

Страсбург, 8 декември 2009г.

МНЕНИЕ № 12 (2009)

НА КОНСУЛТАТИВНИЯ СЪВЕТ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ СЪДИИ (КСЕС/ССЈЕ)

И

МНЕНИЕ № 4 (2009)

**НА КОНСУЛТАТИВНИЯ СЪВЕТ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ПРОКУРОРИ
(КСЕП/ССРЕ)**

НА ВНИМАНИЕТО НА КОМИСИЯТА НА МИНИСТРИТЕ

КЪМ СЪВЕТА НА ЕВРОПА

ЗА ОТНОШЕНИЯТА МЕЖДУ СЪДИИТЕ И ПРОКУРОРИТЕ

Това Мнение, прието съвместно от КСЕС (ССЈЕ) и КСЕП (ССРЕ) съдържа:

- Декларация, озаглавена: “Декларация от Бордо”
- Разяснение

ДЕКЛАРАЦИЯ ОТ БОРДО

“СЪДИИТЕ И ПРОКУРОРИТЕ В ДЕМОКРАТИЧНОТО ОБЩЕСТВО”¹

По искане на Комисията на министрите към Съвета на Европа да изготвят мнение за отношенията между съдиите и прокурорите Консултативният съвет на европейските съдии (КСЕС/ССЈЕ) и Консултативният съвет на европейските прокурори (КСЕП/ССРЕ) постигнаха съгласие по следното:

1. В интерес на обществото е законността да се гарантира от справедливо, безпристрастно и ефективно правосъдие. Задача на прокурорите и съдиите е да осигурят гарантиране на правата и свободите на личността и защита на обществения ред на всички етапи на съдебното производство. Това означава пълно зачитане на правата и на обвиняемите, и на пострадалите. Решението на даден прокурор да не възбужда съдебно преследване следва да подлежи на преразглеждане от съда. Възможно решение е пострадалият да получи правото да внесе делото направо в съда.
2. Справедливото правосъдие изисква равнопоставеност на средствата, с които разполагат обвинението и защитата, също както и зачитане на независимостта на съда, спазване на принципа на разделение на властите и задължителност на крайното съдебно решение.

3. Правилното изпълнение на различните, но допълващи се, роли на съдията и на прокурора е необходима гаранция за постигането на справедливо, безпристрастно и ефективно правосъдие. От една страна съдията и прокурорът трябва да са независими по отношение на съответните им функции, а от друга – да са и да изглеждат независими един от друг.

4. Правосъдието трябва да има на свое разположение адекватни организационни, финансови, материални и човешки ресурси.

5. Ролята на съдиите (а където е приложимо и на съдебните заседатели) е да отсъждат правилно по дела, внесени за разглеждане пред тях от прокурорската служба, без да се поддават на непозволено влияние от страна на прокуратурата, на защитата или на друга страна.

6. Прилагането на закона и, където е приложимо, свободата на взимане на решение от страна на прокурора на фазата на предварителното производство изискват статутът на прокурора да се гарантира във възможно най-висока степен от закона и по начин, подобен на този на съдията. Той трябва да е независим и самостоятелен при взимането на решения и да изпълнява функциите си честно, обективно и безпристрастно.

7. Във връзка с чл. 5, ал. 3 и чл. 6 от Европейската конвенция за правата на човека КСЕС и КСЕП се позовават на съответното прецедентно право на Европейския съд за правата на човека в Хага. По-специално те се позовават на решенията, при които съдът е признал изискването за независимост от изпълнителната власт и партиите от страна на всеки служител, упълномощен от закона да упражнява съдебна власт, което обаче не изключва подчинение на по-висшестояща независима съдебна инстанция. Даването на съдийски функции на прокурора следва да бъде ограничено само до дела, в които се определят дребни санкции; тези функции не следва да се упражняват съвместно със съдебното преследване по едно и също дело и не следва да са в ущърб на правото на обвиняемия да получи решение по такова дело от независим и безпристрастен орган, изпълняващ съдийски функции.

8. За наличието на независим статут на прокурорите има няколко минимални изисквания и по-специално:

- позицията и дейността им да не са обект на влияние и вмешателство от страна на други инстанции извън самата прокуратура;

- назначаването, кариерното развитие, сигурността на заемането на този пост, включително по отношение на преместването, което следва да се осъществява само законосъобразно или по тяхно съгласие, както и възнаграждението на прокурорите следва да са защитени със законови гаранции;

9. В една правова държава, където структурата на прокурорската служба е йерархична, ефективността на прокуратурата е силно свързана, що се отнася до фигурата на прокурора, с прозрачността на упражняваната власт, отчетността и отговорността. Указания към отделните прокурори следва да се отправят в писмена форма, в съответствие със закона, където е приложимо, и в съответствие с обществено достъпни принципи и критерии за прокурорски действия. Всяко законосъобразно преразглеждане на решение на прокурора да възбуди съдебно преследване или не, следва да се

извършва безпристрастно и обективно. Във всеки случай трябва надлежно да се вземат пред вид интересите на пострадалия.

10. От основно значение за доброто правосъдие е споделянето на общи принципи за законност и морални ценности от страна на представителите на всички професии, участващи в този процес. Обучението, включително за получаването на управленски умения, е право, както и задължение на съдиите и прокурорите. Обучението им трябва да се организира на основата на безпристрастността, като ефективността му следва да се оценява редовно и обективно. Освен това за постигането на най-висококачествено правосъдие може да допринесе подходящото съвместно обучение на съдии, прокурори и юристи по теми от общ интерес.

11. Интересът на обществото изисква също така да се предоставя на медиите необходимата информация за функционирането на правосъдната система. Компетентните органи следва да предоставят такава информация, като обръщат особено внимание на презумпцията за невинност на обвиняемия, правото на справедлив процес и правото на личен и семеен живот на всички лица, въввлечени в съдебното производство. И съдиите, и прокурорите следва да си изготвят кодекс с добри практики и насоки за поведение за съответната професия по отношение на връзките ѝ с медиите.

12. Съдиите и прокурорите са основни фигури в международното сътрудничество по наказателно-правни въпроси. Необходимо е разширяването на взаимното доверие между компетентните органи на различните държави. В този контекст е задължително информацията, събрана от прокурорите по каналите на международното сътрудничество и използвана в съдебното производство, да е прозрачна по своето съдържание и произход, както и да се предоставя на съдиите и на всички страни, с оглед на ефективна защита на човешките права и основни свободи.

13. В страните членки, където прокурорите имат функции извън сферата на наказателното правосъдие, принципите, упоменати в настоящия документ, се отнасят и за тези функции.

РАЗЯСНЕНИЕ

I. ВЪВЕДЕНИЕ

а. Цел на Мнението

1. Основна задача на демократичната правова държава е да гарантира пълното зачитане на основните права и свободи и равенството пред закона в съответствие по-специално с Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС) както и прецедентното право на Международния съд за човешки права в Хага (Съдът). В същото време е важно да се гарантира сигурност и справедливост в обществото чрез осигуряване на ефективни мерки по отношение на престъпното поведение. В демократичната държава сигурността следва да се гарантира и чрез ефективно изпълнение на наказанията, наложени за престъпно поведение (Декларация, точка 1).

2. Затова държавата има за мисия да изгради и подсури функционирането на ефикасна система на правосъдие, в която се зачитат правата на човека и основните

свободи. Тази мисия се осъществява чрез действието на много субекти, както от обществеността (в това число и лицата заети в системата на правосъдието), така и от частния сектор, но ключова роля в осигуряване на безпристрастно и независимо правосъдие играят съдиите и прокурорите.

3. В свои предишни Мнения Консултативният съвет на европейските съдии (КСЕС/ССЈЕ/) и Консултативният съвет на европейските прокурори (КСЕП/ССРЕ/) обръщат внимание на многобройни важни аспекти на ефикасността на правосъдието с акцент върху правата на човека и основните свободи. Трябва да се подчертае, че обща цел на съдиите и прокурорите, включително на прокурорите, които изпълняват функции извън сферата на наказателното правосъдие, е да осигурят справедливо, безпристрастно и ефикасно правораздаване. Новото в настоящото Мнение е, че е изготвено от съдии и прокурори, които представляват своите колеги сънародници и че се занимава с проблеми, по които съдиите и прокурорите са постигнали съгласие на основата на своя практически опит.

4. Следователно текстът съсредоточава вниманието си върху основните аспекти на двете мисии и по-специално на: независимостта, зачитането на правата и свободите на личността, обективността и безпристрастността, професионалната етика и морал, обучението и връзките с медиите.

5. Настоящото Мнение следва да се разглежда в контекста на връзките между съдиите и прокурорите с членовете на другите професии, заети в сферата на правосъдието на различни етапи от съдебното производство, като например адвокати, съдебни експерти, съдебна администрация, съдии-изпълнители, полиция съгласно Рамков глобален план за действие на съдиите в Европа (Framework Global Action Plan for Judges in Europe), приет от съвета на министрите на 07.02.2001г. и Препоръка 2000(19) за ролята на прокуратурата в системата на наказателното правосъдие, приета от Съвета на министрите на 06.10.2000г.

6. Различие в националните съдебни системи

6. В държавите членки на Съвета на Европа съществуват много съдебни системи:

- i. Системи на прецедентното право, при които съществува отчетливо разделение между съдии и прокурори и при които правомощията в наказателното разследване не се съчетават с други функции;
- ii. Системи на континенталното право, където се наблюдават различни типове, при които или съдиите и прокурорите са част от “правосъдното тяло”, или към него се причисляват само съдиите.

Освен това в различните системи прокуратурата може да има пълна или ограничена независимост от изпълнителната власт.

7. Целта на това Мнение е да установи една основа от приложими принципи и подходи в светлината на съдебното прецедентно право, като отчита общите черти наред с различията.

8. Гарантирането на разделение на функциите е основно условие за безпристрастност на съдиите по отношение на страните в съдебното производство. Безпристрастността, както се посочва в Мнение №1 на КСЕС по стандартите за независимост на съдебната власт и несменяемостта на съдиите (2001), заема първо място сред институционалните гаранции, които определят позицията на съдията. Освен това тя предполага, че прокуратурата е натоварена с отговорността за събиране на доказателствата и повдигане на обвиненията, което представлява една от първите процедурни гаранции за достигането до крайното решение.

9. Следователно във всяка система ролята на съдията е различна от тази на прокурора. При все това техните функции си остават допълващи се. Връзката между съдията и прокурора не е йерархична.

10. Независимостта на прокуратурата представлява важно следствие от независимостта на съдебната система. Ролята на прокурора при утвърждаването и защитата на човешките права, както на заподозрените и обвиняемите, така и на пострадалите, се изпълнява най-добре, когато прокурорът е независим от изпълнителната и законодателната власти при вземането на решения, и когато правилно се съблюдава различието в ролята на съдиите и прокурорите. В една демократична правова държава политиката на прокуратурата се основава единствено на закона. (Декларация, точка 3)

в. Специфика на функциите

11. И прокурорите, и съдиите трябва да изпълняват функциите си честно, безпристрастно, обективно и принципно, трябва да зачитат и да се стремят да защитават човешките права и да се грижат правосъдната система да функционира бързо и ефикасно.

12. При изпълнението на функциите си прокурорите се облягат било на системата на дискреционното съдебно преследване (принципа на възможността), или на системата на мандатното съдебно преследване (принципа на законността), но и в двата случая прокурорът действа не само от името на обществото като цяло, но изпълнява задълженията си по отношение на отделни лица, а именно – обвиняемите, спрямо които е длъжен да проявява справедливост, както и по отношение на жертвите на престъплението, на които е длъжен да гарантира, че правата им са изцяло взети под внимание. В този смисъл и без това да накърнява принципа на равнопоставеност прокурорът не трябва да се смята за равен на другите страни (Декларация, точка 2). Прокурорът трябва също така сериозно да вземе под внимание мнението и интересите на жертвите на престъпление и да предприеме действия те да бъдат уведомени както за техните права, така и за хода на съдебното производство. Той не следва да започва или продължава съдебно преследване, когато безпристрастното разследване на наличните доказателства показва, че обвинението е неоснователно.

г. Съществуващи международни инструменти

13. Няколко документа на Съвета на Европа, както и прецедентното право на Съда се отнасят пряко или засягат имплицитно теми, свързани с взаимоотношенията между съдии и прокурори.

14. Първо и най-важно, Съдът възлага задачи на съдиите единствено в качеството им на защитници на правата и свободите – вж. по-специално член 5 (право на свобода и сигурност) и член 6 (право на справедлив процес), но това се отнася и за прокурорите (вж. като резултат от член 5, алинея 1а и 3, и 6).

15. Съдът, една от задачите на който е да тълкува Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, е издал няколко постановления по въпроси, засягащи взаимоотношенията между съдии и прокурори.

16. По-специално се е занимавал с проблема, когато едно и също лице играе ролята на съдия и на прокурор в едно и също дело (присъда от 01.10.1982г. по делото *Пиерсак с/у Белгия*, §§30-32); за необходимостта от гаранции, че върху органите на съда или прокуратурата никога няма да се упражни политически натиск (присъда от 12.02.2008г. по делото *Гуйа с/у Молдова* §§85-91); за необходимостта от защита на съдиите и прокурорите в контекста на свободата на изказване (присъда от 08.02.2008г. по делото *Сайгили и др. с/у Турция* §§34-40); за процесуалните задължения на отделите на съдилищата и прокуратурите да разследват, да повдигат обвинение и да наказват нарушаването на човешките права (присъда от 15.05.2007 по делото *Рамсахай и др. с/у Холандия* §§321-357); и на последно място с приноса на органите на прокуратурата за стандартизирането на прецедентното право (присъда от 10.06.2008 по делото *Мартинс де Кастро и Алвес Корея де Кастро. с/у Португалия* §§51-66).

17. В областта на наказателната процедура Съдът е проучил статуса и правомощията на прокурорската служба и изискванията на член 5, алинея 3 на КЗПЧОС (по отношение на други служители, “упълномощени от закона да упражняват съдебна власт”) в контекста на различни реални ситуации (вж. *inter alia* присъдите от 01.12.1979г. по делото *Шийсер с/у Швейцария* §§27-38, по делото *Де Йонг, Балйет и Ван Ден Бринк с/у Холандия* §§49-59, по делото *Асенов и др. с/у България* §§146-150, по делото *Ниед Бала с/у Полша* §§45-47, по делото *Пантеа с/у Румъния* §§ 232-243 и 10.07.2008 по делото *Медведев и др. с/у Франция* §§ 61,67, 69). Съдът е проучил също статуса, юрисдикцията и надзорните правомощия на органите на прокуратурата в случаите на подслушване на телефона (присъда от 26.04.2007г. по делото *Димитру Попеску с/у Румъния* §§ 68-86) и присъствието на органите на прокуратурата при разискванията на върховните съдилища (присъди от 30.10.1991г. по делото *Боргерс с/у Белгия*, §§ 24-29 и 08.07.2003г. по делото *Фонтен и Берлен с/у Франция* §§ 57-67).

18. На последно място, извън сферата на наказателното правораздаване, Съдът има твърдо установен корпус на прецедентно право по “доктрината за явяването”, съгласно която присъствието на прокурорите при разискванията в съда противоречи на член 6, алинея 1 от КЗПЧОС (присъди от 20.02.1996г. по делото *Махато с/у Португалия*, §§ 28-39 и 12.04.2006г. по делото *Мартиние с/у Франция* §§ 50-55).

19. Други документи, съставени от Съвета на Европа:

- Препоръка Rec(94)12 на Съвета на министрите по въпроса за независимостта, ефикасността и ролята на съдиите признава връзката между съдиите и прокурорите, най-малкото в страните, където последните имат съдебна власт по смисъла, в който този израз се употребява от Съда;

- Препоръка Rec(2000)19 на Съвета на министрите по въпроса за ролята на прокуратурата в системата на наказателното правосъдие категорично изтъква връзките между съдиите и прокурорите, като същевременно подчертава основните принципи, които са решаваща гаранция, че тези връзки безспорно ще допринесат за правилното изпълняване на функциите на съдиите и прокурорите. По-специално се подчертава задължението на държавата да “вземе подходящи мерки, които да гарантират, че законовият статут, компетентността и ролята на прокурорите в процедурата са установени от закона и по начин, който не допуска възникването на основателни законови съмнения за независимостта и безпристрастието на съдиите”.

- Препоръка Rec(87)18 на Съвета на министрите по въпроса за опростяването на наказателното правосъдие дава различни примери за функции, които преди са били единствено от компетентностите на съдиите, а понастоящем се поверяват на прокурорските служби (чиято първостепенна задача все пак се състои в поемане на отговорността за обвинението и неговото ръководене). Тези нови задачи поставят допълнителни изисквания към организацията на прокурорските служби и подбора на служители, които да са в състояние да поемат тези функции.

II. СТАТУТ НА СЪДИИТЕ И ПРОКУРОРИТЕ

а. Гарантиране на вътрешна и външна независимост на съдиите и прокурорите; законността като предпоставка за тяхната независимост

20. Съдиите и прокурорите следва да са независими едни от други и да се ползват с ефективна независимост при изпълнение на функциите си. Те изпълняват различни задължения както в съдебната система, така и в обществото като цяло. Оттук и съществуването на различни перспективи за институционална и функционална независимост (Декларация, точка 3).

21. Съдебната система се основава на принципа на независимост от всяка външна власт и от всяко нареждане, идващо от какъвто и да било източник, както и на липса на вътрешна йерархия. Ролята на съдиите и, където е приложимо, тази на съдебните заседатели, е да издават правилна присъда по делата, които са внесени пред тях от прокурорската служба и от засегнатите страни. Това предполага отсъствието на всяко непозволено влияние от страна на прокурора или защитата. Съдиите, прокурорите и адвокатите на защитата трябва взаимно да зачитат присъщата роля на другия (Декларация, точка 5).

22. Основният принцип за независимост на съдиите се охранява от член 6 на КЗПЧОС и се подчертава в предишните мнения на КСЕС.

23. Функцията съдене предполага поемането на отговорност за взимане на решения със задължителна сила по отношение на лицата, до които се отнасят, и за решаване на спорове на основата на закона. И едното, и другото са прерогатив на съдията – правосъден орган, независим от останалите власти в държавата². Като цяло това не се включва в задълженията на прокурорите, които имат за задача да образуват или да продължават наказателно производство.

24. По отношение на член 5, алинея 3 и член 6 на КЗПЧОС КСЕС и КСЕП се позовават на съответното прецедентно право на Съда. По-специално те се позовават на решението

по делото *Шийсер с/у Швейцария*, при което Съдът признава изискването за независимост на всеки “служител, упълномощен от закона да упражнява съдебна власт” от изпълнителната власт и партиите, което обаче не изключва подчинение на по-висш независим съдебен орган (Декларация, точка 7).

25. В някои държави-членки, вместо да се занимават с наказателно преследване, прокурорите разполагат с властта да взимат решения със задължителна сила в някои области или да защитават определени интереси. К СЕС и КСЕП считат: че всяко възлагане на съдебни функции на прокурорите следва да се ограничава до дела,

предполагащи налагането на дребни санкции; тези функции не следва да се упражняват съвместно с функцията на наказателното преследване и не следва да накърняват правото на обвиняемия да получи по това дело решение от независим и безпристрастен орган, изпълняващ съдебни функции. Възлагането на каквито и да било подобни функции в никакъв случай не трябва да позволява на прокурора да произнеса окончателни решения, ограничаващи свободите на личността и предполагащи лишаване от свобода без право на обжалване пред съдия или съд (Декларация, точка 7).

26. Прокуратурата е независим орган, съществуването на който следва да се основава на закона във възможно най-висока степен. В демократичната държава нито парламентът, нито който и да било правителствен орган не трябва да се опитва да оказва непозволено влияние върху дадени прокурорски решения, взети във връзка с отделни дела, с цел да определя как следва да се провежда наказателното преследване във всеки конкретен случай или да ограничава прокурора при променянето на решенията си (Декларация, точка 8 и 9).

27. Независимостта е изключително важна за осигуряването на възможност на прокурорите да изпълняват мисията си. Тя укрепва ролята им в правовата държава и обществото и е гаранция, че съдебната система ще функционира справедливо и ефективно и ще се реализират всички ползи от наличието на независима съдебна система (Декларация, точки 3 и 8). Подобно на независимостта на съдиите, независимостта на прокурорите не е някакъв прерогатив или привилегия, която се дава в интерес на прокурорите, а е гаранция в интерес на справедливото, безпристрастно и ефективно правосъдие, което защитава обществените и личните интереси на засегнатите лица.

28. Прокурорската функция, която може да се характеризира с принципите на задължително (мандатно) или дискреционно наказателно преследване, е различна в зависимост от съществуващата в страната система, позицията, която заема прокурорът в институционалната уредба и наказателния процес.

29. Независимо от своя статут, прокурорите следва да разполагат с пълна функционална независимост при изпълняването на определената им от закона роля, независимо дали тя е наказателна или не. Независимо дали са йерархично зависими или не с цел осигуряване на отчетност и предотвратяване на образуване на производства по произволен и несъстоятелен начин, прокурорите следва да имат ясни и прозрачни насоки за упражняване на прокурорската власт (Декларация, точка 8).

30. В това отношение КСЕС и КСЕП припомнят по-специално Препоръка Rec(2000)19 на Съвета на министрите, в която се признава, че, за да се осигури справедливост,

съгласуваност и ефикасност в дейността на прокуратурата, държавата трябва да се стреми да формулира общи принципи и критерии, които да служат за източник, към който прокурорите да се обръщат за справка при взимане на решение в конкретните случаи.

31. Наредданията към прокурорите следва да са в писмена форма, да са съобразени със закона и, където е приложимо, да са в съответствие с обществено достъпните насоки и критерии за наказателно преследване (Декларация, точка 9)³.

32. Всяко решение за възбуждане или не на наказателно преследване следва да има стабилни законови основания. Всяко законосъобразно преразглеждане на прокурорско решение за възбуждане или не на наказателно преследване следва да се извършва безпристрастно и обективно, независимо дали се осъществява извън или вътре в прокуратурата, или от независима съдебна институция. Интересите на пострадалия, както и законовите интереси на всяко друго лице, трябва винаги да се вземат под внимание (Декларация, точка 9).

33. Допълващият характер на функциите на съдиите и прокурорите предполага осъзнаване и от едните, и от другите, че безпристрастното правосъдие изисква равнопоставеност на прокуратурата и защитата и че прокурорите трябва да действат във всеки момент справедливо, обективно и безпристрастно. Съдиите и прокурорите трябва да уважават във всеки момент неподкупността на заподозрените, обвиняемите, пострадалите, както и правата на защитата (Декларация, точки 2 и 6).

34. Независимостта на съдията и прокурора е неотделима от законността. Съдиите, както и прокурорите, действат в общ интерес, в името на обществото и гражданите, които искат техните права и свободи да са гарантирани във всяко отношение. Тяхната намеса се осъществява в области, където най-чувствителните човешки права (лична свобода, частен живот, защита на собствеността и т.н.) заслужават най-голяма закрила. Прокурорите трябва да подсиgurят събиране на доказателствата и образуване и водене на съдебното производство в съответствие със закона. В тези си функции те трябва да поддържат принципите, формулирани в КЗПЧОС и другите международни правни инструменти и по-специално – зачитане на презумпцията за невинност, правото на защита и справедлив процес. Съдиите трябва да съблюдают зачитането на тези принципи в съдебното производство преди тях.

35. Макар че прокурорът има право да се позовава на действията и заявленията на съдията, определени от закона, и да представя пред съдията фактическите и законовите положения, които подкрепят последния, прокурорът няма право по никакъв начин да се намесва в процеса на вземане на решение от съдията и е длъжен да съблюдава неговите решения. Прокурорът не може да се противопостави на влизането в сила на тези решения освен чрез упражняването на правото на търсене на съдействие, доколкото се предвижда от закона (Декларация, точки 4 и 5).

36. Действията и поведението на прокурора и съдията не трябва да оставят съмнения за тяхната обективност и безпристрастност. И съдиите и прокурорите трябва да са независими що се отнася до техните функции и освен това да са и да изглеждат независими един от друг. В очите на спорещите страни, а и на обществото като цяло, не бива да има и намек за някакво съучастничество между съдиите и прокурорите, нито пък смесване на двете функции.

37. Спазването на гореспоменатите принципи предполага статутът на прокурора да бъде гарантиран от закона на възможно най-високо ниво, подобно на този на съдията. Близостта и допълващият се характер на функциите на съдиите и прокурорите водят до подобни изисквания и гаранции що се отнася до техния статут и условия на работа, и по-специално по отношение на набирането, подготовката, кариерното развитие, дисциплината, преместването (което следва да се осъществява само съгласно закона или с тяхно съгласие), възнаграждението, прекратяването на функциите и свободата да създават професионални сдружения (Декларация, точка 8).

38. И съдиите, и прокурорите следва, в зависимост от действащата национална система, да са пряко свързани с администрацията и управата на съответните служби. За тази цел на разположение на съдиите и прокурорите трябва да се предоставят достатъчно финансови средства, както и инфраструктура и адекватни материални и човешки ресурси, които да бъдат използвани и управлявани по тяхно разпореждане (Декларация, точка 4).

б. Етика и морален кодекс на съдиите и прокурорите

39. Съдиите и прокурорите трябва да са лица, притежаващи голяма неподкупност и подходящи професионални и организационни умения. Паради характера на техните функции, които те съзнателно са приели, съдиите и прокурорите са изложени непрекъснато на обществена критика и трябва в резултат на това да си наложат задължението за съдържаност, доколкото това не накърнява в рамките на закона правото им да общуват по делата, които водят. Като ключови фигури в процеса на правораздаване те трябва във всеки момент да пазят честта и достойнството на своята професия и да се държат по начин, подобаващ на тяхната длъжност⁴ (Декларация, точка 11).

40. Съдиите и прокурорите следва да се въздържат от всяко действие и поведение, което може да подкопае вярата в тяхната независимост и безпристрастност. Те следва да разглеждат предоставените им случаи с дължимото внимание, в подобаващия срок и с необходимата обективност и безпристрастност.

41. Прокурорите следва да се въздържат от публични коментари и изявления по медиите, които могат да създадат впечатление, че оказват пряк или косвен натиск върху съда с цел получаване на определено решение, или които могат да накърнят честността на процедурата.

42. Съдиите и прокурорите трябва да се стремят да се запознаят с моралните норми, които са ръководещи във функциите съответно на другия. Това ще увеличи взаимното разбиране и уважение към мисията на другия, което ще подобри изгледите за хармонично сътрудничество.

в. Обучение на съдии и прокурори

43. Високото ниво на професионалните умения както на съдиите, така и на прокурорите, е предпоставка за доверието на обществото към тях, както и принципна основа за тяхната легитимност и роля. От основно значение е адекватната професионална подготовка, тъй като тя повишава качеството на тяхното представяне,

като по този начин подобрява и качеството на правосъдието като цяло (Декларация, точка 10).

44. Обучението на съдиите и прокурорите предполага не само усвояване на професионалните умения, които са им необходими, за да влязат в професията, но също така и постоянно обучение през цялата им кариера. То е насочено към най-различни аспекти от професионалния им живот, включително административното управление на съдилищата и прокурорските отдели, а също така трябва да отговаря и на нуждите на специализацията. В интерес на доброто правораздаване непрекъснатото обучение, необходимо за поддържане на високо ниво на професионална квалификация и нейното допълване, е не само право, но и задължение на съдиите и прокурорите (Декларация, точка 10).

45. Там, където е приложимо, съвместното обучение по теми от общ интерес на съдии, прокурори и адвокати може да допринесе за постигането на правосъдие с най-високо качество. Това съвместно обучение трябва да даде възможност за създаването на основата на обща съдебна култура (Декларация, точка 10).

46. Различните европейски съдебни системи предлагат обучение на съдии и прокурори по различни модели. В някои страни са основани академии, национални училища или други институции; в други тази компетенция е възложена на специфични организации. Трябва да се организират международни курсове за обучение на съдии и прокурори. Във всички случаи от основно значение е да се гарантира автономен характер на институцията, натоварена с организирането на такова обучение, тъй като тази автономия е защита за културния плурализъм и независимост⁵.

47. В този контекст голяма важност се придава на прекия принос на съдиите и прокурорите към обучителните курсове, тъй като това им дава възможност да изложат мнения, почерпени от собствения им опит. Курсовете трябва да покриват не само правото и защитата на личните свободи, но трябва да включват и модули по управленски практики и изучаване на мисиите съответно на съдиите и на прокурорите. Същевременно е важно да има участие на адвокати и учени-прависти, за да се избегне стесняването на подхода. На последно място, качеството и ефикасността на обучението трябва да се оценява редовно и обективно.

III. РОЛИ И ФУНКЦИИ НА СЪДИИТЕ И ПРОКУРОРИТЕ В НАКАЗАТЕЛНОТО ПРОИЗВОДСТВО

а. Разпределение на ролите между съдиите и прокурорите в донаказателното производство

48. На досъдебната фаза съдията упражнява независимо от прокурора, а понякога и съвместно с него, надзор над законосъобразността на следствените действия, особено когато се засягат основни права (решения за арест, задържане, конфискация, употреба на специални разузнавателни средства и др.).

49. Като правило, когато трябва да вземе решение дали да възбуди или продължи съдебно преследване, прокурорът следва да следи за законността на разследването и спазването на човешките права от страна на следователите.

50. Съгласно предвижданията на Препоръка Rec(2000)19, когато полицията е на разпореждане на прокурорите или когато следствието се ръководи или наблюдава от прокурора, държавата следва да предприеме ефективни мерки прокурорът да може да издава нареждания, да извършва оценка и контрол, както и да може да санкционира нарушенията. Когато полицията е независима от прокуратурата, съгласно препоръката държавата само трябва да вземе ефективни мерки за подходящо и функционално взаимодействие между прокуратурата и разследващите органи.

51. Дори в системите, където разследването се извършва под надзора на прокурора, чийто статут му дава съдебна власт, от основно значение е всички мерки, взети в този контекст, които включват значително накърняване на свободите – по-специално временно задържане – да се наблюдават от съдия или съд.

б. Взаимоотношения между съдиите и прокурорите в хода на наказателното преследване и изслушването пред съда

52. В някои страни прокурорите могат да регулират потока на делата като упражняват дискреционната власт да решават кои дела да бъдат внесени в съда и кои могат да бъдат решени без съдебно производство (помирение между обвиняемия и пострадалия; досъдебно уреждане на случая по взаимно съгласие на страните; опростени и съкратени процедури, ориентирани към споразумение по жалбата; посредничество и др.), като всичко това спомага за облекчаване на натоварването на съдебната система и определянето на приоритетите на прокуратурата.

53. Тези правомощия на прокуратурата, които отразяват модернизацията, социализацията, хуманизацията и рационализацията на наказателното правосъдие са полезни от гледна точка на облекчаването на прекомерното натоварване на съдилищата. От друга страна, когато прокурорите получат правото да не внасят определени дела в съда, необходимо е да се избягват произволните действия, дискриминацията или незаконния натиск от страна на политическата власт, както и да се защитават правата на пострадалите. Необходимо е също така да се даде възможност на всяко засегнато лице – и по-специално на пострадалите – да търсят преразглеждане на дадено прокурорско решение да не се възбужда наказателно преследване. Една възможност е да се позволи на пострадалия да внесе делото направо в съда.

54. Следователно в страните, където действа дискреционна прокуратура, прокурорът следва внимателно да прецени дали да възбуди съдебно преследване или не, като вземе под внимание всички приети общи насоки и критерии, с оглед постигането на състоятелни прокурорски решения.

55. Безпристрастността на прокурорите по време на процесуалните действия следва да се разбира в смисъл, че: те трябва да процедурат справедливо и обективно, за да осигурят постъпването в съда на всички значими факти и законови аргументи и по-специално – да се погрижат да бъдат разкрити благоприятните за обвиняемия доказателства; да вземат под внимание позицията на обвиняемия и пострадалия; да удостоверят, че всички доказателства са били получени чрез допустими от съда средства съгласно правилата за водене на справедлив процес и да откажат да използват доказателства, придобити чрез нарушаване на човешките права, като напр. чрез изтезание (Декларация, точка б).

56. Прокурорите не следва да възбуждат или продължават наказателно преследване и трябва да положат всички усилия за прекратяване на съдебно производство, когато безпристрастното разследване или преразглеждането на доказателствата показват, че обвинението е неоснователно.

57. По същество по време на съдебното производство съдиите и прокурорите изпълняват съответните си функции за целите на един справедлив наказателен процес. Съдията упражнява надзор над законосъобразността на доказателствата, събрани от прокурора или следователите и може да оправдае обвиняемия, когато доказателствата са недостатъчни или получени по незаконосъобразен начин. Прокурорите също може да имат право да обжалват съдебното решение.

в. Права на защитата на всички нива на съдебното производство

58. Съдиите трябва да прилагат правилата на наказателния процес, като същевременно уважават правата на защитата (като дават на обвиняемите възможност да упражнят техните права, като ги уведомят за обвиненията и др.), процесуалните права на пострадалите, принципа за равнопоставеност и правото на публично изслушване, така че във всички случаи да се гарантира справедлив процес⁶ (Декларация, точки 1,2,6 и 9).

59. Повдигането на обвинение играе съществена роля в наказателното производство: обвиняемите се считат за официално писмено уведомени за фактическата и законовата основа на обвиненията срещу тях от момента на връчването му (присъда на Европейския съд за правата на човека в Хага от 19.12.1989 в делото *Камасински с/у Австрия*, §). Съгласно изискванията на член 6, алинея 1 от КЗПЧОС “справедливо изслушване” в наказателното производство означава, че обвиняемият трябва да има право да оспори доказателствата срещу него, както и законовата основа на обвинението.

60. В държавите, където прокуратурата упражнява надзор над следствието, задължение на прокурора е да се погрижи за спазването на правата на защитата. В държавите, където криминалното разследване се води от полицията или друг правораздавателен орган, гарантите за личните свободи са съдиите (*habeas corpus*), особено що се отнася до задържането на лицето на етапа на досъдебното производство, като те имат и задължението да се грижат за спазването на правата на защитата.

61. В много държави обаче съдията и прокурорът поемат отговорността за надзор над упражняването на правата на защитата едва след като приключи следствието и започне разглеждането на обвиненията. На този етап прокурорът, който приема докладите на следователите, и съдията, който разглежда обвиненията и събраните доказателства, имат задължението да се погрижат всяко лице, по-специално лицето, обвинено в криминално престъпление, да бъде надлежно и подробно уведомено на език, който той/тя разбира, за характера и причината на обвинението срещу него/нея.

62. В зависимост от ролята си в дадената държава съдиите и прокурорите трябва да се погрижат да осигурят на

лицето достатъчно време и възможност за подготвяне на своята защита, а ако се наложи, то да бъде подходящо защитавано от адвокат, назначен и заплатен от

държавата, да има достъп, ако е необходимо, до преводач и да има възможността да поиска да се предприемат необходимите действия за установяване на истината.

63. След като делото се внесе в съдебна зала, правомощията на съдията и прокурора варират в зависимост от ролята, която играят по време на процеса. Във всеки случай, ако липсва някой от аспектите, отнасящи се до правата на защитата, било съдията, било прокурорът, или и двамата в зависимост от конкретната национална система следва да имат право да обърнат внимание на тази ситуация и обективно да отстранят проблема.

IV. ВЗАИМООТНОШЕНИЯ МЕЖДУ СЪДИИТЕ И ПРОКУРОРИТЕ ИЗВЪН СФЕРАТА НА НАКАЗАТЕЛНОТО ПРАВО И ВЪВ ВЪРХОВНИЯ СЪД

64. В зависимост от държавата, прокурорът може да има или да няма задачи и функции извън сферата на наказателното право⁷. Там, където прокурорите имат такива задачи и функции, те включват наред с останалото и гражданско, административно, търговско, социално, изборително и трудово право, както и защита на околната среда, социалните права на уязвимите групи като напр. малцинствата, инвалидите и лицата с много нисък доход. Ролята на прокурорите в това отношение не следва да им позволява да упражняват неправомерно влияние върху процеса на взимане на окончателно решение от страна на съдията. (Декларация, точка 13).

65. Трябва да се спомене също така и ролята, която в някои страни изпълняват прокурорите пред Върховния съд. Тази роля е сравнима с функциите на главния адвокат пред Съда на Европейската Общност. Пред тези юрисдикции главният държавен адвокат (или негов еквивалент) не е страна и не представлява държавата. Той е независим орган, който записва заключенията във всички случаи или само в случаите от особен интерес с цел да изясни за съда всички аспекти на правните въпроси, които стоят пред него с оглед осигуряване на правилно прилагане на закона.

66. Законността в демократичните общества изисква всички тези компетенции на прокурорите, както и процедурите за упражняване на тези компетенции, да бъдат точно утвърдени със закон. Когато прокурорите действат извън сферата на наказателното право, те трябва да зачитат изключителните компетенции на съдиите или съда и да вземат под внимание принципите, развити по-специално в прецедентното право на Съда а именно:

i. Участието на прокурора в съдебното производство не трябва да накърнява независимостта на съда;

ii. Трябва да се спазва принципа за разделение на властите от една страна във връзка със задачите и функциите на прокурорите извън сферата на наказателното право, а от друга – с ролята на съда да защитава човешките права.

iii. Без да се накърняват прерогативите им да представляват обществен интерес, прокурорите следва да разполагат със същите права и задължения като всяка друга страна и да имат привилегирована позиция в съдебното производство (*принципа за равнопоставеност*).

iv. Действието на прокуратурата за защита на обществен интерес и правата на индивидите от името на обществото не трябва да нарушава принципа за

задължителност на окончателните съдебни решения (*res judicata*) с някои изключения, установени в съответствие с международните ангажменти, включително прецедентното право на Съда.

Останалите принципи, споменати в Декларацията, се отнасят до всички функции на прокурорите извън сферата на наказателното право *mutatis mutandis* (Декларация, точка 13).

V. СЪДИИТЕ, ПРОКУРОРИТЕ И МЕДИИТЕ (Декларация, точка 11)

67. Медиите играят съществена роля в демократичното общество и по-специално в по отношение на съдебната система. Разбирането в обществото за качеството на правосъдието сериозно се влияе от съобщенията в медиите за това как работи правосъдната система. Публичността допринася също така за постигането на справедлив процес, тъй като защитава спорещите страни и обвиняемите от непрозрачното правораздаване.

68. Разпространето на вниманието на обществото и медиите върху наказателните и гражданските процеси води до все-по голяма нужда от предоставяне на медиите на обективна информация както от съда, така и от прокуратурата.

69. В демократичното общество от най-съществено значение е съдът да вдъхва доверие на обществеността⁸. Едно от основните средства за поддържане на доверието към съда е публичността на съдебното производство.

70. Съвета на Европа разполага с два документа, които третираят този въпрос: а) Препоръка Rec(2003)13 за предоставянето на информация във връзка с наказателните производства чрез медиите и б) Мнение № 7 на КСЕС за правосъдието и обществото.

71. Пред вид правото на обществото да получава информация от общ интерес, на журналистите следва да се предоставя необходимата информация, която да им дава възможност да отразяват и коментират функционирането на съдебната система, съобразявайки се със задължението за дискретност на съдиите и прокурорите относно дела, намиращи се в период на разглеждане, ограниченията, наложени от европейското законодателство и в съответствие с прецедентното право на Съда.

72. Медиите, подобно на съдиите и прокурорите, следва да зачитат основните принципи като презумпцията за невинност⁹ и правото на справедлив процес, правото на личен живот на съответните лица, нуждата да се избягва нарушаването на принципа, че съдиите и прокурорите, работещи по дадено дело, трябва да са безпристрастни и да изглеждат безпристрастни.

73. Отразяването в медиите на дела, които са във фазата на разследване или в съдебна зала, може да придобие характера на нападателна намеса и да окаже непозволено влияние и натиск върху съдиите, съдебните заседатели и прокурорите, които са натоварени с делото. За да се справят с това предизвикателство, съдиите и прокурорите трябва да притежават големи професионални умения, високи морални стандарти и твърдо въздържане от преждевременни коментари по дела, които са във фазата на разследване.

74. наличието на персонал, отговарящ за връзките с обществеността, като напр. служители, предоставящи информация, предназначена за обществеността, или екип от съдии и прокурори, специално подготвени за контакти с медиите, могат да помогнат на медиите да дават точна информация за работата и решенията на съда, както и да помагат на съдиите и прокурорите.

75. Съдиите и прокурорите трябва да уважават взаимно специфичната роля на другия в съдебната система. И съдиите, и прокурорите следва да изработят сборник или кодекс с насоки или добри практики за връзки с медиите за всяка от двете професии¹⁰. В някои национални кодекси за професионална етика се изисква от съдиите да се въздържат от публични коментари по дела, които са във фазата на съдебно производство, за да не се правят изявления, които могат да накарат обществеността да постави под въпрос безпристрастността на съдиите¹¹, както и за да се избегне нарушаването на презумпцията за невинност. При всички случаи съдиите изразяват мнението си най-вече чрез решенията си. Когато съдиите дават изявления по дела, които са във фазата на съдебно производство, или са приключили със законосъобразно решение, от особено значение е дискретността и внимателният подбор на думите¹². Прокурорите следва да внимават, когато правят коментари по въпроса за спазването на процедурите от страна на съдиите или издадените съдебни решения, като заявяват своето несъгласие по повод някое решение, чрез обжалване, ако това е подходящо.

VI. СЪДИИТЕ, ПРОКУРОРИТЕ И МЕЖДУНАРОДНОТО СЪТРУДНИЧЕСТВО

(Декларация, точка 12)

76. С цел осигуряването на ефективна защита на човешките права и основни свободи от съществено значение е да се отбележи нуждата от ефикасно международно сътрудничество и по-специално между държавите членки на Съвета на Европа на основата на ценностите, залегнали съответните международни инструменти, и по-специално на КЗПЧОС. Международното сътрудничество трябва да се гради на основата на взаимно доверие. Информацията, събрана по каналите на международното сътрудничество и използвана в съдебното производство трябва да бъде прозрачно по съдържание и произход, както и достъпна за съдиите, прокурорите и страните. Необходимо е да се предотврати осъществяването на международно сътрудничество без някакъв вид съдебен надзор и подобавашо съобразяване по-специално с правото на запазване и защита на личните данни.

¹ Тази Декларация се придружава от Разяснително писмо. Декларацията е изготвена съвместно от работни групи на КСЕС и КСЕП в гр. Бордо, Франция, и е официално приета от КСЕС и КСЕП в гр. Брдо, Словения, на 18.11.2009 г.

² Вж. по-специално Мнение №1(2001) на КСЕС по въпроса на стандартите, засягащи независимостта на съдебната система и несменяемостта на съдиите, както и Препоръка Rec(94)12 за независимостта, ефикасността и ролята на съдиите.

³ Вж. също Мнение № 3(2008) на КСЕП за ролята на прокурорите извън сферата на наказателното правораздаване.

⁴ За съдиите вж. напр. Мнение № 3(2002) на КСЕС за принципите и нормите управляващи професионалното поведение на съдиите и по-специално етиката,

поведението, несъвместимо с професията, и безпристрастността (2002), както и Бангалорските принципите за поведение на съдиите. (приети от UN ESCOSOC през 2006 г.) и Универсалната харта на съдията, приета от Централния съвет на Международната асоциация на съдиите на 17.11.1999 в гр.Тайпей (Тайван). За прокурорите, освен насоките на ОН за ролята на прокурорите (1999), вж. Европейски насоки за етика и поведение на прокурорите (Будапещенски насоки), прието от върховните прокурори в Европа на 31 май 2005г. на тяхната конференция в Будапеща.

⁵ Вж. Мнение № 4(2003) на КСЕС за подходящото първоначално служебно обучение за съдии на национално и европейско равнище и Мнение № 10(2007) на КСЕС за Съвет за съдебната система в полза на обществото, параграфи 65-72.

⁶ Вж. Мнение № 8(2006) на КСЕС за ролята на съдиите за защитата на законността и човешките права в контекста на тероризма.

⁷ Вж. например Мнение № 3на КСЕС за “ролята на прокурорите извън сферата на наказателното правораздаване”.

⁸ По този въпрос вж. Европейски съд за правата на човека по делото *Олуджик срещу Херватска* (Обжалване №22330/05)

⁹ Освен останалото вж.: принцип I от приложението към Препоръка Rec(2003)13 и съответния пояснителен документ.

¹⁰ Това е предложение към съдиите и прокурорите, съдържащо се в параграф 39(2005) на Мнение № 7 на КСЕС за правосъдието и обществото.

¹¹ Вж. напр. параграф 40(2003) на Мнение № 7 на КСЕС за етиката и задълженията на съдиите.

¹² Вж. напр. Европейски съд за правата на човека по делото *Дактарас срещу Литва* (Обжалване №42095/98) и *Олуджик срещу Херватска* (Обжалване №22330/05).