

SVET EVROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

CCPE(2023)9

Strasbourg, 20. oktobra 2023

**POSVETOVALNI SVET EVROPSKIH TOŽILCEV
(CCPE)**

Mnenje CCPE št. 18 (2023)

o tožilskih svetih

kot ključnih organih tožilske samouprave

I. Uvod

1. Posvetovalni svet evropskih tožilcev (CCPE) je v skladu s pooblastili, ki mu jih je podelil Odbor ministrov, pripravil to mnenje o tožilskih svetih kot ključnih organih tožilske samouprave (*Opinion on Councils of Prosecutors as key bodies of prosecutorial self-governance*).
2. CCPE je temo mnenja izbral po oblikovanju standardov CCPE glede neodvisnosti in nepristranskosti tožilcev ter zaradi potrebe po razumevanju institucionalnega okvira, potrebnega za podporo tem temeljnim načelom. CCPE je menil, da je treba proučiti sedanje stanje v državah članicah na področju tožilske samouprave in oblikovati načrt za prihodnost na podlagi najboljših evropskih praks.
3. Mnenje ustrezno upošteva *Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the role of public prosecution in the criminal justice system and previous CCPE Opinions* (Priporočilo Rec(2000)19 Odbora ministrov Sveta Evrope o vlogi javnega tožilstva v sistemu kazenskega pravosodja in prejšnja mnenja CCPE), zlasti *Opinion No. 9 (2014) on European norms and principles concerning prosecutors, including the Rome Charter* (Mnenje št. 9 (2014) o evropskih normah in načelih v zvezi s tožilci, vključno z Rimsko listino), *Opinion No. 13 (2018) on the independence, accountability and ethics of prosecutors*, (Mnenje št. 13 (2018) o neodvisnosti, odgovornosti in etiki tožilcev) ter *Opinion No. 16 (2021) on the implications of the decisions of international courts and treaty bodies as regards the practical independence of prosecutors* (Mnenje št. 16 (2021) o posledicah odločitev mednarodnih sodišč in organov mednarodnih pogodb glede dejanske neodvisnosti tožilcev). Poleg tega so v mnenju med drugim upoštevani odgovori članov CCPE na vprašalnik o tožilskih svetih kot ključnih organih tožilske samouprave.
4. Mnenje upošteva tudi *Opinion of the Consultative Council of European Judges (CCJE) No. 10 (2007) on Council for the Judiciary at the service of society* (Mnenje Posvetovalnega sveta evropskih sodnikov (CCJE) št. 10 (2007) o sodnem svetu v službi družbe) in *Opinion No. 24 (2021) on the evolution of Councils for the Judiciary and their role in independent and impartial judicial systems* (Mnenje št. 24 (2021) o razvoju sodnih svetov in njihovi vlogi v neodvisnih in nepristranskih pravosodnih sistemih), pa tudi ustrezno sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) in Sodišča Evropske unije (SEU), ustrezne instrumente Evropske komisije za demokracijo skozi pravo (Beneška komisija), Skupine držav proti korupciji (GRECO) in drugih institucij Sveta Evrope.
5. V mnenju so uporabljeni tudi ustrezni instrumenti institucij zunaj Sveta Evrope, zlasti *Compendium on Councils for the Judiciary* (Zbirka dokumentov o sodnih svetih) (2021) Evropske mreže sodnih svetov (ENCJ), *Standards of Professional Responsibility* (Standardi poklicne odgovornosti) in *Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors of International Association of Prosecutors (IAP)* (Povzetek o temeljnih dolžnostih in pravicah tožilcev Mednarodnega združenja tožilcev (IAP)), *Report of the Special Rapporteur of the United Nations on the independence Standards of professional responsibility of judges and lawyers* (Poročilo posebnega poročevalca Združenih narodov o neodvisnosti sodnikov in odvetnikov), *Study of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) on the Independence of Prosecutors in Eastern Europe, Central Asia and Asia Pacific (2020)* (Študija Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj) (OECD) o neodvisnosti tožilcev v vzhodni Evropi, osrednji Aziji in

azijsko-pacifiški regiji (2020)) in *Report of the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) on Strengthening Functional Independence of Prosecutors in Eastern European Participating States* (2020) (poročilo Urada OVSE za demokratične institucije in človekove pravice (ODIHR) o krepitvi funkcionalne neodvisnosti tožilcev v vzhodnoevropskih državah udeleženkah) (2020).

6. CCPE se želi zahvaliti strokovnjakoma, ki ju je imenoval Svet Evrope, g. Joao Manuelu da Silvi Miguelu (Portugalska) in ge. Ancu Jurma (Romunija), za njun pomembni prispevek pri pripravi besedila mnenja.

II. Obseg in namen mnenja

7. Tožilski sveti so v pravnih sistemih posameznih držav vse bolj razširjeni.¹ Vendar pa se pravosodni sistemi po Evropi razlikujejo. Različni sistemi izhajajo iz različnih pravnih kultur in ni enotnega modela za vse države članice. Ta raznolikost vpliva tudi na modele tožilske samouprave, s tožilskimi sveti ali drugimi organi, ki se ukvarjajo s takšno samoupravo, ali brez njih.
8. Odgovori² na vprašalnik o tožilskih svetih kot ključnih organih tožilske samouprave kažejo, da v večini držav članic znotraj tožilskega sistema obstaja kolektivni organ – ne glede na njegovo uradno ime –, ki se ukvarja s tožilsko kariero, vključno z imenovanjem/izvolitvijo, oceno, napredovanjem, premestitvijo, disciplino in drugimi zadevami. Približno polovica teh organov obravnava zadeve, povezane s sodniki in tožilci, druga polovica pa samo tožilce. V nekaterih državah članicah tožilski svet ali drugi organi, ki se ukvarjajo s tožilskim samoupravljanjem, ne obstajajo.
9. Iz odgovorov je tudi razvidno, da so med državami članicami velike razlike glede strukture, organizacije, sestave, pristojnosti, nalog in drugih vidikov tožilskih svetov ali drugih organov.
10. Poleg tega so tožilstva strukturirana in organizirana na najrazličnejše načine, pri katerih so v različnem obsegu udeleženi tožilski sveti ali drugi organi.³
11. V nekaterih modelih je tožilstvo popolnoma neodvisno od izvršilne in sodne oblasti.
12. V drugih primerih je tožilstvo del sodne oblasti. V takšnih strukturah pogosto obstaja visoki

¹ *Venice Commission's Report on European Standards as regards the independence of the Judicial System: Part II - The Prosecution Service* (Beneška komisija, Poročilo o evropskih standardih v zvezi z neodvisnostjo pravosodnega sistema: Del II – Tožilstvo), 17. in 18. december 2010, CDL-AD(2010)040, 64.–68. odstavek; glej tudi *Venice Commission's Compilation of Opinions and Reports concerning prosecutors* (Zbirka mnenj in poročil Beneške komisije o tožilcih) (CDL-PI(2022)023), 26. april 2022. Glej tudi *Report of the UN Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers* (Poročilo posebnega poročevalca ZN o neodvisnosti sodnikov in odvetnikov) (dok. A/HRC/38/38, 2. maj 2018), v katerem je poudarjeno, da se je število sodnih svetov, pristojnih bodisi za sodnike bodisi za tožilce, v zadnjih desetletjih močno povečalo, in ocenjuje se, da ima do zdaj več kot 70 % držav na svetu neko obliko sodnega sveta.

² Navedeno v 3. odstavku tega mnenja.

³ *Report of the UN Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers* (Poročilo posebnega poročevalca ZN o neodvisnosti sodnikov in odvetnikov), Gabriela Knaut, A/HRC/20/19, 7. junij 2012, 29. točka.

sodni svet ali podoben krovni neodvisni organ, ki ureja kariere tako sodnikov kot tožilcev.⁴ Obstaja lahko tudi možnost prehajanja med karierama sodnika in tožilca, ki je v nekaterih primerih omejena z zakonom.

13. V nekem drugem modelu je tožilstvo organizirano kot samostojen organ, vendar je bolj ali manj povezano z izvršilno oblastjo. Tožilski svet ali podoben neodvisni organ lahko v nekaterih primerih ureja kariero tožilcev. Minister za pravosodje ali drug organ izvršilne oblasti včasih ohrani določeno stopnjo nadzora nad zaposlovanjem tožilcev in lahko o imenovanjih odloča samostojno ali po nasvetu tožilskega sveta. Minister za pravosodje je lahko še naprej odgovoren tudi za organizacijske zadeve in upravljanje proračuna tožilskega sistema.
14. Različica istega modela, ki se uporablja v drugih državah, je, da so vse politične, operativne in upravne zadeve v pristojnosti neposrednega vodje tožilstva. Vendar lahko del proračunskega nadzora ostane pri pristojnem ministru, kar lahko vpliva na neodvisnost službe.
15. V nekaterih primerih je tožilstvo del izvršilne oblasti, pri čemer lahko imenovanja, kariero in disciplinske postopke obravnava ministrstvo za pravosodje; tožilski svet ali podoben organ pa lahko te zadeve odobri ali o njih svetuje.
16. CCPE priznava te razlike med državami članicami, vendar meni, da jih združuje potreba po zagotovitvi neodvisnosti in samostojnosti tožilcev, da bi zagotovili njihovo nepristransko in učinkovito delovanje in odločanje.
17. Namen tega mnenja je zato proučiti in poudariti ključno vlogo tožilskih svetov in drugih organov, ki se ukvarjajo s tožilsko samoupravo, pri zagotavljanju institucionalne neodvisnosti in samostojnosti tožilcev ter funkcionalne neodvisnosti posameznih tožilcev.
18. Vendar bi bilo, kot je navedla tudi Beneška komisija, težko uveljaviti enotni model takšnih tožilskih svetov v vseh državah članicah Sveta Evrope, zato njihovega obstoja ni mogoče obravnavati kot enotnega standarda, ki bi bil zavezujoč za vse evropske države.⁵
19. Mnenje si zlasti prizadeva državam članicam ponuditi najboljše prakse. To je namenjeno izboljšanju tako obstoječih sistemov kot tožilske samouprave ob ustreznem upoštevanju različnih pravnih kultur in tradicij ter krepitev neodvisnosti, učinkovitosti in kakovosti pravosodja v celoti.

⁴ Znan tudi kot sistem premostitvenih klavzul (*passerelle*).

⁵ *Venice Commission's Report on European Standards as regards the independence of the Judicial System: Part II - The Prosecution Service* (Beneška komisija, Poročilo o evropskih standardih v zvezi z neodvisnostjo pravosodnega sistema: Del II – Tožilstvo), 17. in 18. december 2010, študija št. 494 / 2008 - CDL-AD(2010)040 – 68. odstavek).

III. Splošno poslanstvo tožilskih svetov: varovanje neodvisnosti tožilcev in pravne države

20. Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP) podpira pravno državo kot sestavni steber demokratične družbe. Dostop do pravnega varstva je med osrednjimi elementi EKČP, ki razglašajo pravico vsakogar do neodvisnega in nepristranskega sodišča, ustanovljenega z zakonom.⁶
21. Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP) je zaradi tega razvilo obsežno sodno prakso glede standardov za neodvisnost in nepristranskost sodnikov ter glede učinkovitega delovanja pravosodnega sistema. V zvezi s tem so bili v sodni praksi ESČP navedeni sodni sveti ter njihova struktura, sestava in delovanje.⁷
22. Tudi Sodišče Evropske unije se je izreklo o sodnih svetih.⁸ Navedlo je, na primer, da lahko sodelovanje takih svetov v postopku imenovanja sodnikov načeloma prispeva k večji objektivnosti tega postopka. Vendar je to med drugim mogoče le, če je tak organ sam dovolj neodvisen od zakonodajne in izvršilne oblasti ter od organa, ki mu mora predložiti tak predlog za imenovanje.⁹
23. Sodni sveti so organi, katerih naloga je varovati neodvisnost sodstva in posameznih sodnikov ter tako spodbujati učinkovito delovanje pravosodnega sistema.¹⁰ Do zdaj so številni evropski pravni sistemi uvedli sodne svete.¹¹ Kot že navedeno, se v nekaterih

⁶ V 6. členu EKČP.

⁷ Sodbe ESČP v zadevah *Oleksandr Volkov proti Ukrajini*, 9. januar 2013, 109.–117. odstavek; *Ramos Nunes de Carvalho e Sa proti Portugalski*, 6. 11. 2018, 144. odstavek; *Gudmundur Andri Astradsson proti Islandiji* [VS], št. 26374/18, 1. 12. 2020; *Xero Flor w Polsce proti Poljski*, 7. 5. 2021 - 4907/18, 243.–251. odstavek.

⁸ Opozoriti je treba, da Listina Evropske unije o temeljnih pravicah določa, da če ta listina vsebuje pravice, ki ustrezajo pravicam, zagotovljenim s Konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, sta pomen in obseg teh pravic enaka tistima, ki sta določena v navedeni konvenciji. Ta določba ne preprečuje, da bi pravo Unije zagotavljalo širše varstvo (3. točka 52. člena). Evropska listina določa tudi pravico do poštenega sojenja, podobno tisti, ki jo zagotavlja EKČP (47. člen listine).

⁹ Sodba Sodišča EU z dne 19. novembra 2019, C-585/18, C-624/18 in C-625/18. Glej tudi sodbo SEU *Evropska komisija proti Poljski*, 24. 6. 2019 - C 619/18, 71.–73. odstavek; *A. K. proti Krajowa Rada Sadownicta*, 19. 11. 2019, C-585/18, C-624/18, C-625/18, 120.–122. odstavek; *Evropska komisija proti Poljski*, 24. 6. 2019 - C 619/18, 74.–75. odstavek; *A. K. proti Krajowa Rada Sadownicta*, 19. 11. 2019, C 585/18, C-624/18, C-625/18, 123. odstavek in 133.–134. odstavek; *VQ proti Land Hessen*, 9. 7. 2020 - C2727/19, 54. odstavek; *Repubblika Il-Prim Ministru proti WY*, 20. 4. 2021 - C-896/19; C-83/19 in drugi 18. 5. 2021.

¹⁰ *Recommendation Rec(2010)12 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on judges: independence, efficiency and responsibilities* (Priporočilo Rec(2010)12 Odbora ministrov Sveta Evrope o sodnikih: neodvisnost, učinkovitost in odgovornost), 26.–29. odstavek; *CCJE Opinions* (Mnenje CCJE) št. 1 (2001), 45. odstavek, in št. 10 (2007) in št. 24 (2021); *Venice Commission's Report on the Independence of the Judicial System, Part I: the Independence of Judges* (Poročilo Beneške komisije o neodvisnosti pravosodnega sistema, Del I: Neodvisnost sodnikov) (32. odstavek), ki ga je Beneška komisija sprejela na 82. plenarnem zasedanju (Benetke, 12. in 13. marec 2010).

¹¹ *Comparative Overview on Judicial Councils in Europe by Professor Anne Sanders* (Primerjalni pregled o sodnih svetih v Evropi, ki ga je pripravila profesorica Anne Sanders) (2022) na <https://rm.coe.int/comparative-overview-on-judicial-councils-in-europe-en/1680a923bc>. Glej tudi Poročilo Evropskega odbora za pravno sodelovanje (CDCJ) generalnemu sekretarju Sveta Evrope o pregledu izvajanja akcijskega načrta Sveta Evrope za krepitev neodvisnosti in nepristranskosti sodstva, ki ga je CDCJ sprejel na svojem 98. plenarnem zasedanju (1.–3. junij 2022).

primerih ti sveti ukvarjajo tako s sodniki kot s tožilci.¹²

24. V zvezi s tožilskimi sveti ESČP sicer še ni oblikovalo podobne sodne prakse, je pa poudarilo načelo neodvisnosti tožilstva na splošno.¹³ Sodišče je, na primer, menilo, da je treba ponovno poudariti, da morajo v demokratični družbi tako sodišča kot preiskovalni organi ostati svobodni od političnih pritiskov.¹⁴ Poleg tega je Sodišče poudarilo, da je v javnem interesu ohraniti zaupanje v neodvisnost in politično nevtralnost državnih organov pregona.¹⁵
25. CCPE je poudaril, da sta neodvisnost in samostojnost tožilstva nepogrešljivi pogoj za neodvisnost sodstva, zato bi bilo treba še naprej spodbujati splošno težnjo po takšni neodvisnosti.¹⁶ Tožilci bi morali biti pri sprejemanju odločitev avtonomni, svoje naloge pa bi morali opravljati brez zunanjih pritiskov ali vmešavanja, v skladu z načeli delitve oblasti in odgovornosti.¹⁷
26. CCPE je poleg tega neposredno priporočil status tožilcev, ki zagotavlja njihovo zunanjo in notranjo neodvisnost ter samostojnost, če je mogoče, z določbami na najvišji zakonski ravni, ki zagotavljajo, da jih uporablja neodvisen organ, kot je tožilski svet, zlasti za imenovanja/izvolitve, kariero in disciplino,¹⁸ kar bi morali urejati jasni ter dobro razumljivi procesi in postopki.¹⁹
27. Beneška komisija je ugotovila, da so tožilski sveti pomembni za zmanjšanje in končno odpravo tveganj, ki jih povzročata vmešavanje drugih državnih oblasti (tj. izvršilne in zakonodajne oblasti), ali z drugimi besedami, za krepitev neodvisnosti tožilcev. V primeru svetov, pristojnih tako za sodnike kot za tožilce, bi bilo treba zagotoviti, da ne morejo vplivati na medsebojna imenovanja/izvolitve in disciplinske postopke.²⁰

¹² *Comparative Overview on Judicial Councils in Europe by Professor Anne Sanders* (Primerjalni pregled o sodnih svetih v Evropi, ki ga je pripravila profesorica Anne Sanders) (2022) na <https://rm.coe.int/comparative-overview-on-judicial-councils-in-europe-en/1680a923bc>.

¹³ *CCPE Opinion No. 16 (2021) on implications of the decisions of international courts and treaty bodies as regards the practical independence of prosecutors* (Mnenje CCPE št. 16 (2021) o posledicah odločitev mednarodnih sodišč in organov mednarodnih pogodb glede dejanske neodvisnosti tožilcev), 16.–36. odstavek, za analizo in seznam ustreznih sodb ESČP.

¹⁴ Sodba ESČP v zadevi *Guja proti Moldaviji* št. 14277/04, 12. februar 2008, 86. odstavek.

¹⁵ Sodba ESČP v zadevi *Guja proti Moldaviji* št. 14277/04, 12. februar 2008, 90. odstavek. Glej, smiselno, *Prager in Oberschlick proti Avstriji*, 26. april 1995, 34. odstavek, serija A št. 313.

¹⁶ *CCPE Opinion No. 9 (2014) on European norms and principles concerning prosecutors, Rome Charter* (Mnenje CCPE št. 9 (2014) o evropskih normah in načelih za tožilce, Rimska listina), IV. poglavje.

¹⁷ *CCPE Opinion No. 9 (2014) on European norms and principles concerning prosecutors, Rome Charter* (Mnenje CCPE št. 9 (2014) o evropskih normah in načelih za tožilce, Rimska listina), V. poglavje.

¹⁸ *CCPE Opinion No. 13 (2018) on the independence, accountability and ethics of prosecutors* (Mnenje CCPE št. 13 (2018) o neodvisnosti, odgovornosti in etiki tožilcev), Priporočilo iii. Glej tudi *Report of the European Committee on Legal Co-operation (CDCJ) to the Secretary General of the Council of Europe on Review of the Implementation of the Council of Europe Plan of Action on Strengthening Judicial Independence and Impartiality* (Poročilo Evropskega odbora za pravno sodelovanje (CDCJ) generalnemu sekretarju Sveta Evrope o pregledu izvajanja akcijskega načrta Sveta Evrope za krepitev neodvisnosti in nepristranskosti sodstva), ki ga je CDCJ sprejel na svojem 98. plenarnem zasedanju (1.–3. junij 2022), 147. odstavek.

¹⁹ *CCPE Opinion No. 9 (2014) on European norms and principles concerning prosecutors* (Mnenje CCPE št. 9 (2014) o evropskih normah in načelih za tožilce), 52. odstavek.

²⁰ *European Commission for Democracy through Law* (Evropska komisija za demokracijo skozi pravo)

28. Beneška komisija je ugotovila tudi, da imajo tožilski sveti, če so neodvisni od drugih državnih organov, to prednost, da lahko zagotovijo dragocen strokovni prispevek v postopku imenovanja in disciplinskem postopku ter tako zaščitijo tožilce pred političnim vplivom. Glede na način imenovanja lahko zagotovijo demokratično legitimnost tožilskega sistema. Kjer obstajajo, imajo, poleg sodelovanja pri imenovanju tožilcev, pogosto tudi vlogo v disciplinskih zadevah.²¹
29. Skupina držav proti korupciji pri Svetu Evrope (GRECO) je pri izdaji priporočil o krepitvi neodvisnosti tožilcev kot predpogoju za spodbujanje integritete v tožilstvu pripravila tudi smernice o samoupravljanju tožilcev. Skupina GRECO je ob priznavanju, da obstajajo različni sistemi glede vloge in organizacije državnega tožilstva v sistemu kazenskega pravosodja, državam, v katerih obstajajo tožilski (ali mešani, sodni in tožilski) sveti, priporočila, naj imajo večjo vlogo pri izbiri, imenovanju/izvolitvi in upravljanju kariere tožilcev, pri disciplinskih zadevah ter pri vodenju zadev in organizacijskih programih tožilcev.²²
30. Evropska mreža sodnih svetov (ENCJ) meni, da bi morali taki sveti delovati za krepitev in ohranjanje pravne države, zlasti z zagotavljanjem podpore neodvisnosti, odgovornosti in kakovosti sodstva. ENCJ tudi poudarja, da če ti standardi ne obravnavajo izrecno vprašanj v zvezi s tožilci, to glede na veliko raznolikost organiziranosti tožilstev v Evropi ne preprečuje, da se ne bi uporabljali tudi za tožilce in varovali njihove neodvisnosti.²³
31. *Study of the Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia (ACN) of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)* (Študija protikorupcijske mreže za Vzhodno Evropo in Srednjo Azijo (ACN) Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD)) sicer priznava, da na tem področju ni zavezujočih mednarodnih standardov, vendar države spodbuja k razvoju nacionalnih tožilskih svetov ali drugih vrst samoupravnih organov. Takšni organi, ki imajo pooblastila v zvezi z imenovanjem/izvolitvijo tožilcev, disciplinskimi postopki in drugimi ključnimi zadevami, so ustrezen dejavnik, ki povečuje neodvisnost tožilstva ter ščiti tožilce pred zunanjim vmešavanjem in pritiski.²⁴
32. Poleg tega zgoraj navedena študija OECD poudarja, da v nekaterih državah obstajajo kolegijski organi znotraj tožilstva, ki obravnavajo, predlagajo ali celo sprejemajo

(Beneška komisija), *Report on European Standards as regards the independence of the Judicial System: Part II - The Prosecution Service* (Poročilo o evropskih standardih glede neodvisnosti pravosodnega sistema: Del II – Tožilstvo), 17. in 18. december 2010, CDL-AD(2010)040, sklep 20.

²¹ *Venice Commission's Report on European Standards as regards the independence of the Judicial System: Part II - The Prosecution Service* (Beneška komisija, Poročilo o evropskih standardih v zvezi z neodvisnostjo pravosodnega sistema: Del II – Tožilstvo), 17. in 18. december 2010, študija št. 494 / 2008 - CDL-AD(2010)040 – 64.–68. odstavek.

²² GRECO, "Corruption prevention. Members or Parliament, Judges and Prosecutors. Conclusions and trends" ("Preprečevanje korupcije. Poslanci, sodniki in tožilci. Sklepi in trendi"), stran 28.

²³ *The ENCJ Compendium on Councils for the Judiciary* (Zbirka dokumentov o sodnih svetih (2021) Evropske mreže sodnih svetov) (ENCJ).

²⁴ Glej *OECD's Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia* (Protikorupcijska mreža OECD za Vzhodno Evropo in Srednjo Azijo) (ACN) na <https://www.oecd.org/corruption/acn/The-Independence-of-Prosecutors-in-Eastern-Europe-Central-Asia-and-Asia-Pacific.pdf>, stran 29.

pomembne odločitve v zvezi z dejavnostmi tožilcev.²⁵

33. Tudi Združeni narodi priznavajo, da so tožilstva sestavljena na različne načine, in če je tožilstvo organizirano kot samostojna agencija, lahko kariero tožilcev ureja tožilski svet ali podoben neodvisni organ.²⁶
34. Ob upoštevanju velike raznolikosti pravnih in tožilskih sistemov v Evropi CCPE ugotavlja, da lahko obstajajo drugi učinkoviti načini za zagotavljanje neodvisnosti in samoupravljanja tožilstva kot ustanavljanje tožilskih svetov ali drugih organov, ki se ukvarjajo s tem. Vendar ima obstoj takih svetov ali drugih organov jasno institucionalno vrednost, če ga primerjamo z alternativnimi sredstvi. Te institucije ustvarjajo trajne učinke in zagotavljajo dolgoročno vzdržnost neodvisnih in samostojnih tožilskih sistemov.
35. Zato bi bilo treba poudariti institucionalno vrednost tožilskih svetov – ali kot ločenih organov ali kot dela sodnih svetov, ki so odgovorni tako za sodnike kot tožilce – ali drugih organov, ki se ukvarjajo s tožilsko samoupravo.
36. Poleg tega takšni sveti ne bi smeli obstajati le v zakonodaji, temveč bi morali delovati tudi v praksi. Obstoj zakonodajnega okvira in mednarodnih standardov sam po sebi morda ni vedno dovolj za razvoj neodvisnega in nepristranskega tožilskega sistema v praksi. Zato morajo tožilstvo in druge veje oblasti, politiki, mediji in civilna družba sodelovati pri dolgoročnih prizadevanjih za povečanje strokovnosti, preglednosti in etičnosti v tožilstvu in sodstvu, da se pravila na papirju spremenijo v kulturo spoštovanja neodvisnosti sodstva v korist družbe.²⁷
37. Če povzamemo, tožilski sveti so v zelo dobrem položaju, da:
 - s svojim neodvisnim odločanjem v skladu z načeli pravne države zagotovijo učinkovita in nepristranska tožilstva in posamezne tožilce;
 - na ta način ustvarijo ugoden okvir za tožilske službe, da lahko zagotovijo zakonitost postopkov in pravico do poštenega sojenja v skladu z načeli pravne države, ter
 - zagotovijo skladnost dela tožilcev z mednarodnimi pravno zavezujočimi instrumenti, zlasti Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ter z instrumenti mehkega prava.
38. Pri obravnavi teh in drugih nalog ter vloge tožilskih svetov bi bilo treba upoštevati načela *Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers of the Council of Europe*

²⁵ Glej *OECD's Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia* (Protikorupcijska mreža OECD za Vzhodno Evropo in Srednjo Azijo) (ACN) na <https://www.oecd.org/corruption/acn/The-Independence-of-Prosecutors-in-Eastern-Europe-Central-Asia-and-Asia-Pacific.pdf>, 38. in 39. stran.

²⁶ *Report of the UN Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers* (Poročilo posebnega poročevalca ZN o neodvisnosti sodnikov in odvetnikov), Gabriela Knaul, A/HRC/20/19, 7. junij 2012, 29. točka.

²⁷ *Venice Commission, Urgent Interim Opinion on the draft new constitution* (Beneška komisija, Nujno vmesno mnenje o osnutku nove ustave), 11. december 2020, Bolgarija, CDL-AD(2020)035, 37. odstavek; glej tudi *CCJE Opinion n. 24(2021)* (Mnenje CCJE št. 24(2021)) – CCJE(2021)11. *Test for Europe's Judiciaries in: European Yearbook of Constitutional Law 2019* (Preizkus za evropske sodne organe v: Evropski letopis ustavnega prava 2019), 287–310.

on the role of public prosecution in the criminal justice system, as well as of the CCPE's related Opinions (Priporočila Rec(2000)19 Odbora ministrov Sveta Evrope o vlogi državnega tožilstva v sistemu kazenskega pravosodja ter s tem povezanih mnenj CCPE) kot osnovnih varovalk za sistem tožilstva, njegovo neodvisnost, nepristranskost in učinkovitost.

IV. Ureditev tožilskih svetov: omogočiti učinkovito delovanje neodvisnega in preglednega sveta

1. Sestava tožilskih svetov

39. Struktura in sestava tožilskih svetov sta različni. Njihove korenine in razvoj so povezani z razvojem posameznega pravnega sistema ter njegovim zgodovinskim, kulturnim in družbenim kontekstom.
40. Podobno kot sodni sveti in da bi zagotovili stabilnost tožilskih svetov ter poudarili njihov pomen, bi morali biti ti organi nujno ustanovljeni z zakonom in delovati na njegovi podlagi.
41. Za tožilski svet ni enotnega modela, ki bi ustrezal vsem. Glavno načelo bi morala biti vzpostavitev strukture z ustrežno sestavo, ki bi bila sorazmerna z velikostjo tožilstva, da bi se optimiziralo izpolnjevanje njegovih nalog. Pod pogojem, da je spoštovano to glavno načelo, je državam članicam pri ustanavljanju takšnih organov prepuščeno polje proste presoje.
42. Kjer obstajajo tožilski sveti, je mogoče prepoznati dva glavna modela: enega, kjer tožilski člani sestavljajo večino ali celotno sestavo, in drugega, kjer tožilski člani ne sestavljajo večine.
43. Tako CCPE kot Beneška komisija sta poudarila, da je ustanovitev tožilskega sveta zelo dobrodošel korak k depolitizaciji tožilstva, zato je zelo pomembno, da je zasnovan kot pluralni organ. Da bi zagotovili nevtralnost tega organa, bi bilo treba jasno določiti neodvisnost takega sveta in njegovih članov.²⁸
44. Beneška komisija je še posebej poudarila, da je prednost takšnih svetov, če so sestavljeni uravnoteženo, npr. iz tožilcev, odvetnikov in civilne družbe, in če so neodvisni od drugih državnih organov, v tem, da lahko zagotovijo dragocen strokovni prispevek v postopku imenovanja in disciplinskem postopku ter tako zaščitijo tožilce pred političnim vplivom.²⁹
45. Prisotnost in sodelovanje članov laikov sta razumljena kot najprimernejša pot do podpiranja in zagotavljanja dejanske neodvisnosti tožilstva, saj omogočijo, da so sveti

²⁸ *Joint Opinion of the Venice Commission, Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), on the draft Amendments to the Law on the Prosecutor's Office of Georgia* (Skupno mnenje Beneške komisije, Posvetovalnega sveta evropskih tožilcev (CCPE) in Urada OVSE za demokratične institucije in človekove pravice (OVSE/ODIHR) o osnutku sprememb zakona o tožilstvu Gruzije), CDL-AD(2015)039, 33. in 34. odstavek.

²⁹ *Venice Commission's Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service* (Beneška komisija, Poročilo o evropskih standardih v zvezi z neodvisnostjo pravosodnega sistema: Del II – Tožilstvo), CDL-AD(2010)040, 65. odstavek.

prosti kakršnega koli političnega vmešavanja in krepijo njegovo avtonomnost. Poleg tega članstvo članov laikov krepí odgovornost in preglednost tožilskega poklica ter njegovo odprtost širši javnosti.

46. V svetih z mešano sestavo bi bilo zaželeno, da večino sestavljajo člani tožilci, ki jih izvolijo njihovi kolegi v skladu s predhodno sprejetimi pravili in preglednim postopkom ter z metodo, ki zagotavlja najširšo zastopanost na vseh ravneh, uravnoteženo glede na spol ter po potrebi z zastopanostjo na regionalni in nacionalni ravni, v vseh odborih sveta. Vsi člani iz vrst tožilcev morajo delovati kot predstavniki celotnega tožilstva.
47. Sestava tožilskih svetov bi morala, kot je ustrezno, odražati raznolikost tožilskih sistemov in družbe na splošno. Člani laiki, kadar jih izvoli parlament, bi morali biti izvoljeni s kvalificirano večino, da se omogoči sodelovanje opozicije. V primeru neizvolitve v prvem krogu bi bil lahko kot mehanizem proti zastoju opravljen drugi krog volitev z izvolitvijo z navadno večino.
48. Posvetovalni svet evropskih sodnikov (CCJE) je poudaril, da prihodnji člani sodnega sveta ne bi smeli biti aktivni politiki, člani parlamenta ali izvršilni uradniki.³⁰ CCPE meni, da bi bilo treba podobno metodo uporabiti tudi v zvezi s člani tožilskih svetov.
49. Članov po uradni dolžnosti je lahko toliko, kolikor ne ogroža zgoraj poudarjenih načel.
50. Tožilski svet ima lahko po potrebi koristi od polnopravnega članstva, da bi učinkoviteje izpolnjeval svoje poslanstvo ter okrepil svojo neodvisnost in javno podobo. Treba bi bilo vzpostaviti jamstva, ki bi zagotavljala, da se člani tožilskega sveta po izteku mandata lahko ponovno zaposlijo na položajih, ki ustrezajo njihovem stažu in kvalifikacijam.

2. Kvalifikacije članov tožilskih svetov

51. Člani tožilskih svetov, ne glede na to, ali so tožilci ali ne, morajo biti izbrani na podlagi vnaprej določenih, poštenih in jasnih meril v preglednem postopku.
52. Vnaprej bi bilo treba določiti sklop pravil, ki upoštevajo merila primernosti. Opisati in upoštevati bi bilo treba usposobljenost, izkušnje, integriteto, neodvisnost, nepristranskost kandidatov in druge ustrezne dejavnike.
53. Kandidati za člane tožilskih svetov bi zlasti morali izkazovati visoke etične standarde in se v razumnem obdobju pred mandatom v svetu in po njem ne bi smeli ukvarjati s politiko.

3. Načini izbire članov tožilskih svetov

54. Člani tožilskega sveta morajo biti izbrani na način, ki podpira neodvisnost in učinkovito delovanje sveta, tožilstva in posledično sodstva ter odpravlja ali preprečuje vsakršen občutek političnega vpliva ali navzkrižja interesov.

³⁰ *CCJE Opinion No. 10 (2007) on Council for the Judiciary at the service of society* (Mnenje CCJE št. 10 (2007) o sodnem svetu v službi družbe) 23. odstavek; glej tudi *CCJE Opinion No. 24 (2021) on the evolution of Councils for the Judiciary and their role in independent and impartial judicial systems* (Mnenje CCJE št. 24 (2021) o razvoju sodnih svetov in njihovi vlogi v neodvisnih in nepristranskih pravosodnih sistemih), 8.(B)(b) odstavek.

55. Izbiro članov bi morala urejati vnaprej določena pravila, ki so poslana vnaprej. Ta pravila bi se morala uporabljati ne glede na način izbire: volitve, imenovanje ali drugo.
56. Vzpostaviti bi bilo treba pravila za zagotovitev, da člane tožilstva izberejo njihovi kolegi, ki zastopajo vse ravni tožilstva in ne le visokih uradnikov tožilskih organov. Združenja tožilcev bi bila lahko upravičena do predstavitve kandidatov.
57. Izbirni postopek bi moral biti pregleden in zagotavljati preverjanje usposobljenosti kandidatov, zlasti njihove nepristranskosti in integritete. Prosta delovna mesta bi bilo treba javno objaviti in zagotoviti enake možnosti za podporo raznoliki skupini neodvisnih kandidatov.
58. Število članov po uradni dolžnosti bi moralo biti omejeno, članstvo uradnikov iz izvršilne veje oblasti pa bi moralo biti odsvetovano.
59. Po možnosti bi se bilo treba izogibati temu, da bi člane tožilstva izvolil parlament ali da bi jih izbrala izvršilna veja oblasti. Izvolitev članov laikov s strani parlamentov je lahko sprejemljiva. Vendar bi moral biti postopek izbire pregleden in, če je mogoče, izveden s kvalificirano večino.³¹ V primeru neizvolitve v prvem krogu bi bil lahko, kot mehanizem proti zastoju, opravljen drugi krog volitev z izvolitvijo z navadno večino.
60. Izvolitev ali imenovanje članov laikov s strani institucij, kot so odvetniške zbornice ali druga poklicna združenja, nevladne organizacije (NVO), kadar je to v skladu s pravno tradicijo držav članic, bi bilo lahko primerno.

4. Izbiranje predsednikov tožilskih svetov

61. Predsednik tožilskega sveta ima lahko ključno vlogo pri delovanju sveta ter njegovi zunanji in notranji podobi. V ta namen bi bilo treba sprejeti jasna pravila.
62. Predsednika tožilskega sveta bi bilo treba izvoliti/imenovati na način, ki zagotavlja njegovo nepristranskost in neodvisnost od zakonodajne in izvršilne oblasti ter preprečuje neprimerni vpliv, ki bi prihajal iz hierarhije tožilstva.
63. Beneška komisija je poudarila, da je dobrodošlo, da predsednika sveta izvolijo njegovi člani.³² Če je minister za pravosodje član sveta po uradni dolžnosti, lahko to, da predseduje svetu, vzbudi dvom o neodvisnosti tega organa.³³ CCPE zato meni, da bi moral biti predsednik eden od tožilskih članov, ki bi ga izvolili vsi člani – tako tožilci kot laiki – s kvalificirano večino. Enako pravilo bi moralo veljati za volitve predsednika drugih podobnih organov. V primeru neizvolitve v prvem krogu bi bil lahko, kot mehanizem proti

³¹ Beneška komisija, Poročilo o evropskih standardih v zvezi z neodvisnostjo pravosodnega sistema: Del II – Tožilstvo, CDL-AD(2010)040, 66. odstavek.

³² *Venice Commission's Opinion on the draft law on the Public Prosecutors' service of Moldova* (Mnenje Beneške komisije o osnutku zakona o državnem tožilstvu Moldavije), CDL-AD(2008)019, 62. odstavek.

³³ *Joint Opinion of the Venice Commission, Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), on the draft Amendments to the Law on the Prosecutor's Office of Georgia* (Skupno mnenje Beneške komisije, Posvetovalnega sveta evropskih tožilcev (CCPE) in Urada OVSE za demokratične institucije in človekove pravice (OVSE/ODIHR) o osnutku sprememb zakona o tožilstvu Gruzije), CDL-AD(2015)039, 40. odstavek.

zastoju, opravljen drugi krog volitev z izvolitvijo z navadno večino.

64. V državah, v katerih je zaradi njihovih pravnih tradicij predsednik tožilskega sveta lahko imenovan po uradni dolžnosti, se predsedovanje svetu ne bi smelo podeliti članu, ki je član po uradni dolžnosti in predstavlja izvršilno oblast (tj. ministru za pravosodje), da bi se tako izognili vsakršnemu neprimernemu vplivu.

5. Status in trajanje mandata članov tožilskih svetov

65. Mandat vseh članov tožilskega sveta bi moral trajati enako dolgo. Izbrani bi morali biti za določen mandat ter uživati ustrezno zaščito za svojo nepristranskost in neodvisnost.
66. Mandat člana bi se moral končati šele po izvolitvi njegovega naslednika. Ob ponovni potrditvi pomena varnosti mandata vseh članov sveta kot pogoja za njegovo neodvisnost bi morala razrešitev člana s položaja temeljiti na resnih razlogih, jasno določenih z zakonom, in v postopku, v katerem so zagotovljene njegove pravice do poštenega sojenja.
67. V zvezi s tem se CCPE strinja z Beneško komisijo, da je možnost odpoklica člana sveta sodnikov in tožilcev zaradi tega, ker mu je bila izrečena ena od disciplinskih sankcij, ki jih zakon določa za sodnike in tožilce, vprašljiva, saj omogoča razrešitev osebe tudi zaradi najlažjih disciplinskih sankcij.³⁴ V zvezi s tem je mogoče opozoriti tudi na mnenje Beneške komisije, da bi bilo treba pri odločitvah o začasni odstitvi člana upoštevati resnost obtožb in obstoj vsaj verjetnega razloga, da je bila storjena huda disciplinska kršitev.³⁵ CCPE meni, da bi morala biti na voljo možnost sodne pritožbe.
68. CCPE se strinja tudi s tem, kar je poudarila Beneška komisija v zvezi z odpoklicem izvoljenih članov takšnih svetov z odvzemom zaupnice, tj. z glasovanjem na skupščinah tožilcev. Beneška komisija je dosledno nasprotovala uvedbi takšnega mehanizma, ker vključuje subjektivno presojo in lahko izvoljenim predstavnikom prepreči neodvisno sprejemanje odločitev. Glasovanje o zaupnici je precej značilno za politične institucije in ni primerno za institucije, kot so sodni sveti, še manj pa za posamezne člane teh svetov.³⁶
69. V primeru nesposobnosti ali izgube statusa, na podlagi katerega je bil član izvoljen ali imenovan, mu lahko preneha mandat. V primeru odločitve sveta samega ali posebnega organa v njem bi moral biti član deležen pravičnega zaslišanja, vključno z možnostjo

³⁴ *Venice Commission's Opinion on Amendments to Law No. 303/2004 on the Statute of Judges and Prosecutors, Law No. 304/2004 on Judicial Organization, and Law No. 317/2004 on the Superior Council for Magistracy in Romania* (Mnenje Beneške komisije o spremembah Zakona št. 303/2004 o Statutu sodnikov in tožilcev, Zakona št. 304/2004 o organizaciji pravosodja in Zakona št. 317/2004 o Vrhovnem svetu za sodstvo in tožilstvo v Romuniji), CDL-AD(2018)017, 142. odstavek.

³⁵ *Venice Commission's Opinion on the Draft Law on the Judicial Council in North Macedonia* (Mnenje Beneške komisije o osnutku zakona o sodnem svetu v Severni Makedoniji), CDL-AD(2019)008, 37. odstavek; glej tudi *Venice Commission's Opinion on the Draft Amendments to the Law on the High Judicial Council of Serbia* (Mnenje Beneške komisije o osnutku sprememb Zakona o Visokem sodnem svetu Srbije), CDL-AD(2014)028, 30. odstavek.

³⁶ *Venice Commission's Opinion on Amendments to Law No. 303/2004 on the Statute of Judges and Prosecutors* (Mnenje Beneške komisije o spremembah zakona št. 303/2004 o statutu sodnikov in tožilcev), *Law No. 304/2004 on Judicial Organization* (Zakon št. 304/2004 o organizaciji pravosodja) in *Law No. 317/2004 on the Superior Council for Magistracy in Romania* (Zakon št. 317/2004 o Vrhovnem svetu za sodstvo in tožilstvo v Romuniji), CDL-AD(2018)017, 143. odstavek.

pritožbe, v postopkih, določenih z zakonom.

V. Pristojnosti in pooblastila tožilskih svetov za krepitev neodvisnosti in nepristranskosti pravosodja

70. Beneška komisija in skupina GRECO sta potrdili, da lahko tožilski sveti obravnavajo zadeve v zvezi z imenovanjem/izvolitvijo tožilcev, pa tudi disciplinske postopke, vključno z odstavitvijo. Beneška komisija je, na primer, poudarila, da bi moral imeti zadevni tožilec v takih primerih pravico do zaslišanja v kontradiktornem postopku, v sistemih, kjer obstaja tožilski svet, pa bi lahko ta svet ali disciplinski odbor v njem obravnaval disciplinske zadeve (z možnostjo pritožbe zoper disciplinske sankcije pri sodišču).³⁷ Skupina GRECO je tudi poudarila, da bi v idealnem primeru takšen svet lahko imel pomembno vlogo pri obravnavi disciplinskih zadev.³⁸
71. Težnja po nepristranskosti, ki mora tako ali drugače urejati zaposlovanje in karijerne možnosti državnih tožilcev, lahko privede do ureditev konkurenčnega sistema za začetek opravljanja poklica ter ustanovitve višjih svetov za celotni sodni sistem ali samo za tožilce.³⁹
72. Tožilski sveti bi morali imeti širok nabor pristojnosti za boljšo zaščito in spodbujanje neodvisnosti tožilcev ter za učinkovito delovanje pravosodnega sistema. Pristojnosti in pooblastila sveta bi morali biti določeni z zakonom.
73. Zato bi morali imeti tožilski sveti vlogo pri urejanju ali razvijanju organizacije sistema in uradov tožilstva. Poleg zgoraj navedenih zadev v zvezi z imenovanjem/izborom in disciplinskimi zadevami se lahko ukvarjajo tudi z ocenjevanjem, napredovanjem in premestitvijo tožilcev.
74. Poleg tega bi bilo treba spodbujati dodatne pristojnosti tožilskih svetov pri vodenju tožilstva, kot so:
 - a. usposabljanje tožilcev,
 - b. nadzor nad proračunom sistema pregona za njegovo učinkovito upravljanje in/ali upravljanje tega proračuna,
 - c. zagotavljanje preglednosti sistema pregona in odnosov z mediji, po potrebi vključno z zaščito ugleda tožilcev,
 - d. sodelovanje z drugimi ustreznimi organi na državni, evropski in mednarodni

³⁷ *Venice Commission's Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service* (Poročilo Beneške komisije o evropskih standardih glede neodvisnosti sodstva o neodvisnosti pravosodnega sistema: Del II – Tožilstvo), CDL-AD(2010)040, 52. odstavek.

³⁸ *GRECO's Fourth Evaluation Round Report on Hungary* (Poročilo skupine GRECO o četrtem krogu ocenjevanja Madžarske) (2015), str. 49.

³⁹ *Opinion No. 9 (2014) of the CCPE on European norms and principles concerning prosecutors, Explanatory Note* (Mnenje št. 9 (2014) CCPE o evropskih normah in načelih v zvezi s tožilci, obrazložitev), 54. odstavek.

ravni,

- e. spodbujanje učinkovitosti in kakovosti pravosodja,
- f. priprava mnenj o zakonodajnih predlogih v zvezi z organizacijo in delovanjem tožilstva ter za pravosodni sistem kot celoto.

75. V primerih, ko so različne naloge tožilskega sveta, kot so imenovanje/izbor, disciplinske zadeve in usposabljanje tožilcev, dodeljene različnim vejam ali odborom takega sveta ali različnim neodvisnim telesom, pristojnim za posebne vidike tožilske uprave, bi morala njihova sestava odražati vrsto nalog in način njihovega izvajanja.

76. Razširjena finančna pooblastila tožilskega sveta pomenijo njegovo odgovornost ne le do izvršilnih in zakonodajnih pooblastil, temveč tudi do sodišč in javnosti.

VI. Delovanje in postopek odločanja tožilskih svetov

77. Posvetovalni svet evropskih sodnikov (CCJE) je poudaril, da mora vsak sodni svet delovati pregledno, obrazložiti svoje odločitve in postopke ter biti na ta način odgovoren. Poleg tega morajo odnosi med svetom in drugimi vejami oblasti, tj. izvršilno in zakonodajno oblastjo, temeljiti na kulturi spoštovanja pravne države in razumevanju njihovih vlog v demokratični državi. Sveti bi morali dejavno sodelovati v odprtem in spoštljivem dialogu z drugimi vejami oblasti, združenji sodnikov in civilno družbo, vključno z odvetniškimi zbornicami in nevladnimi organizacijami ter mediji.⁴⁰

78. CCPE meni, da bi to moralo veljati tudi za tožilske svete. Njihovo delovanje in postopek odločanja bi morala urejati pisna in pregledna pravila, če je mogoče, sprejeta z zakonom. Takšna pravila bi morala določati zlasti sklepčnost, postopek glasovanja in večino za sprejetje odločitve. Po potrebi bi moral podrobna pravila tožilskega sveta sprejeti sam svet.

79. Odločitve, ki vplivajo na kariero tožilcev, bi morale biti obrazložene, pri tistih, ki imajo zavezujočo moč, pa se lahko na pobudo zadevnega tožilca izvede sodni nadzor.

80. V primeru razveljavitve odločitve, ki vpliva na kariero tožilcev, vključno s premestitvami in disciplinskimi kršitvami, bi morala biti tožilcem na voljo pravna sredstva.

81. Kot je navedeno zgoraj, lahko tožilskim svetom koristi poklicno članstvo, ki jim lahko pomaga pri delovanju kot strokovna in učinkovita organizacija s krepitvijo njihove neodvisnosti, preprečevanjem navzkrižja interesov, izboljšanjem njihove podobe in pomočjo pri izpolnjevanju njihovega poslanstva.

82. Ne glede na to, ali so člani tožilskega sveta poklicni ali nepoklicni člani, bi jim bilo treba za opravljanje njihovih nalog dodeliti dovolj delovnega časa ter ustrezne finančne in upravne vire.

⁴⁰ *Opinion No. 24 (2021) of the CCJE on the evolution of Councils for the Judiciary and their role in independent and impartial judicial system, Chapter IV, Conclusions and recommendations* (Mnenje št. 24 (2021) CCJE o razvoju sodnih svetov in njihovi vlogi v neodvisnem in nepristranskem pravosodnem sistemu, poglavje IV, Sklepi in priporočila), 7., 20. in 21. odstavek.

83. Učinkovito bi bilo treba zagotoviti jamstva za preprečevanje nezakonitega vpliva ali vmešavanja zunanjih akterjev v delo in odločanje tožilskih svetov in drugih organov, ki se ukvarjajo s tožilsko samoupravo.
84. Da bi okrepili zaupanje javnosti v pravosodni sistem, bi morali tožilski sveti delovati pregledno in odgovarjati za svoje dejavnosti z rednimi poročili ali na druge ustrezne načine. V takšnih poročilih bi bilo mogoče opozoriti na ukrepe, ki so že bili ali bodo sprejeti za izboljšanje delovanja pravosodnega sistema.
85. Kot že navedeno, bi bilo treba v primeru krovnih svetov,⁴¹ pristojnih tako za sodnike kot za tožilce, zagotoviti, da ne morejo vplivati na medsebojna imenovanja/izvolitve in disciplinske postopke.

VII. Drugi organi, ki se ukvarjajo s tožilsko samoupravo

86. Raznolikost organizacijskih modelov tožilstev v državah članicah ima za posledico raznovrstnost drugih organov, ki se ukvarjajo s tožilskim samoupravljanjem. Poleg tožilskih svetov lahko drugi organi vključujejo:
 - kongrese ali generalne skupščine tožilcev, ki so na splošno pristojni za volitve članov tožilskega sveta ali drugih organov tožilstva ter za sprejemanje letnih poročil in političnih dokumentov. Sestavljajo jih vsi tožilci v državi;
 - odbore višjih tožilcev ali kolegij tožilstva – organi, ki jih običajno sestavljajo člani po uradni dolžnosti, tožilci z vodstvenimi funkcijami, določenimi z zakonom, ki jim predseduje generalni državni tožilec. Ti organi pomagajo generalnemu državnemu tožilcu pri njegovem strateškem poslanstvu organiziranja dejavnosti urada;
 - komisije za kvalifikacije, komisije za atestiranje, etične komisije, ki so organi s svetovalno vlogo pri izbiri, imenovanju ali napredovanju tožilcev, ocenjevanju in disciplini. V nekaterih primerih takšne komisije obstajajo kot organi tožilskega sveta, v drugih primerih pa gre za strukture, ki jih ustanovi generalni državni tožilec. Te komisije sestavljajo imenovani ali izvoljeni tožilci. V nekaterih primerih lahko vključujejo tudi člane laike.
87. Tako se uporabljajo različne metode glede pristojnosti, pooblastil in sestave teh organov, glede nalog, ki jih opravljajo in ki morda niso tako obsežne in/ali zapletene kot naloge tožilskega sveta, glede načina imenovanja ali izvolitve njegovih članov, glede stopnje (ali pomanjkanja) avtonomije v odnosu do generalnega državnega tožilca in glede drugih vidikov.
88. CCPE opozarja, da mednarodni instrumenti mehkega prava kot najboljšo prakso spodbujajo ustanavljanje strokovnih, nepolitičnih struktur, katerih cilj je povečati institucionalno in funkcionalno neodvisnost tožilstev. CCPE zato priznava pomen in vrednost drugih organov, ki se ukvarjajo s tožilsko samoupravo, in meni, da bi morali biti sestavljeni in delovati tako, da bi izključevali politično vmešavanje ter delovali za krepitev neodvisnosti in nepristranskosti tožilstva.

⁴¹ Navedeno v 12. odstavku tega mnenja.

VIII. Priporočila

Glede na to, da:

- je treba še naprej raziskovati in razumeti institucionalni okvir, ki podpira standarde glede neodvisnosti in nepristranskosti tožilcev, ki jih je razvil CCPE;
- so tožilski sveti v državah članicah zaradi raznolikosti njihovih pravnih sistemov, tradicij in kultur vse bolj razširjeni;
- ima ustanovitev tožilskih svetov v primerjavi z alternativnimi oblikami jasno institucionalno vrednost, saj zagotavlja neodvisnost in samoupravljanje tožilcev;
- v državah članicah, v katerih obstajajo, obstaja velika raznolikost glede strukture, organizacije, sestave, pristojnosti, funkcij in drugih vidikov tožilskih svetov ali drugih organov, ki se ukvarjajo s tožilsko samoupravo;
- je treba zaradi navedene raznolikosti razviti skupne standarde in smernice za nacionalne organe,

je CCPE sprejel naslednja priporočila:

1. Upoštevati bi bilo treba institucionalno vrednost tožilskih svetov kot samoupravnih organov za zagotavljanje učinkovitega in nepristranskega delovanja tožilcev in posameznih tožilcev z njihovim neodvisnim odločanjem. Takšno institucionalno vrednost bi bilo treba upoštevati v državah članicah, v katerih tožilski sveti ne obstajajo, v skladu z njihovo notranjo zakonodajo, pravno tradicijo in kulturo. Če so ustanovljeni, bi morala zanje veljati spodnja priporočila.
2. Čeprav lahko v državah članicah obstajajo razlike, bi bilo treba tožilske svete ustanoviti z zakonom ter jim dodeliti ustrezne pristojnosti, strukturo in sestavo, sorazmerne z velikostjo tožilstva, ter ustrezne finančne in upravne vire.
3. Če so tožilski sveti zasnovani z mešano sestavo, bi morali biti sestavljeni uravnoteženo, in sicer z zastopanostjo članov laikov, vključno s predstavniki drugih pravnih poklicev, akademikov in civilne družbe. V svetih s tako mešano sestavo bi bilo zaželeno, da bi člani tožilci predstavljali večino, ki bi jo izvolili njihovi kolegi.
4. Člani tožilskih svetov, ne glede na to, ali so tožilci ali ne, morajo biti izvoljeni v skladu s predhodno sprejetimi pravili ter vnaprej določenimi, pravičnimi in jasnimi merili v preglednem postopku.
5. Morebitni člani tožilskih svetov ne bi smeli biti aktivni politiki, člani parlamenta ali izvršilni uradniki.
6. Vzpostaviti bi bilo treba jamstva, ki bodo zagotavljala, da bodo lahko člani tožilstva, ki opravljajo funkcijo s polnim delovnim časom, po izteku mandata ponovno zasedli delovna mesta, ki ustrezajo njihovemu stažu in kvalifikacijam.
7. Zagotoviti bi bilo treba nepristranskost in neodvisnost predsednikov ter članov tožilskih svetov od izvršilne in zakonodajne oblasti ter odsotnost neupravičenih vplivov znotraj

hierarhije tožilstva.

8. Mandat vseh članov tožilskih svetov bi moral trajati enako dolgo in se končati šele po izvolitvi naslednika. Izbrani bi morali biti za določen mandat ter uživati ustrezno zaščito za svojo nepristranskost in neodvisnost.
9. Pri odločitvah o začasni odstavitvi člana bi bilo treba upoštevati resnost obtožb in obstoj zadostne stopnje verjetnosti, da je bila storjena huda disciplinska kršitev. Poleg tega bi morala biti zoper take odločitve možna pritožba po sodni poti.
10. Tožilski sveti bi morali imeti z zakonom zagotovljeno široko paleto pristojnosti v kariernih zadevah in vlogo pri urejanju ali razvijanju organizacije tožilskega sistema in uradov ter hkrati spodbujati neodvisnost tožilstva in učinkovito delovanje pravosodnega sistema.
11. Delovanje in postopek odločanja tožilskih svetov bi morala urejati pisna in pregledna pravila, če je mogoče, sprejeta z zakonom. Takšna pravila bi morala določati zlasti sklepčnost, postopek glasovanja in večino za sprejetje odločitve. Po potrebi bi moral podrobna pravila tožilskega sveta sprejeti sam svet.
12. Odločitve tožilskih svetov, ki vplivajo na kariero tožilcev, bi morale biti obrazložene, pri tistih, ki imajo zavezujočo moč, pa se lahko na pobudo zadevnega tožilca izvede sodni nadzor.
13. Da bi okrepili zaupanje javnosti v pravosodni sistem, bi morali tožilski sveti delovati pregledno in odgovarjati za svoje dejavnosti z rednimi poročili ali na druge ustrezne načine.