвикателства, когато се борят с корупцията, държавите членки следва да положат последователни и системни усилия за създаване на благоприятна среда за тяхната работа.
2. Политическата воля за борба с корупцията следва да бъде ясно и последователно демонстрирана и потвърдена на най-високо равнище.
3. Държавите членки следва да създадат солидна конституционна и законодателна рамка, която да позволи на прокуратурата да действа като независима/автономна институция и по ефективен, прозрачен и подлежащ на отчитане начин, без ненужно политическо или друго външно влияние.
4. Вътрешните системи за набиране на персонал, насърчаване/развитие и прехвърляне на прокурори, както и всякакви дисциплинарни процедури, следва да предлагат необходимите гаранции и мерки за защита на независимото, автономно и прозрачно вземане на решения и да се уреждат от прозрачни и обективни критерии.
5. Следва да се осигури необходимата институционална, правна и оперативна рамка и човешки, финансови и технически ресурси за прокуратурата, за да се гарантира, че дори при най-сложните случаи на корупция окончателните решения се вземат без неоправдано закъснение и преди изтичането на задължителния давностен срок.
6. Държавите членки следва да предоставят необходимия бюджет, за да се гарантира, че е назначен достатъчен брой компетентни прокурори, както и че е назначен ефективен и добре обучен помощен персонал (служители и др.) и се предоставят експерти на прокуратурата, както и че е осигурено необходимо модерно оборудване и други средства.

7. Прокурорите и прокуратурите следва, в съответствие с приложимите закони и правила, както с неолходимата бързина, да се справят със сложни производства по отношение на замразяването, задържането, конфискацията, отнемането и връщането на имущество, придобито чрез престъпления.

8. Следва да се предприемат всички необходими мерки, за да се гарантира безпристрастността, професионализма и специализацията на прокурорите (и други заинтересовани страни, когато е целесъобразно) в борбата с корупцията. Още по-важно е тези прокурори да преминават редовно вътрешни обучения.

9. Когато провеждат или упражняват надзор върху разследването, прокурорите трябва да получат, при необходимост, съдебно разрешение, ефективен достъп до всички източници на информация, често съхранявани в публични или частни бази данни, например регистри на имущество или имуществени декларации, банкови архиви и данъчна информация.

10. По време на фазата на разследване и наказателно преследване прокурорите следва внимателно да зачитат и защитават правата на обвиняемите, по-специално чрез стриктно зачитане и прилагане на принципите на необходимост и пропорционалност, особено при прилагането специални техники за разследване.

11. За да могат да работят по сложни случаи на корупция, доброто управление на делата от страна на прокурорите е абсолютно необходимо и може да има различни форми, например създаването на специализирани екипи от прокурори и целесъобразно и ефективно придвижване на информация в рамките на прокуратурата.

12. КСЕП подчертава значението на сътрудничеството и координацията между прокуратурите, от една страна, и правоприлагащите органи, митниците, звената за финансово разузнаване, службите за разследване на данъчни измами, надзорните органи и др.

13. Държавите членки следва да разполагат със строги правила относно начините за защита на лицата, разполагащи с вътрешна информация относно конкретни извършители и техните престъпни схеми. Потенциалните лица, подаващи сигнали за престъпления, често играят първостепенна роля в разкриването на корупцията. Тяхната идентичност и лична неприкосновеност следва да бъдат защитени в случай на разкриване на информация.

14. В случай на ненужна намеса следва да се осигури подходяща защита на прокурорите и разследващите лица, участващи в производствата и техните семейства.

15. Тъй като корупцията често е от трансграничен характер, от първостепенно значение е ефективната екстрадиция и механизмите за правна помощ да позволяват пряк контакт и сътрудничество между прокуратурите на различните държави членки, включително обмен на информация с непублични участници, гражданското общество и неправителствените организации.

16. За да се осигури хармонизиран подход в борбата с корупцията, държавите членки следва да ратифицират, когато е приложимо, най-важните международни инструменти за борба с корупцията.

Долуподписаната, Пламена Иванова Кръстева, удостоверявам верността на извършения от мен превод от английски на български език на приложения документ.
Преводът се състои от 22 страници.
Преводач: Пламена Иванова Кръстева

COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE

CCPE(2019)2

Paris, 22 November 2019

CONSULTATIVE COUNCIL OF EUROPEAN PROSECUTORS

(CCPE)

Opinion No. 14 (2019) of the CCPE:

«The role of prosecutors in fighting corruption and related economic and financial crime»

I. Introduction: purpose, scope, definitions

A. Purpose

1. The Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) was set up by the Committee of Ministers of the Council of Europe in 2005 with the task of formulating particularly opinions on matters concerning the implementation of Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers to member States on the role of public prosecution in the criminal justice system[1].

2. In accordance with the mandate given to it by the Committee of Ministers, the CCPE has prepared this Opinion on the role of prosecutors in fighting corruption and related economic and financial[2] crime.

3. As already highlighted in previous Opinions of the CCPE, the tasks assigned to prosecutors vary from State to State in line with the respective constitutional and legislative backgrounds and legal traditions. Thus, the criminal justice systems of some member States provide for the principle of "legality" as the basis for prosecutions, while

[1] In drafting its Opinions, the CCPE also takes into account other relevant Recommendations and instruments adopted after its creation, particularly Recommendation Rec(2012)11 of the Committee of Ministers to member States on the role of public prosecutors outside the criminal justice system.

[2] In some member States, the concept of economic crime covers financial crime as well.

other member States provide for the principle of "discretion" or "opportunity"; others have a mixture of these principles. Some member States entrust prosecutors with a general supervision role over police and investigators, and others do not[3]. In countries, where prosecutors have the general oversight of investigations, they may themselves conduct the investigations, or the latter is conducted by the police under the authority of the prosecution service.

4. Regardless of the different prosecution systems, common requirements and challenges can be identified in relation to the effective fight against crime, and when it comes to respecting the defendant's human rights, the interests of the State regarding crime policy and the rights of victims and other participants in the criminal procedure. The present Opinion seeks to identify common guidelines and standards for how prosecutors should act in the specific field of corruption and related economic and financial crime. In member States, where prosecutors perform functions outside the criminal law field, the conclusions and recommendations of this Opinion also apply, *mutatis mutandis*, to such prosecutorial activities. Some of the findings will likely be more relevant for a given prosecutorial system than for another. However, the present Opinion does not intend to express a preference for one or the other system, but rather intends to promote improvements in all of them. The Opinion may therefore be used for inspiration for all actors involved in criminal proceedings, particularly from the point of view of bringing them together for better efficiency.

B. Scope

5. The fight against corruption and related economic and financial crime is of interest to, and requires the involvement of, many public and private actors, such as prosecutors, judges, police investigators, experts, supervisory entities, governmental agencies, mass media, NGOs and other concerned elements of civil society. The CCPE expresses the wish that the principles set out in this Opinion will, in addition to prosecutors, inspire also the actions of other interested and relevant actors in order to enhance the overall results.

6. The objective of the Opinion is to specify the particular personal and institutional approaches to be followed by prosecutors and prosecution services involved in the fight against a set of crimes, complex by nature and often involving secretive forms, such as corruption and related economic and financial crime (as defined below). The present Opinion particularly focuses on high-level criminal offences in this field, i.e. when the prosecution service and individual prosecutors face particular challenges as regards substantive law and procedure. In this regard, it is recommended that prosecution services be consulted whenever new rules or provisions are being designed by executive or legislative authorities in this domain.

7. The CCPE emphasises from the outset that an efficient and effective, and at the same time transparent and human rights-abiding, prosecutorial fight against corruption and related economic and financial crime, depends to an important extent on the political will to truly tackle and control such criminal behaviour. Therefore, member States should not only show strong commitment but also foster supportive environment for their prosecution services, as well as for the individual prosecutors dealing with this

[3] See, for example, Opinion No. 13 (2018) of the CCPE on independence, accountability and ethics of prosecutors, para 9.

type of crime, in addition to increasing and deepening their participation in the international cooperation in this field.

8. The effective fight against corruption and related economic and financial crime, and the highly detrimental effect this kind of behaviour has on public trust, social stability and the economic well-being of a given country, and on the principles of justice and equality of all persons before the law, is not only a question of prosecuting the perpetrators. It is of utmost importance to use all proper legal, legislative and other tools for the prevention of such crimes. It is necessary that both society in general, and the prosecutors dealing with corruption and related criminal offences in particular, are perfectly aware of the extremely damaging character of such offences. Tolerance towards corruption should be continuously combatted.

9. In preparing this Opinion, the CCPE has relied in particular on its Opinion No. 1 (2007) on ways of improving international co-operation in the criminal justice field, Opinion No. 3 (2008) on the role of prosecution services outside the criminal law field, Opinion No. 7 (2012) on the management of the means of prosecution services, Opinion No. 8 (2013) on relations between prosecutors and the media, Opinion No. 10 (2015) on the role of prosecutors in criminal investigations, Opinion No. 11 (2016) on the quality and efficiency of the work of prosecutors, including when fighting terrorism and serious and organised crime, Opinion No. 12 (2017) on the role of prosecutors in relation to the rights of victims and witnesses in criminal proceedings, and Opinion No. 13 (2018) on the independence, accountability and ethics of prosecutors.

10. The CCPE has also relied on the most important instruments and findings of the Council of Europe in the field of fighting and preventing corruption, most notably the Criminal Law Convention on Corruption (1999)[4], the Civil Law Convention on Corruption (1999)[5], Recommendation Rec(2000)10 of the Committee of Ministers to member States on codes of conduct for public officials (2000), the findings of the Group of States against Corruption (GRECO) in its five Evaluation Rounds[6] to date, and documents of MONEYVAL, as well as the relevant case law of the European Court of Human Rights (ECtHR) on corruption and related matters[7].

11. Anti-corruption instruments of other international organisations and mechanisms have also been taken into consideration, particularly the United Nations Convention against Corruption of 2003[8] and Guidelines on the Role of Prosecutors of 1990, the Convention of the Organisation for Economic Co-operation and Development on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions of 1997[9], the EU Convention on the Fight against Corruption involving Officials of the European Communities or Officials of Member States of the European Union of 1997[10], the Model Law on Fighting Corruption, adopted by the Inter-Parliamentary Assembly of the

[4] European Treaties Series – No. 173.
[5] European Treaties Series – No. 174.
[6] Notably the findings in the IVth Evaluation Round, to a large extent completed, on "Corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors" were of a particular interest for the CCPE in drafting the present Opinion.
[7] E.g. in more recent times, ECtHR *Gutsanovi v. Bulgaria* – 34529/10, judgment from 15.10.2013 [Section IV]; *Apostu v. Romania* – 22765/12, judgment from 03.02.2015 [Section III]; *Tsalkitzis v. Greece* (no. 2) – 72624/10, judgment from 19.10.2017 [Section I].
[8] UN General Assembly resolution 58/4 of 31 October 2003.
[9] Together with the 2009 OECD Recommendation for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials.
[10] Official Journal C 195, 25.06.1997, p. 0002 – 0011.

participating countries of the Commonwealth of Independent States in 1999, the EU Council's Framework Decision 2003/568/JHA of 22 July 2003 on Combating Corruption in the Private Sector[11], as well as 13 publications of the Financial Action Task Force (FATF) on corruption issues[12]. The CCPE also took into account the Standards of Professional Responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors, adopted by the International Association of Prosecutors in 1999.

12. The CCPE has based itself on a draft Opinion prepared by Dr Rainer HORNUNG-JOST, Deputy Chief Prosecutor at the Lörrach Prosecution Office (Germany), former Director of the German Judicial Academy, and thanks him for his valuable expert contribution to its work.

C. Definitions

13. The CCPE underlines that there is no universally accepted definition of corruption. That said, it considers that the best reference for defining the term "corruption" within the scope of this Opinion can be drawn from the Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption (ETS173) as it has been applied by GRECO[13]. It means that "corruption" is a concept that contains or addresses a variety of criminal offences, such as active and passive bribery in the public and private sectors and trading in influence. Phenomena such as corruption as a result of the acceptance of gifts, public procurement, or illicit enrichment are likewise detrimental to the public trust in the good functioning of a state under the rule of law.

14. In a significant number of cases, corruption offences are neatly entwined with other – often secretive – phenomena of economic and financial crime, such as fraud, tax fraud, money laundering, embezzlement, etc. Consequently, specialised prosecution services and/or prosecutors quite often do not deal only with corruption offences, but also with other related economic and financial crimes, for example, computer fraud, theft of intellectual property, violations of competition law, violations of stock market regulations, fraudulent bankruptcy and/or insolvency offences. The corruption may also be related to such crimes as trafficking in human beings, smuggling of migrants, illegal labour, environmental, land and urban planning law offences, etc.

15. As a result, for the purposes of the present Opinion, when the term "corruption" is used, it also includes related economic and financial crime.

II. Particular challenges faced by prosecution services and individual prosecutors when fighting corruption

16. Prosecutors face a series of particular challenges when fighting corruption. For example, there may be a lack of political will in some countries, especially insofar as high-level corruption by influential persons is concerned[14]. It may also happen that some politicians seek to exert illegal influence on investigations, particularly when the latter concern themselves personally or their families, other members of the government or the parliament, their political parties or a business friend, and the like.

---

[11] Official Journal L 192, 31.07.2003, p. 54 – 56.
[12] As a rule issued in cooperation with the G20 Anti-Corruption Working Group.
[13] In its IIIrd Evaluation Round.
[14] Often involving particularly large financial amounts.

17. Corruption involves quite often less visible but complex mechanisms, posing a real challenge for prosecutors to assess them. At the same time, defendants tend to have significant resources at their disposal, enabling them to mount a sophisticated defence strategy which may be difficult to overcome. Finally, prosecution services and prosecutors must be able to oppose possible delaying tactics while guaranteeing the principle of equality of arms. They should also have sufficient and adequate resources to properly prosecute, and courts should have available a range of appropriate and proportionate penalties for the purpose of sentencing.

18. The more serious and high-level corruption is, the higher the possibility of a close link with organised crime[15].

19. The particular challenges which prosecutors face when fighting corruption, relating to its secretive and complex nature, are also valid for the fight against related economic and financial crime. Moreover, further challenges contribute to the complexity of the prosecutors' task. Combatting serious economic crime most often entails a need for an in-depth economic analysis and a need to deal with voluminous files, often focusing on a series of criminal acts. In addition, today's white-collar criminals often use their expertise in communications technologies to conceal their identity, the offences they commit and relevant evidence. Prosecution services should dispose of comprehensive and updated information including statistical data on the extent and characteristics of corruption in their respective countries.

20. Serious economic crime means by nature that one or several entities, including public and private entities, or individuals may have suffered significant financial losses. So, when dealing with this kind of crime, prosecutors have to be aware of the victims' rights and expectations and have to ensure the security of witnesses. They must also be able to handle, in line with applicable laws and rules and with celerity, the complex proceedings concerning the freezing, seizure, confiscation and recovery of criminal assets, be it for the benefit of the State, of the victims, or both.

III. Institutional requirements and safeguards

A. Legislative framework, resources, budget, staffing

21. In light of the afore-mentioned numerous challenges, a prosecution service can only properly and adequately fight corruption, and enhance people's trust in public institutions and the private commercial sector, when the respective member State provides a robust constitutional and other legislative framework allowing the prosecution to act as an independent/autonomous institution and in an effective, transparent and accountable way, free of any undue political or other external influence.

22. Since fighting corruption and economic crime can be a politically and otherwise sensitive issue, it is of utmost importance that the domestic systems of recruiting, promoting/advancing and transferring of prosecutors, as well as disciplinary procedures, offer the necessary guarantees and safeguards for independent,

[15] See Opinion No. 11 (2016) of the CCPE on the quality and efficiency of the work of prosecutors, including when fighting terrorism and serious and organised crime.

autonomous and transparent decision-making and are governed by transparent and objective criteria[16].

23. It is each member State's obligation to provide the necessary institutional, legal and operational framework and human, financial and technical resources in order to ensure that even in the most complex corruption and economic crime cases, final decisions are taken with a view to avoid undue delay and, where appropriate, before the expiry of any statutory limitation period. The allocation of insufficient financial and human resources, which may be one of the main reasons why the prosecution may react late or may be seen to react leniently in cases of corruption, should be avoided. The same conclusions apply to other authorities involved in the process, such as the police, other law enforcement and control agencies, and the courts. In this context, the number of prosecutors assigned to the fight against corruption should be based on an assessment of the importance of this crime for the State concerned, as well as of the prosecution service's needs.

24. Investigating and prosecuting complex corruption cases also requires, in particular, the provision of modern equipment and other means, such as sophisticated hardware and software to the prosecution service[17], as well as highly professional economic, banking and computer expertise.

25. The efficient use by the prosecution service of procedural tools to freeze, seize and confiscate property resulting from an offence, should be encouraged, as this recovery of property from white-collar criminals will have not only a repressive but also a preventive and deterrent effect. In addition, statutory or other regulatory instruments obliging a public official having been finally convicted for corruption to resign or to be dismissed from office and to be prevented from presenting him/herself for public office, at least for a specific period of time, also have an important repressive and preventive effect.

26. The often legally and factually complex and cumbersome process of asset recovery requires a sufficient number of highly motivated and professional collaborators. Each member State should provide the necessary budget to ensure that a sufficient number of competent prosecutors and efficient and properly trained support staff (clerks, etc.) and experts are regularly assigned to the prosecution service. The CCPE notes that several member States refinance the costs of prosecuting corruption and related economic and financial crime cases through the recovery of property and assets from white-collar crime.

27. In some member States, the law allows legal persons to be prosecuted under criminal law. Other member States introduced administrative or civil liability of legal persons for criminal acts of their high officials for the benefit of legal persons. This can also be effective in combating the corruption of individuals acting through legal persons, and in depriving a legal person, systematically involved in corrupt activities, of its incriminated gains. Administrative and/or civil mechanisms are also needed for the confiscation of assets in cases where evidence suggests that they were obtained through white-collar crimes, particularly in cases of income hidden from tax authorities.

---

[16] For more detailed information, see Opinion No. 13 (2018) of the CCPE on independence, accountability and ethics of prosecutors, Recommendations ii, iii and x.

[17] See Opinion No. 13 (2018) of the CCPE on independence, accountability and ethics of prosecutors, para 45.

28. Prosecutors, when they conduct or supervise the investigation, must have, subject to, where appropriate, judicial authorisation, effective access to all relevant sources of information, often stored in public or private databases. It is furthermore decisive to ensure the prosecution service's access to registers of property and interests or asset declarations regularly provided by public officials and other persons in accordance with national law, in order to deter potential perpetrators from committing an act of corruption and to prosecute them when such an act is committed. This is an essential tool for uncovering an existing system of corruption or associated criminal structures. Access to bank records or tax information is also of the utmost importance for the effective prosecution of corruption cases.

B. Organisational mechanisms and specialisation of prosecutors

29. The CCPE encourages member States to take all necessary measures to ensure the impartiality, professionalism and specialisation of prosecutors and other stakeholders, as appropriate, when fighting corruption.

30. A significant number of member States have put in place central anti-corruption authorities. Depending on the domestic setting, these authorities also have, sometimes exclusively, prosecutorial competencies in the investigation of this type of crime. In other countries, decentralised but specialised prosecution offices – or at least specialised units within those offices – tackle corruption. Finally, in small prosecution services, individual prosecutors specialise in fighting corruption in general, which should be seen as a minimum standard to guarantee the afore-mentioned particular professionalism expected from prosecutors dealing with these crimes.

31. In order to be able to work on complex cases of corruption, good case management by prosecutors is indispensable. Depending on the particular system, prosecutions and, where applicable, investigations by the prosecution service, may be centralised. This does not preclude the formation of teams of prosecutors in particularly complex and sensitive high-level cases, both in the investigation and in the trial phase. Given that such cases are complex and time-consuming, the most expedient and effective flow of information within the prosecution service should be ensured.

32. The best possible cooperation and flow of information are not only an internal prerequisite for the prosecution service, they are also a very important factor concerning the relations between the prosecution services and other stakeholders involved in fighting corruption. The CCPE underlines the importance of cooperation and coordination between the prosecution service, on the one hand, and law enforcement agencies, customs, financial intelligence units, and tax fraud investigation services, supervisory institutions, etc. on the other, whose professionalism and specialisation are also indispensable.

33. In particular, as regards complex and sensitive high-level cases of corruption, the prosecutors involved should have access to the necessary external expertise. This concerns, e.g., the analysis of balance sheets or computer databases and equipment held by other authorities. In given cases, it can be quite beneficial to make such non-legal experts (chartered accountants, etc.) members of an interdisciplinary team working on a specific aspect of a particular case under the supervision of the prosecutor.

C. Allocation of cases and workload

34. As a general rule, allocation of corruption cases and regulation of workload should follow an objective system of distribution in accordance with the complexity and potential difficulty of the cases, as well as the knowledge, abilities and skills of the prosecutors. Furthermore, prosecutors in charge of these cases should receive the necessary support and be allocated sufficient time corresponding to their complexity.

D. Proper and adapted investigation and prosecution tools and whistleblowers

35. High-level corruption is by nature a very serious crime and may cover a range of criminal offences. This makes it indispensable to give to prosecutors (and/or, depending on the system, to the police) a full range of lawful investigative tools, including special investigation techniques. This also includes the use of adequate technologies.

36. The CCPE wishes to reiterate, however, that for the acceptance of the results of an investigation, it is of utmost importance in a democratic society that the principles of necessity and proportionality be scrupulously respected when applying means of coercion and special investigation techniques, while providing the prosecution with all tools for finding relevant evidence for criminal investigation or administrative inquiry related to legal persons. Any disproportionate restriction of fundamental human rights and freedoms should be avoided by establishing clear limits and criteria for the application of a given investigation tool[18]. The most intrusive measures should depend on an independent judicial authorisation. Once such a measure is ordered by a court, it is the prosecution service's task, where it conducts the investigation, to thoroughly and permanently consider, at any stage of the proceedings, whether the continuation of the measure is still necessary.

37. Member States should have stringent rules in place on how to protect people from within a given authority/organisation having insider knowledge on particular perpetrators and their criminal schemes. These potential whistleblowers often play a primordial role in the disclosure of corruption. Their identity should be protected in the event of disclosure of information. Member States should ensure that provisions on the protection of particularly vulnerable witnesses in criminal proceedings also apply, where appropriate, to whistleblowers, particularly at the investigation phase. This may include, *inter alia*, specific confidential ways of handling information sources subject always to protecting the right of an accused to a fair trial.

38. Potential whistleblowers wishing to divulge information should know who to address and how and which protection measures will apply to them. Therefore, it is very helpful to provide, within or in direct collaboration with the prosecution service, specific contact points, and to make the contact data available to the public. It should also be noted that potential whistleblowers might be accomplices to the crime they divulge. In some cases, they may be granted immunity or other forms of particular clemency because they expose themselves to great risks by their disclosures. Whistleblowers should be aware, as quickly as possible, of all protective measures put in place for them.

E. International cooperation

[18] See Opinion No. 11 (2016) of the CCPE on the quality and efficiency of the work of prosecutors, including when fighting terrorism and serious and organised crime, para 65.

39. In a significant number of cases, the economic and financial crime committed is of a cross-border nature, requiring the cooperation of the prosecution services and law enforcement agencies of several countries or international, including supranational, bodies, and of the banking system worldwide. It is also possible that the financial damage is not limited to the national level but may affect simultaneously the financial interests of several States, international, including supranational, organisations (e.g. the European Union (EU)) and foreign individuals or entities.

40. The perpetrators have, e.g., an interest in hiding their gains and relevant evidence in another country or in several countries simultaneously. Therefore, they should not be able to take advantage of a lack of cooperation instruments among States or their different criminal systems and procedural rules. Consequently, it is of utmost importance that efficient extradition and mutual legal assistance mechanisms allow for direct contact and cooperation between prosecution services of different member States, all by using modern and sufficiently secured communication techniques[19].

41. In order to ensure a widely harmonised approach to the fight against corruption, the CCPE invites member States to ratify, where applicable, the most important international instruments within the scope of the present Opinion.

42. The CCPE invites member States to adopt, on a bilateral or multilateral level and where appropriate, similar mechanisms and measures in order to facilitate practical cooperation between the prosecution services and law enforcement agencies of member States when fighting cross-border corruption. The CCPE notes the continued efforts by the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), the EU[20] and other regional (sub-regional) initiatives in this direction. Furthermore, the CCPE acknowledges the facilitating practical support for this cooperation provided by institutions such as EUROJUST, as well as informal organisations such as the International Association of Prosecutors.

43. In addition, in cross-border cases, in order to permanently recover the offender's gains in the interest of the State or identified victims[21], mutual recognition or execution, through mutual legal assistance, of temporary seizure and final confiscation orders issued by a member State in respect of property in another member State could facilitate the freezing, confiscation and recovery or return of criminal assets[22].

---

[19] See Opinion No. 1 (2007) of the CCPE on ways of improving international co-operation in the criminal justice field.

[20] It should also be noted that the EU has developed particular instruments and mechanisms in order to ensure the most effective fight against cross-border crime, and more particularly in order to ensure the best possible protection of the EU's financial interests. Domestic prosecution services benefit from practical support by the anti-fraud office OLAF, by Eurojust, as well as by the European Judicial Network in Criminal Matters. In a rather near future, the European Prosecutor and her relevant counterparts in member States will enter the field. Multilateral treaties such as the Convention of 29 May 2000 on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union have introduced new innovative investigation and prosecution tools, such as the formation of Joint Investigation Teams (JITs) in appropriate cases of organised cross-border crime. See also EU Directive 2014/41/EU, of 3/4/2014, regarding the European Investigation Order in criminal matters.

[21] See Opinion No. 12 (2017) of the CCPE.

[22] See, e.g., the EU Council's Framework Decision 2003/577/JHA of 22 July 2003 on the Execution in the European Union of Orders freezing Property or Evidence, and the EU Regulation 2018/1805 of 14/11/2018 on the mutual recognition of freezing orders and confiscation orders, following Council Framework Decisions 2003/577/JHA and 2006/783/JHA.

44. In order to fight corruption in an efficient way, member States should assist each other in providing information necessary to prevent, detect and investigate corruption offences including those of submitting false and/or insufficient information in the declarations by public officials and other persons concerned as regards their property, profits, expenses and interests even in the absence of criminal investigation.

F. Transparency and contacts of prosecutors with the media

45. Transparency in the exercise of prosecutors' functions is a key component of the rule of law, one of the important guarantees of a fair trial, and necessary for ensuring public confidence and trust. Indeed, a positive image of the prosecution service forms an important element of public trust in the proper functioning of the justice system. In order to develop an open interaction of the prosecution service with the public[23], the prosecution service should take a pro-active approach. The media's and the public's widest possible lawful access to information on the activities of prosecutors also serves to strengthen democracy and transparency.

46. This is especially true when it comes to a truly sustainable and successful fight against corruption. Tackling corruption in all its facets and from the roots is only possible when accompanied by openness and transparency and free from any undue or unlawful political or other influence.

47. As a matter of principle, prosecution services should provide appropriate information to the media and to the public at all stages of their activities as regards fighting corruption including through their websites. At the same time, this should be done with due respect for legal provisions concerning the protection of personal data, privacy, dignity, the presumption of innocence, ethical rules of relations with other participants in the proceedings, as well as legal provisions precluding or restricting disclosure of certain information, particularly where required to ensure the security and consistency of the investigation[24].

IV. Personal requirements and safeguards

A. Personal integrity, impartiality, independence and protection

48. Prosecutors dealing with corruption are in a very sensitive professional position and therefore it is all the more important that they respect European and international standards on prosecutors' professional conduct[25]. It is important to bear in mind that the enounced principles also concern the prosecutors' behaviour out of office and outside their professional role.

49. Prosecutors must in particular demonstrate absolute integrity and neutrality, acting independently of any kind of bias, preferences or factors, and guided only by the law. Prosecutors should also avoid any risk of undue pressure, be it external or internal[26]

---

[23] See Opinion No. 8 (2013) of the CCPE on relations between prosecutors and the media, paras 30-31.
[24] See Opinion No. 8 (2013) of the CCPE on relations between prosecutors and the media, para 38.
[25] As laid down in Opinion No. 13 (2018) of the CCPE on independence, accountability and ethics of prosecutors. A central instrument in this respect are also the so called "Budapest guidelines", i.e. the European Guidelines on Ethics and Conduct for Public Prosecutors, as adopted in the name of the Council of Europe by the Conference of Prosecutors General in Budapest on 31 May 2005, CPGE (2005) 05.
[26] See Opinion No. 13 (2018) of the CCPE on independence, accountability and ethics of prosecutors, paras 53-56.

and benefit from guarantees of independent, autonomous and transparent decision-making. They should be, and also appear to be, impartial in their decisions, be transparent, avoid conflicts of interest and not favour any party in criminal and other proceedings. Where there is a risk that the prosecutor may not have sufficient distance from any such party, he/she should refrain from handling the case.

50. In cases where corruption among prosecutors occurs, any impression or appearance of a preferential treatment vis-à-vis the defendant should be avoided by the prosecutor(s) in charge, respecting the principle of equality of all before the law.

51. The prosecutor should be removed, in accordance with lawful proper procedure, from cases relating to corruption, whenever there is a sign of potential bias, preference or conflict of interest. This right, however, should not be abused and decisions to remove a prosecutor should be justified and recorded. In case of manifestly improper case management by the prosecutor, disciplinary or, as the case may be, criminal proceedings may be opened against him/her. In case of necessity, there should be mechanisms of defining and settling any conflict of interests, established within the prosecution service and its bodies.

52. In a case of undue interference, appropriate protection should be applied towards prosecutors and investigators involved in the proceedings and their families[27].

B. Specific training

53. The professional requirements for prosecutors fighting corruption are particularly high. Therefore, it is all the more important for such prosecutors to undergo regular in-service training, as tailor-made as possible, responding to their specific needs.

54. Such training should also cover legislative and case law developments, both the domestic developments, and the jurisprudence of international courts such as of the European Court of Human Rights and, where appropriate, of the Court of Auditors and of the European Court of Justice. Prosecutors should also be aware of the role and functioning of relevant international bodies in this field, and their respective instruments and recommendations.

55. The prevention, investigation and prosecution of corruption are often of a multidisciplinary nature. Therefore, the continued training of anti-corruption and economic crime prosecutors may include also abilities such as reading and understanding balance sheets, understanding IT, working with complex software, etc. Trainers and experts from outside the prosecution service may be involved for this purpose. It may be of practical use to organise the exchange of counter-corruption experience between the prosecution services of different States.

56. Prosecutors within the scope of the present Opinion have to be particularly stress-resistant. They should be able to deal with very voluminous files and particularly skilled defendants and defence counsel. In order to avoid professional burn-out, it is important that the training also comprises so-called "soft" skills, such as stress management, case management, critical thinking, memory training and other relevant supports. The

[27] See the Standards of Professional Responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors of 1999 and the Declaration on Minimum Standards concerning the Security and Protection of Public Prosecutors and their Families of 2008 developed by the International Association of Prosecutors (IAP).

chiefs of prosecutorial teams should also benefit from such support, as well as appropriate leadership training.

57. Finally, the training should be complemented by more informal and subtle elements in the workplace. This can involve meetings and round tables with other institutions, officials and experts fighting corruption. The CCPE underlines the added value of networking in this respect.

C. Respect for defendants' rights

58. Prosecutors should promote and respect the principle of equality of arms between prosecution and defence, the presumption of innocence, the right to a fair trial, the independence of the court, the principle of separation of powers and the binding force of final court decisions, and other applicable rights enshrined in relevant international instruments.

59. Throughout the investigation and prosecution phases, the prosecutor should fully respect and protect the defendants' rights, notably by scrupulously respecting and applying the principles of necessity and proportionality. This is all the more valid when special investigation techniques are at stake; these should be reserved for criminal cases of particular importance and gravity[28].

60. Despite the complex nature of the criminal offences within the scope of the present Opinion, prosecutors should decide on indictment or dismissal of a case within a reasonable time. Accordingly, if the defendant is in pre-trial detention, both the investigation and the trial should be as expeditious as possible.

61. A defendant in corruption and related crime cases is as entitled to the respect of his/her right to privacy and the principle of the presumption of innocence, as any other defendant. The prosecutor handling the case should respect the principle of equal treatment under the law. At the same time, he/she should avoid exposing the defendant to unnecessary publicity or assumptions of guilt by the general public.

V. Recommendations

Whereas:

there is no universally accepted definition of corruption, the CCPE considers that the best reference for defining the term "corruption" can be drawn from the Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption (ETS173) as it has been applied by GRECO. It means that "corruption" is a concept that contains or addresses a variety of criminal offences, such as active and passive bribery in the public and private sectors and trading in influence;

in a significant number of cases, corruption offences are neatly entwined with other – often secretive – phenomena of economic and financial crime, such as fraud, tax fraud, money laundering, embezzlement, etc. Consequently, the effective fight against

[28] The CCPE refers to its findings in previous Opinions, and especially in Opinion No. 10 (2015) on the role of prosecutors in criminal investigations. In addition, as already mentioned in para 36 of the present Opinion, the disproportionate restriction of fundamental rights and freedoms should be avoided by establishing clear limits and criteria for the application of a given investigation tool.

corruption should involve dealing with other related economic and financial crimes as well;

it is of utmost importance to use all proper legal, legislative and other tools for, first of all, prevention of corruption and related economic and financial crime;

in fact, the effective fight against corruption and related economic and financial crime, and the highly detrimental effect this kind of behaviour has on public trust, social stability and the economic well-being of a given country, and on the principles of justice and equality of all persons before the law, is not only a question of prosecuting the perpetrators, but mainly of preventing the occurrence of such offenses;

it is necessary that both society in general, and the prosecutors dealing with corruption and related criminal offences in particular, are fully aware of the extremely damaging character of such offences. Tolerance towards corruption should be continuously combatted;

the CCPE agreed on the following main recommendations:

1. Taking into account that prosecutors face a series of particular challenges when fighting corruption, consistent and systematic efforts should be undertaken by member States to establish an enabling environment for their work.

2. A political will should be clearly and consistently demonstrated and affirmed at the highest level for fighting corruption.

3. Member States should establish a robust constitutional and legislative framework allowing the prosecution to act as an independent/autonomous institution and in an effective, transparent and accountable way, free of any undue political or other external influence.

4. Domestic systems of recruiting, promoting/advancing and transferring prosecutors, as well as any disciplinary procedures, should offer the necessary guarantees and safeguards for independent, autonomous and transparent decision-making and be governed by transparent and objective criteria.

5. The necessary institutional, legal and operational framework and human, financial and technical resources should be provided for the prosecution services in order to ensure that even in the most complex corruption cases, final decisions are taken without undue delay and before the expiry of any relevant statutory limitation period.

6. Member States should provide the necessary budget to ensure that a sufficient number of competent prosecutors are recruited and efficient and properly trained support staff (clerks, etc.) and experts are assigned to the prosecution service, as well as that the necessary modern equipment and other means are made available.

7. Prosecutors and prosecution services should, in line with applicable laws and rules and with celerity, handle complex proceedings concerning the freezing, seizure, confiscation, recovery and return of criminal assets.

8. All necessary measures to ensure the impartiality, professionalism and specialisation of prosecutors (and other stakeholders, as appropriate) fighting corruption should be

undertaken. It is all the more important for such prosecutors to undergo regular in-service training.

9. Prosecutors, when they conduct or supervise the investigation, must have, subject to, where appropriate, judicial authorisation, effective access to all relevant sources of information, often stored in public or private databases, such as registers of property and interests or asset declarations, bank records and tax information.

10. Throughout the investigation and prosecution phase, prosecutors should thoroughly respect and protect the defendants' rights, notably by scrupulously respecting and applying the principles of necessity and proportionality, particularly when applying coercion and special investigation techniques.

11. In order to be able to work on complex cases of corruption, good case management by prosecutors is indispensable and it may take different forms, for example, the establishment of specialised teams of prosecutors and providing for the most expedient and effective flow of information within the prosecution service.

12. The CCPE underlines the importance of cooperation and coordination between prosecution services, on the one hand, and law enforcement agencies, customs, financial intelligence units, and tax fraud investigation services, supervisory institutions, etc. on the other.

13. Member States should have stringent rules in place on how to protect persons with insider knowledge about particular perpetrators and their criminal schemes. The potential whistleblowers often play a primordial role in the disclosure of corruption. Their identity and personal integrity should be protected in the event of disclosure of information.

14. In case of undue interference, appropriate protection should be provided to prosecutors and investigators involved in the proceedings and their families.

15. Since corruption is often of a cross-border nature, it is of utmost importance that efficient extradition and mutual legal assistance mechanisms allow for direct contact and cooperation between prosecution services of different member States, including information sharing with non-public actors, civil society and NGOs.

16. In order to ensure a widely harmonised approach to the fight against corruption, member States should ratify, where applicable, the most important international instruments for fighting corruption.