Заверен превод от английски език



КСЕП(2016)3

Страсбург, 18 ноември 2016 г.

КОНСУЛТАТИВЕН СЪВЕТ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ПРОКУРОРИ

(КСЕП)

Становище № 11 (2016)

ОТНОСНО КАЧЕСТВОТО И ЕФЕКТИВНОСТТА НА РАБОТАТА НА ПРОКУРОРИТЕ, ВКЛЮЧИТЕЛНО В БОРБАТА СРЕЩУ ТЕРОРИЗМА И ТЕЖКАТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

Одобрено от КСЕП на неговото 11-то пленарно заседание

(Страсбург, 17-18 ноември 2016 г.)

I. ВЪВЕДЕНИЕ

1. Съгласно заданието, определено му от Съвета на министрите, Консултативният съвет на Европейските прокурори (КСЕП) изготви Становище относно качеството и ефективността на работата на прокурорите, включително в борбата срещу тероризма и тежката и организираната престъпност. В държавите членки, в които прокурорските служби изпълняват други функции извън наказателното правораздаване, принципите и препоръките на това Становище се прилагат и спрямо тези функции.

2. Във все по-голям брой държави членки на Съвета на Европа обществената услуга, като цяло, и институциите в областта на наказателното правораздаване, включително в частност прокурорските служби, са във все по-голяма степен обект на внимание от

обществеността, политиците и медиите. Поради това, прокурорските служби трябва да демонстрират, че изпълняват своите задължения с най-висок и отговарящ на съвремието професионализъм.

3. Целта на това Становище е да се определи как прокурорските служби могат да изпълнят своята мисия с най-високо качество и ефективност. Освен това то разглежда начина, по който те следва да организират работата си по един съвременен начин, използвайки всички най-нови технически методи и средства, и начина, по който може да се измерва и оценява ефективността и качеството на тяхната работа. Втората част от Становището ще разгледа как прокурорските служби могат да отговорят на нарастващите нужди от качество и ефективност, когато са изправени и пред специфични предизвикателства в борбата с тероризма и тежката и организираната престъпност.

4. КСЕП счита, че прокурорските служби са сложни публични организации. Поради това, за да се отговори адекватно на нарастващите нужди, социалните предизвикателства и натиска за предоставяне на по-добри обществени услуги, от първостепенна важност са общата законова, организационна и техническа рамка, както и необходимите финансови и човешки ресурси.

5. Държавите членки на Съвета на Европа имат различни правни системи, включително прокурорски служби. КСЕП уважава всяка от тях в тяхното многообразие. Поради това, не всички обсъдени в това Становище елементи могат да се отнасят до всички държави членки. Те обаче се отнасят, най-вече, до желанието на прокурорите да работят възможно най-ефективно и с високо качество, като стриктно се придържат към закона и правата на човека.

6. Това Становище е изготвено на основание на Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (оттук нататък наричана ЕКПЧ), както и други актове на Съвета на Европа, включително: Европейската конвенция за взаимопомощ по наказателноправни въпроси от 1959 г., Европейската конвенция за борба с тероризма от 1977 г., Европейската конвенция за престъпленията в кибернетичното пространство от 2001 г., Конвенцията за предотвратяване на тероризма от 2005 г. и нейния Допълнителен протокол от 2015 г., Конвенцията относно изпиране, издирване, изземване и конфискация на облагите от престъпление и относно финансирането на тероризма от 2005 г., Конвенцията за борба с трафика на хора от 2005 г., Препоръка Rec(2000)19 на Съвета на министрите по въпроса за ролята на прокуратурата в системата на наказателното правосъдие и Препоръка Rec(2012)11 на Съвета на министрите относно ролята на прокуратурата извън системата на наказателното правораздаване.

7. Това Становище е базирано, също така, на Насоките на Съвета на министрите за правата на човека и борбата с тероризма от 2002 г., Препоръка Rec(2005)10 на Съвета на министрите „относно специалните разузнавателни средства" във връзка с тежки престъпления, включително терористични актове и предходни Становища на КСЕП, по-специално № 1(2007) относно начини за подобряване на международното

сътрудничество в областта на наказателното правосъдие, № 7(2012) относно управлението на средствата в прокуратурата, № 9(2014) относно европейски норми и принципи, засягащи прокурорите, включително „Римската харта", № 10(2015) относно ролята на прокурорите в наказателните разследвания.

8. Следните актове на Организацията на обединените нации също са взети предвид: Международната конвенция за борба с бомбения тероризъм от 1997 г., Конвенцията за борба срещу финансирането на тероризма от 1999 г., Конвенция срещу транснационалната организирана престъпност от 2000 г., Конвенцията срещу корупцията от 2003 г.

9. Също така, КСЕП взе предвид Стандартите за професионална отговорност и Декларация за основните задължения и права на прокурорите, приети от Международната асоциация на прокурорите (МАП) през 1999 г.

10. За да изготви това Становище, КСЕП анализира по-специално отговорите на 30 от своите членове на въпросника, изготвен за тази цел от Секретариата (компилацията с отговори е на разположение на уебсайта на КСЕП: www.coe.int/ccpe).

II. ФАКТОРИ НА РАБОТАТА НА ПРОКУРОРИТЕ, СВЪРЗАНИ С КАЧЕСТВОТО И ЕФЕКТИВНОСТТА

A. Външна среда

11. Качеството и ефективността на работата на прокурорите зависят не само от техния талант и умения, но в значителна степен се определят и от външни фактори, които са предимно извън контрола на прокурорите: законодателни и съдебни решения, предоставени ресурси и очаквания от обществото. Следователно, тези фактори заслужават внимателно обмисляне, особено от гледна точка на тяхното въздействие върху качеството и ефективността на прокурорската работа.

1. Нормативна рамка, национални традиции

12. Зачитането на върховенството на закона е задължение на всички държави членки на Съвета на Европа. Също така, в ЕКПЧ са заложени редица изисквания за качество. По този начин, Член 6 залага важни изисквания всяка национална нормативна рамка да осигури качеството на наказателното правораздаване като: независимост на съдебната власт, разумен срок, достъпност и публичност[1]. Тъй като всяка прокурорска служба осъществява своите функции в определена нормативна рамка, законодателството е първостепенно предварително условие за качеството и ефективността на нейната работа. Законите и преди всичко в системите на общото право съдебните решения оказват влияние върху типа и обема на делата, заведени от прокурорите пред съдилищата, както и начините, по които те се обработват. Тази рамка следва да бъде ясна и лесна за прилагане, гарантирайки, че националните системи не се затрупват с дела, например като установява алтернативни начини за разрешаване на спорове. От друга страна, некачественото създаване или прекалено честите изменения на законодателството или съдебната практика могат да се окажат сериозни бариери пред обоснованите и убедителни прокурорски решения.

13. Една ясна и проста рамка улеснява достъпа до правосъдие и допринася за това то да става ефективно, например като помага за намаляване на тежкото работно натоварване, особено в рамките на системата на наказателното правораздаване, използвайки публичните ресурси по-ефективно и продуктивно, както и допускайки отделяне на повече време и финансови ресурси за престъпления, които тежко нарушават обществения ред, по-специално за престъпления, представляващи тероризъм, и тежката и организираната престъпност. Също така, националната съдебна и законодателна системи следва да вземат предвид технологичното развитие, да насърчават лесния достъп на прокурорските служби до бази данни и друга съответна информация и да предоставят базата за подобряване на качеството на тяхната работа.

14. Политическите системи и правните традиции също имат пряко въздействие върху

работата на прокурорите. Тук се включва статуса на прокурорските служби и по-специално тяхната независимост от изпълнителната власт. Освен това, настоящата ситуация в областта на сигурността в Европа, при която държавите са изправени пред все повече заплахи от тероризъм и тежката и организираната престъпност, следва да доведат до национални наказателноправни политики, целящи подобряване на качеството и ефективността на работата на прокурорите.

15. Въпреки че международното сътрудничество устойчиво се подобрява в последните десетилетия, понякога има забавяния в отговорите на запитвания от други държави, които може да изглеждат неоснователни. Това възпрепятства ефективната екстрадиция и други молби за съдействие и така подкопава ефективността на прокурорската работа и съдебните производства в молещите държави. По този начин държавите следва да се стремят към непосредствено транснационално сътрудничество по наказателни дела на базата на взаимно доверие.

2. Ресурси

16. Наличието на финансови и други ресурси в държавите членки има пряко въздействие върху качеството и ефективността на работата на прокурорите. В този контекст, КСЕП подчертава по-специално необходимостта да се осигурят достатъчни човешки и технически ресурси, надлежно и последователно обучение, както и обхвата на социалноосигурителните пакети, предоставени на прокурорите, които следва да бъдат съизмерими със значимостта на тяхната мисия. Ситуацията в държавите членки показва, освен това, че ефективността може да бъде повишена с определено ниво на автономност (по-специално по отношение на бюджета) на прокурорските служби в повечето области по отношение на управлението.

17. Така прокурорите следва да имат достатъчни човешки, финансови и материални ресурси, за да могат да разгледат и проучат всички съответни въпроси. Съдействието от страна на квалифициран персонал, достатъчно модерно техническо оборудване и други ресурси може да освободи прокурорите от ненужно напрежение и по този начин да подобри качеството и ефективността на тяхната работа.

3. Въздействия от обществеността

18. Прокурорите се нуждаят от това да получават бързо надеждна и изчерпателна информация от всички съответни участници в едно общество. Поради това, отношенията с другите участници във и извън съдебната система (напр. полицията и другите държавни органи, адвокатите, НПО) играят жизнена роля за възможността на прокурорите бързо да вземат обосновани решения въз основа на ефективен обмен на съответна информация на национално и международно равнище. За тази цел, прокурорите се нуждаят от съгласувани и достатъчни правни норми и процедури, които позволяват събиране на информация, която е необходима за взимане на квалифицирани решения по начини, които са съотносими със заложените интереси.

19. Държавите членки следва да вземат мерки в съответствие с правата, заложени в ЕКПЧ, които могат да помогнат за укрепване на общественото доверие в прокурорските служби, като отговорят на нарастващите изисквания на медиите и така да работят по-прозрачно. За прокурорските служби използването на съвременни информационни структури и техники е незаменимо при предоставянето на бърза и точна информация на обществото.

20. Изтичането, по наказателни дела, на чувствителна информация към медиите може не само да намали ефективността на разследването и да накърни правата на жертвите, но може да създаде и рискове за презумпцията за невиновност и правото „да не се лепят етикети". За да бъде предотвратено това, достъпът на неовластени лица до чувствителна информация следва да бъде забранен. Неверни или изопачени новини за разследвания може да подкопаят общественото доверие и да създадат съмнения по отношение на независимостта, безпристрастността и почтеността на системата за наказателно преследване или съдилищата. Поради това, следва да бъде установена надлежна комуникация между прокурорските служби и медиите, която да помогне да се избегне публикуването на неверни или изопачени новини или да се сведат до минимум отрицателните ефекти от тях.

21. Всеки следва да има право да внесе оплакване или жалба срещу мярка, предприета от прокурор. За да се повиши качеството и отчетността на прокурорските решения, следва да бъде установен ефективен и безпристрастен механизъм за подаване на оплаквания и следва да бъдат анализирани основанията и резултатите от оплакванията, не само от гледна точка на правото на справедлив процес, но и за да се подкрепи качеството на работата на прокурорите чрез отстраняване на техните недостатъци и предотвратяване на неизпълнения.

4. Нерегламентирано външно влияние

22. Прокурорите следва да упражняват своите функции без външни нерегламентирани влияния, стимули, натиск, заплахи или вмешателства, били те преки или непреки, от който и да е орган или поради каквато и да е причина.

B. Вътрешна среда

1. Стратегическа визия

23. Качеството и ефективността на работата на прокурорите се влияят значително и от вътрешни фактори. Управлението на прокурорските служби следва да осигурява стратегическо лидерство. Стратегически план, включващ професионални цели и управление на човешки и материални ресурси, следва да насочва работата на прокурорите. Той може да предвижда вътрешни мерки за подобряване на качеството и ефективността чрез адекватно управление на човешките ресурси и делата, както и целенасочени дейности в този смисъл.

2. Управление на човешките ресурси: подбор, набиране, повишаване и обучение на прокурори

24. За да се подпомага качеството е важно подборът, набирането, повишаването и преместването на прокурорите да са базирани на ясни и предвидими критерии, заложени в закона или вътрешните насоки в писмена форма.

25. Качеството на прокурорските решенията или други действия зависи, наред с другите фактори, от постоянното обучение на съответните прокурори. КСЕП счита, че ръководителите на прокуратурите и/или други компетентни институции (напр. обучителни институции в рамките на съдебната система) следва да носят отговорност за една ефективна обучителна политика, включваща самообучение, в рамките на техните институции, която предоставя все по-високо качество и ефективност в работата на прокурорите.

26. Прокурорите следва да имат, на всяка фаза от своята кариера, непрекъсната програма за обучение, за да поддържат и подобряват своите професионални умения[2]. Това обучение следва да включва и информационни технологии, етика и комуникационни умения[3], както и принципни въпроси на управлението и по-специално управление на делата, и да бъде налично за всяко ниво от прокурорската служба. Конкретни теми трябва да бъдат задълбочено разгледани (предоставяйки също и общо обучение с други институции, когато това е полезно), за да бъдат подобрени професионалните умения, необходими за справяне с постоянно развиващите се предизвикателства (като тероризъм, както е посочено по-долу)[4].

27. В няколко предходни Становища КСЕП подчертава колко е важно да се насърчава

специализирането на прокурорите, особено чрез участие в редовни обучителни сесии[5], професионални събития и конференции. Придобиването на по-задълбочени знания чрез такова участие и придобиването на други квалификации може да доведе до повишения, напредване или по-добро възнаграждение за прокурорите.

28. Принципите и насоките по въпроси като управление на времето, адекватна методология или повишено сътрудничество с други участници в правораздавателната система следва да целят улесняване на ежедневната работа и – по този начин – подобряване на качеството и ефективността на работата на прокурорите.

29. Почтеността, стандартите за добро поведение, както професионално така и лично, и – в държавите членки, където те съществуват – законовите разпоредби за етика или етичните кодекси за прокурори, следва да бъдат част от тяхното редовно обучение.

3. Управление на прокурорски служби

a. Организация на работата на прокурорските служби: отговорности, административни поделения, разпределение на компетентността и т.н.

30. Ефективността и качеството на работата на прокурорите изискват принципно ясна и адекватна организационна структура, отговорности и компетентност за администриране на човешки и материални ресурси в съответствие с актуалната криминална или обществена ситуация в района, попадащ в тяхната юрисдикция[6]. От друга страна, когато се изправят пред нови, свързани с престъпността социологически, икономически и международни предизвикателства, структурата и механизмите за работа на прокурорските служби следва да бъдат достатъчно гъвкави, за да отговорят по един адекватен, достатъчен, бърз и законен начин.

31. По-специално, следва да се обмисли създаването, където е уместно, на специализирани звена в рамките на прокурорските служби (напр. прокурори, които се занимават с дела за тероризъм, наркотици, икономически престъпления, защита на околната среда, и които работят в областта на международното сътрудничество).

32. Освен това, прокурорските служби следва да организират надлежна аналитична и методологична работа с оглед подобряване на качеството и ефективността на работата на прокурорите.

33. В държавите членки разпространението на най-добри практики за работа с определени видове престъпления, като надлежното разпределение на делата и ефективното използване на информационните технологии, включително за управлението на единични дела, може да повиши ефективността и да осигури по-добро качество. Ръководителите на прокурорски служби/прокуратури и/или други компетентни институции, по-специално, следва да отговарят за насърчаването на използването на такива инструменти за управление и за споделяне на знанията за най-добри практики в рамките на техните служби.

b. Етични норми

34. В повечето държави членки, за да подобрят качеството и ефективността, прокурорските служби оценяват почтеността на прокурорите и другите служители в рамките на средносрочен или дългосрочен период от време. Това се извършва по различни начини. Някои системи са заложили правни или общи стандарти, други са приели етичен кодекс. Трети, все още приемат тържествени клетви от новоназначените прокурори. Те се ангажират да демонстрират лични и професионални качества, безпристрастност и честност, почтеност и безукорна етика. КСЕП е препоръчвал в миналото, че „кодекси за професионална етика и поведение трябва да бъдат приети и направени публично достояние въз основа на международните стандарти”[7], като подчертава, че „прокурорите трябва да се придържат към най-високите етични и

професионални стандарти, винаги да работят безпристрастно и обективно”[8].

35. Основната цел на етичния кодекс би била да популяризира тези стандарти, признати като необходими за надлежната и независима работа на прокурорите. Ако прокурорските служби трябва да приемат етични кодекси, те следва, както е посочено по-горе, да бъдат в съответствие с приетите общи международни стандарти като заложените в Препоръка Rec(2000)19 на Съвета на министрите по въпроса за ролята на прокуратурата в системата на наказателното правосъдие (оттук нататък наричана Rec(2000)19)[9], Европейските насоки за етика и поведение на прокурорите, приети от Конференцията на Главните прокурори на Европа на 31 май 2005 г. (насоки от Будапеща), Становище № 9(2014) на КСЕП относно европейски норми и принципи, засягащи прокурорите (Римска харта), цитирани по-горе, и други относими международни актове.

c. Измерване на производителността на прокурорските служби (количествено и качествено)

36. В голям брой държави членки, има налична статистика за измерване на количественото работно натоварване, производителността на прокуратурата и престъпността в района, попадаща в нейната юрисдикция. В много държави членки оценката на прокурорите се използва за подобряване на качеството и ефективността на прокуратурата.

37. Прокурорските служби следва да определят показатели и механизми за проследяване по един прозрачен начин, основно за да мотивират прокурорите да се стремят към по-високи нива на професионална работа. Вътрешното проследяване в рамките на прокурорските служби следва да е редовно, пропорционално и да е базирано на върховенството на закона.

38. КСЕП счита, че количествените показатели, като такива (брой дела, продължителност на производството и т.н.) не следва да бъдат единственият относим критерий за оценка на ефективността, както при функционирането на службата, така и при работата на отделния прокурор. Също така, посочвано е от Консултативния съвет на европейските съдии (КСЕС), „че „качество" на правосъдието не трябва да се разбира просто като синоним на "производителност" на съдебната система"[10].

39. Поради това следва да се вземат предвид и качествени показатели, като надлежно и цялостно разследване (когато то попада в компетентността на прокурора), подходящо използване на доказателствата, точно изграждане на обвинението, професионално поведение в съда и т.н., като начин за допълване на показателите от количествено естество. Желанието за бързо провеждане на наказателното преследване следва да отчита и предпазните мерки, предвидени от Член 6 от ЕКПЧ[11].

40. Поради това, като реална и крайна цел, правните системи следва да са в състояние да предвидят система за оценяване, която е в състояние да оцени и количествените, и качествените показатели за работата на прокурорите, която зачита съществените принципи на справедливостта, в съответствие с ЕКПЧ и други международни актове.

41. Специалният характер на тероризма и на тежката и организираната престъпност налагат в още по-голяма степен необходимостта да се следва и зачита горепосочения подход. В тези дела ще бъде необходимо да се отчитат и предпазните мерки, предвидени в Становище № 10(2015) на КСЕП относно ролята на прокурорите в наказателните разследвания, по-специално, когато се използват специални разузнавателни средства[12], поради риска от съществени ограничения на правата на човека, които те влекат със себе си.

d. Оценка на работата на отделните прокурори (количествена и качествена)

42. Оценката на прокурорите и тяхната работа може да бъде полезен стратегически инструмент за подобряване на уменията, необходими за покриване на развиващите се изисквания за качество, ефективност и професионализъм. Отделните оценки също могат да предоставят важна изходна информация за разработване на най-относимото обучение за прокурорите на всички нива.

43. Отговорите на въпросниците от членовете на КСЕП показват, че има два типа използвана оценка: формална и неформална. Формалната оценка се извършва в рамките на фиксирана времева рамка (напр. на всеки 3 или 5 години). Тя се урежда от специална процедура и се фокусира върху конкретни умения, които се оценяват. Понякога се комбинира с рейтингова система, което позволява сравнение с други колеги и по-бързо повишение. Резултатите от нея подлежат на съдебен контрол, когато не биват приети от оценявания прокурор. Неформалната оценка е повече или по-малко обсъждане с цел събиране и предоставяне на информация за това как да се подобрят качеството и ефективността на работата на прокурора (напр. изготвяне на разбираемо обвинение, способност за работа в екип, избягване на нарушаване на стандартите и т.н.) или по един по-стратегически начин, дали например прокурорите имат умения да изпълняват своите задължения. Целта на двата типа оценка на работата на прокурорите следва да бъде да изследва развитието на умения и способност за работа, както и да предвиди повишение и – в някои държави – стимули и награди, или принципно да предотврати безпорядък и неправомерно поведение, избягвайки евентуални дисциплинарни мерки.

44. КСЕП препоръчва оценката на работата на прокурорите да бъде прозрачна и предвидима, като се основава на ясни и предварително публикувани критерии – както по отношение на материалните, така и на процесуалните правила.

45. Прозрачна и предвидима оценка означава оценяваният прокурор да може да обсъди резултатите от оценката, или, където е уместно, да сравни резултатите от самооценка с оценката, проведена от висшестоящия или от отговорното лице, ако се различават, и да ги внесе за преглед. Резултатите от оценката не следва да бъдат публикувани по начин, който може да наруши личната неприкосновеност и честта на оценявания прокурор.

46. Оценката следва да се провежда въз основа на равни критерии в едно и също ниво в рамките на прокуратурата. Както в случая на измерване на общата производителност на прокуратурата, КСЕП счита, че определянето на качеството на работата на прокурорите следва да съдържа и количествени и качествени елементи, като брой образувани и приключени прокурорски дела, видове решения и резултати, продължителност на прокурорските производства, умения за управление на делата, способност за ясно аргументиране в устна и писмена форма, отвореност към модерните технологии, познания по различни езици, организационни умения, способност за сътрудничество с други лица в рамките на прокуратурата и извън нея.

4. Управление на дела

47. Едно висококачествено решение или друго действие на прокурор е такова, което отразява наличните материали и закона, и което е изготвено справедливо, бързо, пропорционално, ясно и обективно. В това отношение е очевидно, че действията на прокурорите следва, съгласно ЕКПЧ и други относими международни актове, да зачитат правата на жертвите, техните семейства и свидетелите и да бъдат балансирани с правата на защитата, както и с обществения интерес от наказателното преследване на престъпления. Поради това, прокурорите следва да се стремят да осъществяват своята работа в съответствие с тези принципи. Мнението на КСЕП е, че прокурорските служби следва да подпомагат работата на прокурорите, като посочват добри практики на управление на делата в различни сфери на компетентностите и задълженията на прокурорите. Решенията на прокурорите следа да отразяват и следните елементи:

а. Обективност и безпристрастност

48. Прокурорите следва да останат независими при изпълнението на своите функции и да ги упражняват, придържайки се винаги към върховенството на закона, почтеността на системата на наказателно правораздаване и правото на справедлив процес. Прокурорите следва да се придържат към най-високите етични и професионални стандарти, да изпълняват задълженията си честно и поведението им винаги да е безпристрастно и обективно.

49. Прокурорите следва да осигуряват равенство на лицата пред закона без никаква дискриминация, включително на основание на пол, раса, цвят, етнически и социален произход, политическо и религиозно убеждение, имуществен или социален статус и сексуална ориентация.

b. Изчерпателност

50. Всички решения и действия на прокурорите следва да бъдат внимателно обмислени от тях. Те следва да търсят доказателства както за вината, така и за невинността и следва да гарантират, че всички уместни линии на разследване са проведени, включително тези, които водят до доказателства в полза на обвиняемите или заподозрените. Така, те следва да преценят дали доказателствата, предадени от разследването, са ясни и изчерпателни. Това обаче не изисква от следователя да се ангажира в несъразмерно използване на ресурси и следва да бъде тълкувано разумно и реалистично с оглед на фактите по всяко дело. Също така, това не снема от адвокатите на защитата задължението да търсят доказателства, които те считат за относими.

51. Прокурорите следва да вземат решение за провеждане на наказателно преследване единствено на основание на обосновани доказателства, за които разумно се счита, че са надеждни и допустими, и да откажат да използват доказателства, свързани с грубо нарушаване на права на човека.

c. Мотиви

52. Ясните мотиви и анализ са основни изисквания за работата на прокурорите. Те следва да разгледат изцяло всички относими доказателства и да проучат фактическите и другите въпроси, разкрити от разследването и страните. Всички решения или действия на прокурорите следва да отразяват тези относими доказателства, да са в съответствие със закона и общите насоки, които може да съществуват по темата. Решенията и действията на прокурорите следва да бъдат обосновани по един последователен, ясен, недвусмислен и непротиворечив начин.

d. Яснота

53. Всички указания или разпореждания, както и всички официални актове, дадени от прокурорите, следва да бъдат ясно рабираеми от тези, към които са адресирани. Когато са в писмена форма, тези указания и разпореждания следва да бъдат изготвени на един много ясен език. В допълнение към това, прокурорите следа да обърнат особено внимание на формата на писмените указания и разпореждания, така че да могат да бъдат лесно идентифицирани.

e. Обмен на информация и сътрудничество

54. Сътрудничество е от съществено значение за ефективността на прокурорската служба както на национално, така и на международно ниво, между различни прокуратури, както между прокурори, принадлежащи към една и съща служба, така и между прокурори и правоприлагащите агенции/следователи. Повишаването на специализацията на прокурорите е вероятно да подобри ефективността на това сътрудничество.

55. Там където прокурорите имат функция по разследване, те следва да се стремят да осигурят ефективен обмен на информация по надлежния ред между тях, както и между тях и правоприлагащите агенции/следователи. Това следва да помогне за избягване на дублирането на работа, както и за допълването на усилията на различните прокурори и правоприлагащи агенции по дела, които са свързани помежду си.

56. Когато прокурорите нямат такава функция по разследване, те следва, според случая, да си сътрудничат по време на разследвания със съответната разследваща агенция, по-специално чрез предоставянето на относим съвет и/или насока.

57. Това сътрудничество следва да продължава до края на разследването, с цел осигуряване предоставянето на всички относими доказателства на прокурора и разкриването им, доколкото е уместно, пред защитата.

III. ОСНОВНИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА В НАСТОЯЩИЯ МОМЕНТ ЗА КАЧЕСТВОТО И ЕФЕКТИВНОСТТА В БОРБАТА СРЕЩУ ТЕРОРИЗМА И ТЕЖКАТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

А. Въведение

58. Повечето държави членки на Съвета на Европа се отбелязали, че сериозната и тежката и организираната престъпност стават все по-сложни и придобиват все по-голям международен елемент. Тероризмът нанася тежки удари по много държави и в момента е основен приоритет в работата на прокурорските служби. Незаконната миграция крие нови предизвикателства в този контекст, като например в областта на тероризма, организираната престъпност и трафика на хора.

59. Прокурорите са на първата линия, за да провеждат наказателното преследване на тези тежки престъпления в съдилищата и, поради това, те изпълняват съществена роля в опазването на обществената безопасност и защитата на върховенството на закона.

В. Борба с тероризма и тежката и организираната престъпност на национално ниво

1. Стратегия на борбата с тероризма и тежката и организираната престъпност

60. В съответствие с Резолюция 1566 (2004) на Съвета за сигурност на ООН относно заплахите за международния мир и сигурността, предизвикани от тероризма, КСЕП счита, че ключово задължение на прокурорите е „да подведат под отговорност, на база на принципа да се екстрадира или преследва, всяко лице, което поддържа, улеснява, участва или се опитва да участва във финансирането, планирането, подготовката или извършването на актове на тероризъм" или тежката и организираната престъпност. За да изпълняват това задължение по един квалифициран и ефективен начин, прокурорите

трябва да действат в рамките на една достатъчна правна рамка, да си сътрудничат с всички съответни заинтересувани лица в тази област на национално и международно ниво, и да имат достатъчни човешки и материални ресурси. Новите заплахи на тероризма (финансиране от тежката и организираната престъпност, пропаганда, набиране и обучение на бойци в интернет) изискват нови отговори, нови форми на разследване и техники, и мерки на наказателно преследване, така че тези прокурори да могат да действат с ефективността и качеството, които обществото все повече изисква.

61. КСЕП счита, че при разследването и наказателното преследване на делата за тероризъм и тежката и организираната престъпност, независимостта и безпристрастността на прокурорите при изпълнението на техните задължения следва да се охранява в особена степен.

2. ***Законодателна рамка, която следва да бъде създадена за тези видове престъпления, и организационни и финансови ресурси, които следва да бъдат предоставени на прокурорите***

62. Неадекватната законодателна и институционална рамка на борбата с тероризма, тежката и организираната престъпност и престъпленията в кибернетичното пространство и тяхното финансиране, включително изпирането на пари, позволява на терористите, извършителите на престъпления в областта на тежката и организираната престъпност и техните поддръжници да действат без териториални ограничения и да използват своите средства, за да осъществяват и разширяват своите престъпни дейности. За да бъдат ефективни, прокурорите зависят от законодателството, което ясно инкриминира всякакви дейности, представляващи пряка или непряка подкрепа за терористичните дейности и тежката и организираната престъпност, включително пропаганда за, и набиране на терористи и т.н. Това би позволило на прокурорите да разширят полето на своите действия в борбата срещу тероризма и тежката и организираната престъпност чрез прилагане на правни актове, създадени за тежки форми на престъпност.

63. Борбата срещу тероризма и, по-специално, набирането на потенциални терористи, приемането в организацията, осъществяването на терористична пропаганда и споделянето на информация с терористични цели, обучението и подготовката за терористични дейности и транспортирането с терористични цели би изисквало необходимостта да е налице в ранен етап вътрешна информация относно терористичната и тежката и организираната престъпност. Следва обаче да се избягва несъразмерно ограничаване на основните права и свободи. Поради същата причина, следва да бъдат установени ясни ограничения и критерии за съразмерно прилагане на законите, по-специално, когато следва да бъдат предприети предпазни мерки преди наказателното преследване и така те са предмет на редовното наказателно-процесуално право.

3. Техники за разследване и използване на специални инструменти и средства, включително модерни информационни технологии

64. В повечето държави членки, специалните разузнавателни средства, като електронно наблюдение и операции под прикритие, са се доказали като ефективни инструменти в борбата с тероризма и тежката и организираната престъпност. Тези инструменти са предоставени на прокуратурите, поне в юрисдикциите, в които прокурорите имат правомощия по разследването. Тъй като те накърняват правото на неприкосновеност на личния живот не само на заподозрените, но и на други лица, които не е задължително да участват в съответната престъпна ситуация, която се разглежда, използването на тези мерки се нуждае от цялостно и постоянно разглеждане от прокурорите на всеки етап на производството, така че резултатът от разследването да бъде приет от съдилищата и обществото като цяло.

65. Следва да бъде осигурено прихващането и съхраняването, в подходяща и съразмерна степен, на данни от трафик и за местоположение от страна на частни предприятия и комуникационни дружества, при спазване на националната и международната юрисдикцията, както и ЕКПЧ и Конвенцията на Съвета на Европа за защита на лицата по отношение на автоматична обработка на лични данни от 1981 г.

66. Отговорите на въпросника показват, че всички държави членки са предприели организационни стъпки за подобряване на качеството и ефективността на прокурорските решения в делата по терористичната и тежката и организираната престъпност. Някои разполагат със специализирани звена в рамките на прокуратурите, други са прехвърлили това задължение на една служба за цялата държава. КСЕП счита за желателно да концентрира разследването и наказателното преследване на тези наказателни дела в специални звена. Това може да осигури необходимия професионализъм не само при използването на специални разузнавателни средства, но и при разработването на съобщението до и с други заинтересувани лица в тази област. Това може да осигури и специално обучение на участващите прокурори и да им позволи да получат най-модерните технически, правни и организационни налични средства. Специализирани полицейски експертни звена, които са пряко подчинени и на разположение на органите на прокуратурата, където е уместно, могат да подобрят качеството и ефективността на разследванията в борбата с тероризма и тежката и организираната престъпност. Тази организационна рамка освен това ще помогне на прокурорите да изпълняват своите задължения при пълна независимост и безпристрастност, с необходимото зачитане на човешките права на заподозрените и необходимата защита на жертвите, свидетелите и другите лица, участващи в наказателния процес.

4. Управление на делата

67. Една подходяща методология за управление на делата може да гарантира, че специалните разузнавателни средства, при които е налице вмешателство, се използват – при осигуряване на необходимия съдебен надзор – единствено когато има достатъчно основания да се счита, че е извършено или подготвяно, или се подготвя сериозно престъпление от едно или повече лица, или от все още неустановено лице или група от лица.

68. КСЕП подчертава, че съгласно практиката на Европейския съд по правата на човека (оттук нататък наричан ЕСПЧ), специалните разузнавателни средства се използват само при спазване на принципа на съразмерност и те следва да отговарят на минимални изисквания за поверителност, неприкосновеност и пригодност[13].

69. В случаите, в които законът за тероризма и тежката и организираната престъпност предвижда ограничаване на правата на лицата в наказателни производства, прокурорите, които вземат решение да приложат такова ограничение, следва винаги да преценяват дали то е обосновано спрямо задължението за съразмерност и да се уверят, че не са получени доказателства чрез изтезания или друго жестоко, нечовешко или унизително отношение, като за база се ползва тълкуването на тези концепции, дадено в практиката на ЕСПЧ. Независимо от тежестта на терористичните престъпления и тежката и организираната престъпност, квалифицираното и ефективно управление на делата осигурява вземане на прокурорските решенията при зачитане на сроковете и изпълнение на същите по един обективен, безпристрастен и професионален начин, като се зачита презумпцията за невиновност и правото на защита, както и правата на жертвите на престъпления. Част от компетентността на прокурорите е да наблюдават зачитането на тези основни принципи и свободи по време на цялото производство, провеждано от правоприлагащите агенции.

70. Ако на жертвите и свидетелите бъде позволено да запазят анонимността си, следва да бъде запазен правилният баланс с правата на обвинените лица.

71. Следва да се прилага подходяща защита спрямо жертвите, свидетелите и други лица, участващи в производството, включително самите прокурори и техните семейства.

5. Обучение

72. Rec(2000)19 указва, че следва да бъде обърнато специално внимание на непрекъснатото обучение на прокурорите, с оглед появата на нови форми на престъпност и необходимостта да се продължава международното сътрудничество по наказателноправни въпроси. За да осъществяват по най-ефективен начин наказателно преследване, прокурорите трябва постоянно да актуализират знанията си и да се специализират в разследването и наказателното преследване на тероризма и тежката и организираната престъпност във всички техни форми. Що се отнася до специалните нужди в тези области на престъпността, обучението на прокурорите следва по-специално да бъде фокусирано върху събирането и използването на доказателства на регионално, национално и международно равнище, формите и техниките на сътрудничество на заинтересуваните лица, обмена на опит и най-добри практики, разбирането на евентуални нарушения на правата на човека, ролята на социалните медии в набирането на потенциални терористи и надлежната комуникация с медиите.

73. КСЕП счита, че обучението в тази област следва да обхваща и относимите национални и международни нормативни актове и практиката на ЕСПЧ.

6. Управление на информацията (обмен, сътрудничество)

74. Споделянето на доказателства или информация с относимите звена е сред най-важните елементи на борбата с тероризма и тежката и организираната престъпност. Тази информация трябва по-специално да се споделя със звената в областта на разузнаването и сигурността, съдебните звена и, където е уместно, институции, които многократно са били цел на терористични дейности. Освен това, ако бъде счетено за необходимо и полезно, доказателства и информация за терористи може да бъдат пряко разкривани и пред обществото.

75. Една от евентуалните слабости при разследванията възниква, когато полицията и другите правоприлагащи и разузнавателни органи не споделят относима получена информация с прокурорите в правилния момент. За да се избегне този проблем, би могло да е препоръчително да се насърчават съвместни разследвания между съответните прокурорски и полицейски органи. В държавите членки, в които прокурорите имат правомощия в областта на разследването, те следва да координират и управляват тези действия.

76. За целите на по-голяма ефективност, освен сътрудничеството и съвместното решаване на конкретни проблеми в дейностите, се е оказало ефективно да се провеждат консултативни срещи с членове на мултидисциплинарни групи с участието на прокурори.

77. КСЕП подчертава необходимостта да се подобрява ефективността на разследването и наказателното преследване на системите за финансиране на тероризма и тежката и организираната престъпност чрез интензивен, систематичен и последователен подход. На първо място, налице е необходимост да се обменя информация чрез национална информационна система с бази данни. Освен това е необходимо да се установи тясно сътрудничество между правоприлагащите агенции и банките, както и други частни юридически лица и физически лица (застрахователни дружества, брокери, нотариуси, адвокати, съдебни изпълнители и т.н.). Друг все по-важен подход към разследванията е сътрудничеството с доставчиците на интернет услуги за проследяване на виртуални или цифрови пари.

С. Борба с тероризма и тежката и организираната престъпност на международно равнище

78. Международното сътрудничество между прокурорите се е превърнало в жизненоважен инструмент поради все по-големия брой трансгранични престъпления, по-специално тежки такива и тежката и организираната престъпност, включително тероризъм. Международният мащаб на отношенията между престъпните групи и лица, улеснени от глобализацията и съвременните комуникационни средства, означава, че един чисто национален фокус върху разследването и наказателното преследване на тези престъпления, както и предотвратяването им, не е достатъчен.

79. Както се потвърждава от КСЕП, прокурорите следва винаги да показват желание да

сътрудничат и „трябва да третират международните искания за помощ в рамките на своята компетентност, със същата грижа както при работата им на национално ниво, и да имат на свое разположение необходимите инструменти, в това число квалифициране, за насърчаване и поддържане на реално и ефективно международно съдебно сътрудничество”[14].

80. Изпълнението на тези изисквания е станало особено неотложно днес, като се има предвид равнището на нападенията и предизвикателствата, породени от тероризма и международната тежка и организирана престъпност. Ефективното международно сътрудничество е неизбежно – не само по отношение на предотвратяването, но и по отношение на разследването, наказателното преследване, доказването и законовото наказване на извършителите на тези престъпления и изземването и конфискацията на постъпленията от престъпна дейност. Тези цели предполагат споделено максимално усилие за откриването и унищожаването на финансирането на престъпни групи и престъпници, техните логистични и оперативни бази, снабдяването с фалшиви документи, оръжия и експлозиви. Огромно предизвикателство представлява използването от съвременните престъпници на съвременни комуникационни средства (включително социални медии и мрежи в интернет), чието наблюдение и законно прихващане изисква глобално действие.

81. Преките контакти между националните прокурорски служби са ефективен и адекватен начин да се повиши ефективността и качеството по трансграничните наказателни дела, не само като се отговаря на молби за правна взаимопомощ, но като се насърчава обменът на информация от паралелни разследвания и понякога, като се създават екипи за съвместно разследване. КСЕП насърчава държавите членки да подобряват законовата база за директно сътрудничество и да насърчават бързото и гъвкаво сътрудничество чрез назначаването на национални фокусни центрове за определени типове престъпления като тероризма или тежката и организираната престъпност и/или чрез назначаването на магистрати за връзка в други държави.

82. Хармонизирането на националното законодателство с международните правни стандарти, по отношение на правната класификация на престъпните действия и законността на производствата би улеснило значително трансграничното сътрудничество. Същото се отнася и за евентуалното систематизиране и хармонизиране на националните закони. По този начин следва да бъде направено голямо усилие за преодоляване на препятствията, възникващи от националните култури, които отчитат автономията в наказателното право като ценна част от идентичността на всяка национална наказателноправна система.

83. За да се подобри и улесни международното сътрудничество, следва да бъдат обмислени три основни аспекта: правната база за гладко и ефективно сътрудничество; адекватно прилагане на международни правни актове във всяка участваща държава; създаване на практически и оперативни инструменти.

84. Пречките пред международното сътрудничество следва да бъдат отстранени. Непознаването на колегите от другата страна на границата, неговоренето на същия език, неразбирането на други култури в борбата с престъпността предизвикат естествено колебание за съвместната работа. За тази цел са създадени органите и мрежите за международно сътрудничество – както институционални, така и неформални. Формалните мрежови организации на ниво правоприлагане, като Европол и Интерпол, и на съдебно ниво – като Евроджъст и Европейската съдебна мрежа, са бързи и ефективни начини за развитие на правно сътрудничество през границите, попълване на празноти между правните системи, културите и езиците. Държавите следва да предоставят на тези организации възможностите, които са необходими за гладко и успешно международно съдействие. Организациите, които са в по-малка степен формални, също могат да бъдат полезни в борбата срещу трансграничната престъпност, като Международната асоциация на прокурорите, която допринася за систематизирането на международните стандарти, свързани с упражняването на прокурорски функции и със свързването на прокурори по цял свят чрез хиляди точки за контакт (напр. мрежа на прокурорите, работещи по дела за тероризъм, създадена през 2015 г., и мрежата на прокурорите, работещи по дела за престъпления в кибернетичното пространство, създадена през 2010 г.).

ПРЕПОРЪКИ

1. За да отговорят на обществените нужди от прозрачност и отчетност, прокурорските служби следва да действат стратегически с оглед осигуряването на най-високото възможно равнище на качество и ефективност в работата на прокурорите.

2. Тъй като всяка прокурорска служба осъществява своите функции в рамките на определена правна рамка, надлежното законодателство е от първостепенно значение за качеството и ефективността на нейната работа.

3. За да бъде подобрено и улеснено международното сътрудничество, включително при екстрадиция, правната взаимопомощ и конфискацията на постъпления от престъпна дейност, следва да бъдат взети предвид три основни аспекта: нормативна база за гладко и ефективно сътрудничество; адекватно прилагане на международни правни актове във всяка участваща държава и създаване на практически и оперативни инструменти.

4. Безпристрастността на прокурорите е важно изискване за подобряване на качеството на защитата на правата на човека. Поради това, държавите членки следва да гарантират, че прокурорите могат да изпълняват своите функции с максимална независимост, без каквито и да е нерегламентирани влияния, стимули, натиск, заплахи или вмешателства, преки или косвени, идващи от който и да е орган или поради каквато и да е причина.

5. Качеството на работата на прокурорите зависи и от гаранциите, дадени за личната безопасност на прокурорите и техните семейства. По-специално, когато прокурорите участват по дела за тероризъм и в областта на тежката и организираната престъпност,

прокурорските служби следва да предприемат активни мерки за защитата на техния живот, здраве, свобода, физическа неприкосновеност и имущество.

6. Неверни или изопачени новини за разследвания могат да предадат обществено доверие в качеството на правосъдието и да създадат съмнения относно независимостта, безпристрастността и почтеността на системата за наказателно преследване и съдилищата. Поради това следва да бъде осъществявана активна информационна политика спрямо медиите и обществото.

7. За да действат с ефективността и качеството, очаквани от обществото, прокурорите следва да имат адекватни човешки, финансови и материални ресурси, за да отделят подходящо внимание на всички относими въпроси при разглеждането на техните дела, включително специализирани звена в рамките на прокурорските служби. Ако им бъде осигурено съдействието на квалифициран персонал, първоначално и непрекъснато обучение, адекватно модерно техническо оборудване, включително централизирани системи от бази данни и други ресурси, това би освободило прокурорите от ненужно напрежение и така би повишило качеството на техните решения и ефективността на прокурорските служби. Всички тези мерки следва да бъдат обхванати в рамките на средносрочен или дългосрочен стратегически план.

8. КСЕП счита, че стандартите за определяне на качеството на работата на прокурорските служби и на прокурорите следва да съдържат количествени и качествени елементи, като брой на образуваните и приключените прокурорски дела, видове решения и резултати, продължителност на прокурорски производства, умения за управление на делата, способност за ясно аргументиране в устна и писмена форма, отвореност към модерните технологии, познания в областта на чуждите езици, организационни умения, способност за сътрудничество с други лица в рамките на прокуратурата и извън нея.

9. Ясното мотивиране и анализ са основни изисквания за качеството на работата на прокурорите. Поради това, те следва да вземат предвид изцяло всички относими доказателства и да проучат всички относими фактически и други въпроси, разкрити от разследването и от страните. Всички решения или действия на прокурорите следва да отразяват тези относими доказателства, да са в съответствие със закона и общите насоки, които може да съществуват по въпроса. Решенията и действията на прокурорите следва да бъдат обосновани по един последователен, ясен, недвусмислен и непротиворечив начин.

10. Когато е подходящо и в съответствие с националното законодателство, прокурорските служби следва да публикуват насоки за прокурорите, посочващи по общ начин принципите, които следва да ръководят образуването и провеждането на наказателни преследвания. Тези насоки следва да излагат факторите, които трябва да бъдат отчитани на различните етапи от наказателното преследване, така че вмешателството от страна на органите на наказателното преследване да бъдат подкрепяни от една справедлива, мотивирана и последователна политика. Прокурорските

служби следва да определят показатели и механизми за проследяване по един прозрачен начин, основно за да мотивират прокурорите за по-високи нива на професионална работа. Вътрешното проследяване в рамките на прокурорските служби следва да бъде редовно и основано на върховенството на закона.

11. За повишаване на качеството на работата на прокурорите, се оказват полезни ефективната и безпристрастна система за оплаквания и периодичните въпросници, попълвани от съответните заинтересувани лица – специално с оглед установяването на евентуални недостатъци в системата. Един механизъм за контрол, осъществяващ наблюдение върху решенията на прокурорите, по-специално по отношение на нарушения без жалбоподател или жертва, може да даде възможност за коригиране на евентуални грешки, допуснати по време на фазите на разследване и наказателно преследване.

12. Квалифицираното и ефективно управление на делата гарантира, че прокурорските решения се вземат при спазване на всички срокове и се изпълняват по един обективен, безпристрастен и професионален начин, при съблюдаване на презумпцията за невиновност и правото на защита, както и правата на жертвите на престъплението. Част от компетентността на прокурорите би следвало да бъде и да наблюдават спазването на тези основни права и свободи по време на цялото производство на правоприлагащите агенции.

13. По дела за тероризъм и в областта на тежката и организираната престъпност държавите членки следва да предприемат подходящи и съразмерни мерки, за да позволят на прокурорите да използват специални разузнавателни средства.

---

[1] Виж Окончателен доклад от 2008 г. на Групата за управление на качеството на Европейската мрежа на висшите съдебни съвети (ENCJ).

[2] Виж Становище № 9(2014) на КСЕП относно европейски норми и принципи, засягащи прокурорите, Римска харта, Член XIII, Обяснителна бележка, параграфи 57, 61 и 63.

[3] Пак там, Обяснителна бележка, параграф 62.

[4] Пак там, Римска харта, Член XX, Обяснителна бележка, параграф 64.

[5] Пак там, Римска харта, Член XIII, Обяснителна бележка, параграфи 57 и 62.

[6] Виж Становище № 7(2012) на КСЕП относно управлението на средствата на прокуратурите, параграф 47.

[7] Виж Становище № 9(2014) на КСЕП относно европейски норми и принципи, засягащи прокурорите, Римска харта, Член VII.

[8] Пак там, Член VI.

[9] Виж Rec(2000)19, Обяснителен меморандум, коментари по отделните препоръки, параграф 35.

[10] Виж Становище № 6(2004) на Консултативния съвет на европейските съдии относно справедлив процес в разумен срок и ролята на съдията в процеса като се вземат предвид алтернативните способи за разрешаване на спорове, параграф 42.

[11] Виж Становище № 11(2008) на Консултативния съвет на европейските съдии относно качеството на съдебните решения, параграф 26.

[12] Виж параграфи 40-43.

[13] За списък на делата в ЕСПЧ, свързани с тероризъм, виж на https://www.unodc.org/tldb/en/case-law-of-the-

european-court-of-human-rights-related-to-terrorism.html. Виж също книга, озаглавена "Counter-terrorism and human rights in the case law of the European Court of Human Rights" (Борбата с тероризма и правата на човека в практиката на Европейския съд по правата на човека) от Ана Салинас де Фриас (2012 г.), виж на https://book.coe.int/eur/en/european-court-of-human-rights/4966-counter-terrorism-and-human-rights-in-the-case-law-of-the-european-court-of-human-rights.html.

[14] Виж Становище № 9(2014) на КСЕП относно европейски норми и принципи, засягащи прокурорите, Римска харта, Член XX.