

CCPE(2021)6

Strasbourg, 26. november 2021

## **POSVETOVALNI SVET EVROPSKIH TOŽILCEV (CCPE)**

### **Mnenje CCPE št. 16 (2021):**

#### **Posledice odločitev mednarodnih sodišč in pogodbenih organov glede stvarne neodvisnosti tožilcev**

##### **I. Uvod: namen in področje uporabe mnenja**

1. V skladu z mandatom, ki mu ga je podelil Odbor ministrov, je Posvetovalni svet evropskih tožilcev (CCPE) pripravil to mnenje o posledicah odločitev mednarodnih sodišč in pogodbenih organov glede stvarne neodvisnosti in dejanske avtonomije tožilcev in o s tem povezanih vidikih.
2. To temo je CCPE izbral z namenom poudarjanja vpliva odločitev mednarodnih sodišč in pogodbenih organov na neodvisnost tožilcev. Čeprav se veliko takšnih odločitev nanaša bolj na neodvisnost sodstva, je ta neodvisnost tesno povezana z neodvisnostjo tožilcev, saj neodvisnost in avtonomija tožilcev nepogrešljivo izhajata iz neodvisnosti sodstva<sup>1</sup>. Tožilci morajo biti pri sprejemanju odločitev avtonomni in izvajati svoje dolžnosti brez zunanjih pritiskov oziroma vmešavanj ob upoštevanju načel delitve oblasti ter odgovornosti<sup>2</sup>. Zato je treba v državah članicah sprejeti ustrezne določbe, da se vzporedno z neodvisnostjo sodnikov okrepijo tudi neodvisnost, odgovornost in etičnost tožilcev<sup>3</sup>.
3. Sistemi kazenskega prava se po Evropi razlikujejo. Različni sistemi koreninijo v različnih pravnih kulturah in zato ni enotnega modela za vse države. Obstajajo na primer

<sup>1</sup> Glej mnenje CCPE št. 9 (2014) o evropskih normah in načelih za tožilce, Rimska listina, IV. poglavje.

<sup>2</sup> Glej mnenje CCPE št. 9 (2014) o evropskih normah in načelih za tožilce, Rimska listina, V. poglavje.

<sup>3</sup> Glej Mnenje CCPE št. 13 (2018) o neodvisnosti, odgovornosti in etičnosti tožilcev, priporočila, poglavje i.

pomembne razlike med sistemi, ki so v okviru kazenskega postopka kontradiktorni, in sistemi, ki so inkvizitorni<sup>4</sup>. Kljub temu so si evropski kazenskoopravni sistemi skozi stoletja močno izposojali drug od drugega, tako da danes verjetno ni čistih sistemov. To izposojanje med sistemi je privedlo do določene stopnje konvergence<sup>5</sup>.

4. Najpomembnejši konvergenčni dejavnik in tisti, ki resnično združuje vse te sisteme, je zahteva po neodvisnosti tožilstva kot predpogoju za vladavino prava in neodvisnost sodstva, kot je navedeno v 2. odstavku tega mnenja. Zaradi resnih posledic kazenske preiskave in sojenja za posameznika, saj lahko privedeta do obsodbe in kaznovanja, mora tožilec ravnati previdno in pravično pri odločanju, ali bo nekoga preganjal in na podlagi kakšne obtožbe bo to storil. V zvezi s tem tožilec tako kot sodnik ne sme biti udeležen v zadevi, v kateri ima osebni interes, zato lahko zanj veljajo določene strokovne omejitve, katerih namen je zaščititi njegovo nepristranskost in integriteto<sup>6</sup>.
5. Neodvisnost tožilcev je nujna za to, da lahko opravljajo svoje naloge. Krepi njihovo vlogo v pravni državi in družbi ter je tudi zagotovilo, da bo pravosodni sistem deloval pošteno in učinkovito ter da se bodo v celoti pokazale koristi neodvisnosti pravosodja. Podobno kot neodvisnost, zagotovljena sodnikom, neodvisnost tožilcev tako ni posebna pravica ali privilegij v njihovem interesu, temveč jamstvo v interesu poštenega, nepristranskega in učinkovitega sodstva, ki ščiti tako javne kot zasebne interese zadevnih oseb<sup>7</sup>.
6. V državah, kjer je državno tožilstvo del vlade ali ji je podrejeno, mora država zagotoviti, da sta narava in obseg njenih pristojnosti v zvezi z državnim tožilstvom jasno določena z zakonom ter da vlada izvaja svoja pooblastila na pregleden način in v skladu z mednarodnimi pogodbami in standardi, nacionalno zakonodajo in splošnimi pravnimi načeli<sup>8</sup>.
7. Neodvisnost in avtonomijo tožilcev in tožilstev je zato treba spodbujati<sup>9</sup> in z zakonom zagotavljati na najvišji možni ravni, na podoben način kot pri sodnikih. V državah, kjer je državno tožilstvo neodvisno od vlade, mora država zato z učinkovitimi ukrepi zagotoviti, da sta narava in obseg te neodvisnosti določena z zakonom<sup>10</sup> in ne le z upravnimi predpisi. Popolnoma neodvisen sistem sodnega pregona ostaja jamstvo za brezpogojno nepristranost tožilcev.
8. Pomembno vlogo lahko igrajo tudi sodna praksa mednarodnih sodišč in odločbe pogodbenih organov. Namen tega mnenja je preučiti vpliv takšne sodne prakse in odločb na neodvisnost tožilstev in posameznih tožilcev.
9. To mnenje je pripravljeno na podlagi Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic (v nadaljevanju EKČP) in ustrezne sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice

---

<sup>4</sup> Glej Poročilo o evropskih standardih v zvezi z neodvisnostjo pravosodnega sistema: II. del – tožilstvo, ki ga je sprejela Beneška komisija na 85. plenarnem zasedanju (Benetke, 17.-18. december 2010), 7. odstavek.

<sup>5</sup> Glej Poročilo o evropskih standardih v zvezi z neodvisnostjo pravosodnega sistema: II. del – tožilstvo, ki ga je sprejela Beneška komisija na 85. plenarnem zasedanju (Benetke, 17.-18. december 2010), 9. odstavek.

<sup>6</sup> Glej Poročilo o evropskih standardih v zvezi z neodvisnostjo pravosodnega sistema: II. del – tožilstvo, ki ga je sprejela Beneška komisija na 85. plenarnem zasedanju (Benetke, 17.-18. december 2010), 16. in 17. odstavek.

<sup>7</sup> Glej mnenje CCPE št. 4 (2009) o odnosih med sodniki in tožilci v demokratični družbi, 27. odstavek.

<sup>8</sup> Glej mnenje CCPE št. 9 (2014) o evropskih normah in načelih za tožilce, 33. odstavek.

<sup>9</sup> Glej mnenje CCPE št. 9 (2014) o evropskih normah in načelih za tožilce, Rimska listina, IV. poglavje.

<sup>10</sup> Glej priporočilo (2000)19, 14. odstavek. Glej tudi mnenje CCPE št. 9 (2014) o evropskih normah in načelih za tožilce, 33. odstavek.

(v nadaljevanju ESČP) ter sodne prakse Sodišča Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: Sodišče EU) in ustreznih sklepov pogodbenih organov Združenih narodov.

10. To mnenje temelji tudi na prejšnjih mnenjih CCPE, zlasti mnenju št. 9 (2014) o evropskih normah in načelih za tožilce, vključno z Rimsko listino, in mnenju CCPE št. 13 (2018) o neodvisnosti, odgovornosti in etičnosti tožilcev, ter Priporočilu Rec (2000)19 Odbora ministrov državam članicam o vlogi državnega tožilstva v kazenskoprnem sistemu (v nadaljevanju Priporočilo REC(2000)19) in Priporočilu Rec (2000)11 Odbora ministrov o vlogi državnih tožilcev zunaj kazenskoprnega sistema (v nadaljevanju Priporočilo REC(2000)11).
11. CCPE se je seznanil tudi s smernicami OZN o vlogi tožilcev, sprejetimi leta 1990<sup>11</sup>, pa tudi s standardi poklicne odgovornosti in izjavo o bistvenih dolžnostih in pravicah tožilcev, ki jih je leta 1999 sprejelo Mednarodno združenje tožilcev (IAP)<sup>12</sup>.
12. Med pripravo tega mnenja se je CCPE opiral na pomembne prispevke Joaa Manuela da Silva Miguela (Portugalska), Joseja Manuela Santosa Paisa (Portugalska), Jane Zezulove (Češka) in Ioane Bara-Busila (Romunija), ki se jim zahvaljuje za dragocen strokovni prispevek k temu delu.

## **II. Odločitve mednarodnih sodišč glede dejanske neodvisnosti sodstva na splošno in posebej tožilcev in tožilstev**

### **A. Načela, ki jih je oblikoval CCPE v zvezi z neodvisnostjo tožilcev in tožilstev**

13. Po CCPE koncept neodvisnosti pomeni, da ni nezakonitega vmešavanja pri opravljanju nalog tožilcev, s čimer je zagotovljeno polno spoštovanje in uporaba zakonov in načela vladavine prava, ter da tožilci niso podvrženi kakršnemu koli političnemu pritisku ali kakršnemu koli nezakonitemu vplivu. Neodvisnost ne velja samo za tožilstvo kot celoto, temveč tudi za posamezne organe in posamezne tožilce<sup>13</sup>.
14. V praksi iz zgornje opredelitve izhaja več pomembnih načel za uresničevanje takšne neodvisnosti:
  - najprej je treba ukrepe za takšno neodvisnost vzpostaviti z ustreznim pravnim okvirom, kot je okvir za neodvisnost sodnikov<sup>14</sup>;
  - posledično morajo biti status, neodvisnost, zaposlovanje in kariera tožilcev, podobno kot sodnikov, jasno določeni z zakonom in urejeni s preglednimi in objektivnimi merili<sup>15</sup>;

---

<sup>11</sup> Osmi kongres Združenih narodov o preprečevanju kriminala in ravnanju s storilci kaznivih dejanj, Havana, Kuba, od 27. avgusta do 7. septembra 1990.

<sup>12</sup> Ti standardi so mednarodno merilo za ravnanje posameznih tožilcev in tožilstev. Določajo, da je treba uporabo tožilske diskrecije, kadar je to dovoljeno v določeni jurisdikciji, izvajati neodvisno in brez političnega vmešavanja. Če imajo organi, ki ne spadajo v tožilstvo, pravico dajati splošna ali posebna navodila tožilcem, morajo biti ta navodila pregledna, skladna z zakonitimi pooblastili in podrejena uveljavljenim smernicam za varovanje dejanske in zaznane neodvisnosti tožilstva.

<sup>13</sup> Glej Mnenje CCPE št. 13 (2018) o neodvisnosti, odgovornosti in etičnosti tožilcev, 15. in 16. odstavek.

<sup>14</sup> Glej Mnenje CCPE št. 13 (2018) o neodvisnosti, odgovornosti in etičnosti tožilcev, priporočila, poglavje i.

<sup>15</sup> Glej Mnenje CCPE št. 13 (2018) o neodvisnosti, odgovornosti in etičnosti tožilcev, priporočila, poglavje

- status tožilcev mora zagotavljati njihovo zunanjo in notranjo neodvisnost, po možnosti z določbami na najvišji pravni ravni in jamstvom, da jih uporablja neodvisen organ, kot je tožilski svet, zlasti glede imenovanja, kariere in discipline<sup>16</sup>. Zlasti je treba zagotoviti ustrezen mandat in ustrezne ureditve za napredovanje, disciplino in razrešitev tožilcev<sup>17</sup>;
- med opravljanjem poklica, vključno z zaposlovanjem in napredovanjem, morajo biti tožilci izbrani na podlagi veščin, znanja in etičnih vrednot ter biti ustrezno usposobljeni za neodvisno in nepristransko opravljanje nalog ob polnem spoštovanju etičnih standardov<sup>18</sup>;
- navodila izvršilne oblasti pri določenih zadevah so na splošno nezaželeni. V tem okviru je treba navodila, da se določenega dejanja ne preganja, prepovedati, navodila o pregonu pa strogo urediti v skladu s priporočilom Rec(2000)19<sup>19</sup>;
- splošna navodila o prednostnih nalogah tožilskih dejavnosti, ki izhajajo iz zakona, o razvoju mednarodnega sodelovanja ali zahtevah v zvezi z organizacijo službe morajo biti vedno podana v skladu z zakonom, popolnoma pregledno in pisno<sup>20</sup>. Če navodila tožilcem dajejo njihovi nadrejeni v tožilstvu, morajo biti ta podana pisno in pregledno, njihov namen pa mora biti vedno uporaba zakona, iskanje resnice in zagotavljanje ustreznega sodnega varstva ob spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin<sup>21</sup>;
- status, nagrajevanje in obravnavanje tožilcev ter zagotavljanje finančnih, človeških in drugih virov, dodeljenih tožilstvom, morajo na način, ki je primerljiv s sodniki, ustrezati ugledni naravi poslanstva in posebnim dolžnostim tožilcev<sup>22</sup>;
- države članice morajo tožilce, po potrebi pa tudi njihove družinske člane in lastnino, varovati pri opravljanju nalog<sup>23</sup>;
- če želijo države članice podeliti ali ohraniti status sodne oblasti tožilcem v smislu Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic, morajo v svojih sistemih upravne in hierarhične organizacije zagotoviti, da imajo vsa jamstva, zlasti tista, potrebna za neodvisnost, ki pripadajo temu statusu<sup>24</sup>;

---

iii.

<sup>16</sup> Glej Mnenje CCPE št. 13 (2018) o neodvisnosti, odgovornosti in etičnosti tožilcev, priporočila, poglavje iii.

<sup>17</sup> Glej Poročilo o evropskih standardih v zvezi z neodvisnostjo pravosodnega sistema: II. del – tožilstvo, ki ga je sprejela Beneška komisija na 85. plenarnem zasedanju (Benetke, 17.-18. december 2010), 18. odstavek; glej tudi mnenje CCPE št. 9 (2014) o evropskih normah in načelih za tožilce, 53. odstavek.

<sup>18</sup> Glej Mnenje CCPE št. 13 (2018) o neodvisnosti, odgovornosti in etičnosti tožilcev, priporočila, poglavje ii.

<sup>19</sup> Glej Mnenje CCPE št. 13 (2018) o neodvisnosti, odgovornosti in etičnosti tožilcev, priporočila, poglavje iv.

<sup>20</sup> Glej Mnenje CCPE št. 13 (2018) o neodvisnosti, odgovornosti in etičnosti tožilcev, 34. in 35. odstavek.

<sup>21</sup> Glej Mnenje CCPE št. 13 (2018) o neodvisnosti, odgovornosti in etičnosti tožilcev, 40. odstavek, priporočila, poglavje vi.

<sup>22</sup> Glej Mnenje CCPE št. 13 (2018) o neodvisnosti, odgovornosti in etičnosti tožilcev, priporočila, poglavje xi.

<sup>23</sup> Glej Mnenje CCPE št. 13 (2018) o neodvisnosti, odgovornosti in etičnosti tožilcev, priporočila, poglavje ix.

<sup>24</sup> Glej Mnenje CCPE št. 13 (2018) o neodvisnosti, odgovornosti in etičnosti tožilcev, priporočila, poglavje xii.

- širša javnost in zainteresirani posamezniki morajo na zahtevo dobiti ustrezne informacije o tožilstvu in tožilskih dejavnostih. Hkrati morajo imeti tožilci ključno vlogo pri širjenju takšnih informacij po ustreznih kanalih in v skladu z zakonom ter zagotavljati spoštovanje neodvisnosti tožilstva, domneve nedolžnosti, potreb preiskave, varstva osebnih podatkov in drugih pomembnih vidikov<sup>25</sup>.
15. Zlasti glede mandata tožilcev je treba spomniti na stališče, ki ga je potrdila Beneška komisija, da morajo biti tožilci imenovani do upokojitve. Imenovanja za določen čas z možnostjo ponovnega imenovanja prinašajo tveganje, da se tožilec ne bo odločal na podlagi zakona, ampak bo želel ugoditi tistim, ki ga bodo ponovno imenovali<sup>26</sup>.

## B. Sodna praksa Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP)

16. V 6. členu Evropske konvencije je navedeno, da ima vsakdo pravico do obravnave pred neodvisnim in nepristranskim z zakonom ustanovljenim sodiščem. Obstaja obsežna sodna praksa o tem, kakšno mora biti neodvisno sodišče. Pomembnost tega koncepta izhaja iz dejstva, da je to element sodnega sistema, ki je bistvenega pomena za krepitev in delovanje vladavine prava.

Neodvisno in nepristransko sodišče zagotavlja spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter je ključnega pomena za zagotavljanje zaupanja javnosti v pravosodni sistem v demokratični družbi.

17. Neodvisnost in avtonomnost tožilcev je ESČP doslej preučevalo le v omejenem obsegu, za razliko od sodne prakse o sodnikih, ki je veliko bolj izčrpna. Ti koncepti v zvezi s tožilci so bili omenjeni le v nekaterih sodbah. Ker pa neodvisnost in avtonomnost tožilstva po mnenju CCPE nepogrešljivo izhajata iz neodvisnosti sodstva<sup>27</sup> (glej tudi 2. in 4. odstavek teh sklepnih predlogov), se lahko smernice iz sodb, ki se nanašajo na za sodstvo, do neke mere smiselno uporabljajo tudi za tožilstva.
18. Koncept neodvisnega sodišča zahteva neodvisnost ne le od izvršilne oblasti in strank v postopku, temveč tudi od zakonodajalca<sup>28</sup>. Poleg tega je za ugotovitev, ali se sodišče lahko šteje za neodvisno, kot zahteva 6. člen EKČP, lahko pomemben tudi vtis neodvisnosti<sup>29</sup>.
19. ESČP je dodatno osvetlilo pomen vtisa neodvisnosti in poudarilo, da gre pri tem za zaupanje, ki ga morajo sodišča v demokratični družbi vzbujati v javnosti in, kar zadeva kazenski postopek, predvsem pri obtožencu<sup>30</sup>.

<sup>25</sup> Glej Mnenje CCPE št. 13 (2018) o neodvisnosti, odgovornosti in etičnosti tožilcev, priporočila, poglavje vii.

<sup>26</sup> Glej Poročilo o evropskih standardih v zvezi z neodvisnostjo pravosodnega sistema: II. del – tožilstvo, ki ga je sprejela Beneška komisija na 85. plenarnem zasedanju (Benetke, 17.-18. december 2010), 50. odstavek.

<sup>27</sup> Glej mnenje CCPE št. 9 (2014) o evropskih normah in načelih za tožilce, Rimski listina, IV. poglavje.

<sup>28</sup> *Ninn-Hansen proti Danskemu* (sklep), št. 28972/95, 18. maj 1999, 93. odstavek.

<sup>29</sup> *Sramek proti Avstriji*, št. 8790/79, 22. oktober 1984, 42. odstavek. Smiselno glej tudi *Campbell in Fell proti Združenemu kraljestvu*, št. 7819/77 in 7878/77, 28. junij 1984, serija A št. 80, str. 39-40, 78. odstavek; in *Piersack proti Belgiji*, št. 8692/79, 1. oktober 1982, serija A št. 53, str. 14-15, 30. odstavek.

<sup>30</sup> *Şahiner proti Turčiji*, št. 29279/95, 25. september 2001, 44. odstavek. V civilnem delu glej *Sacilor Lormines proti Franciji*, št. 65411/01, 9. november 2006, § 63; *Grace Gatt proti Malti*, št. 46466/16, 8. oktober 2019, 85. odstavek.

20. Skladnost z zahtevo po neodvisnem sodišču se ocenjuje na podlagi zakonskih meril, kot so način imenovanja njegovih članov in trajanje njihovega mandata ali obstoj zadostnih varoval pred tveganjem zunanjih pritiskov<sup>31</sup>.
21. Zlasti nezamenljivost sodnikov s strani izvršilne oblasti v času njihovega mandata na splošno velja kot predpogoj njihove neodvisnosti in je tako vključena v jamstva 6. člena EKČP<sup>32</sup>.
22. Čeprav je ESČP ugotovilo, da 6. člen EKČP zahteva, da so sodišča neodvisna ne le od izvršilne oblasti in strank, ampak tudi od zakonodajne oblasti, samega imenovanja sodnikov s strani parlamenta ni mogoče razlagati kot dvom o njihovi neodvisnosti oziroma nepristranskosti<sup>33</sup>.
23. Imenovanje sodnikov s strani izvršilne oblasti je lahko dopustno, če imenovani sodniki pri opravljanju sodne vloge niso pod vplivom ali pritiskom<sup>34</sup>.
24. Zahteva po nepristranskosti ima dva vidika: prvič, sodišče mora biti subjektivno brez osebnih predsodkov ali pristranskosti, in drugič, biti mora nepristransko z objektivnega vidika, to pomeni, da mora ponuditi zadostna jamstva, da izključi vsak legitimen dvom o svoji nepristranskosti<sup>35</sup>.
25. Kar zadeva trajanje mandata sodnikov, nujno minimalno obdobje ni določeno. Čeprav nezamenljivost sodnikov s strani izvršilne oblasti v času njihovega mandata na splošno velja za predpogoj njihove neodvisnosti<sup>36</sup>, odsotnost formalnega priznanja te nezamenljivosti v zakonodaji sama po sebi še ne kaže na pomanjkanje neodvisnosti, če je nezamenljivost dejansko priznana in so navzoča druga potrebna jamstva<sup>37</sup>.
26. Neodvisnost sodstva zahteva, da posamezni sodniki niso deležni neprimernih vplivov le od zunaj, ampak tudi od znotraj. Ta notranja sodna neodvisnost zahteva, da sodniki niso deležni napotkov ali pritiskov drugih sodnikov ali tistih, ki imajo upravne naloge na sodišču, kot je predsednik sodišča ali predsednik oddelka na sodišču<sup>38</sup>.

---

<sup>31</sup> *Mustafa Tung in Fecire Tung proti Turčiji* [VS], št. 24014/05, 14. april 2015, 221. odstavek; *Findlay proti Združenemu kraljestvu*, št. 22107/93, 25. februar 1997, 73. odstavek; *Bryan proti Združenemu kraljestvu*, št. 19178/91, 22. november 1995, serija A št. 335-A, str. 15, 37. odstavek. V civilnem delu glej *Langborger proti Švedski*, št. 11179/84, 22. junij 1989, 32. odstavek; *Kleyn in drugi proti Nizozemski* [GC], (št. 39343/98, 39651/98, 43147/98 in 46664/99), 6. maj 2003, 190. odstavek.

<sup>32</sup> *Campbell in Fell proti Združenemu kraljestvu*, št. 7819/77 in 7878/77, 28. junij 1984, serija A št. 80, str. 39-40, 80. odstavek.

<sup>33</sup> *Filippini proti San Marinu* (sklep), št. 10526/02, 26. avgust 2003, 8. odstavek; *Ninn-Hansen proti Danski* (sklep), št. 28972/95, 18. maj 1999, 93. odstavek.

<sup>34</sup> *Henryk Urban in Ryszard Urban proti Poljski*, št. 23614/08, 30. november 2010, 49. odstavek; *Campbell in Fell proti Združenemu kraljestvu*, št. 7819/77 in 7878/77, 28. junij 1984, 79. odstavek; *Maktouf in Damjanović proti Bosni in Hercegovini* [VS], št. 2312/08 in 34179/08, 18. julij 2013, 49. odstavek.

<sup>35</sup> *Findlay proti Združenemu kraljestvu*, 25. februar 1997, Poročila o sodbah in sklepih 1997-I, str. 281, 73. odstavek.

<sup>36</sup> *Campbell in Fell proti Združenemu kraljestvu*, št. 7819/77 in 7878/77, 28. junij 1984, 80. odstavek.

<sup>38</sup> *Parlov-Tkalčić proti Hrvaški*, št. 24810/06, 22. december 2009, 86. odstavek; *Daktaras proti Litvi*, št.

27. Za dvome o neodvisnosti in nepristranskosti prvostopenjskega sodišča bi lahko rekli, da so bili objektivno utemeljeni zaradi večkratnih in pogostih zamenjav sestave sodišča v kazenski zadevi, ki so bile izvedene iz nedoločljivih razlogov in niso bile omejene s postopkovnimi varovali<sup>39</sup>.
28. Kadar so med člani sodišča osebe, ki so glede na dolžnosti in organizacijo službe v podrejenem položaju do ene od strank, lahko v obtožencih vzbujajo utemeljen dvom o njihovi neodvisnosti. Taka situacija resno vpliva na zaupanje, ki ga morajo vzbujati sodišča v demokratični družbi<sup>40</sup>.
29. Načela, ki se uporabljajo pri določanju, ali se sodišče lahko šteje za neodvisno in nepristransko v smislu EKČP, se ne uporabljajo samo za poklicne sodnike, ampak tudi za sodnike porotnike in člane porote<sup>41</sup>.
30. V demokratični družbi morajo tako sodišča kot preiskovalni organi delovati brez političnega pritiska. Zato je v javnem interesu ohraniti zaupanje v neodvisnost in politično nevtralnost organov pregona države<sup>42</sup>.
31. Poleg tega morajo biti osebe, odgovorne za izvedbo preiskave, tako v zakonu kot v praksi neodvisne in nepristranske, da je preiskava učinkovita. To ne pomeni le, da niso hierarhično ali institucionalno povezane z vpletenimi, ampak da so neodvisne tudi dejansko<sup>43</sup>.
32. Obstajati mora zadosten element javnega nadzora preiskave ali njenih rezultatov, da se zagotovi odgovornost tako v praksi kot v teoriji, ohrani zaupanje javnosti v spoštovanje vladavine prava s strani organov in prepreči kakršen koli videz dogovarjanja ali dopuščanja nezakonitih dejanj<sup>44</sup>.
33. Splošna procesna jamstva, ki se uporabljajo v državah članicah, vključujejo določbe, ki zagotavljajo institucionalno ali funkcionalno neodvisnost državnih tožilcev ne glede na to, ali so člani sodstva ali javni uslužbenci<sup>45</sup>. Poleg tega so v nekaterih državah članicah tožilci zaščiteni pred nepotrebnim pritiskom z dodatnimi varovali, kot je obveznost pregona vseh kaznivih dejanj, razen prekrškov neznatnega pomena<sup>46</sup> (na podlagi potrebe po spoštovanju načela zakonitosti). V nekaterih drugih državah članicah, ki priznavajo

---

42095/98, 10. oktober 2000, 36. odstavek; *Moiseyev proti Rusiji*, št. 62936/00, 9. oktober 2008, 184. odstavek; *Sacilor Lormines proti Franciji*, št. 42095/98, 9. november 2006, 59. odstavek.

<sup>39</sup> *Moiseyev proti Rusiji*, št. 62936/00, 9. oktober 2008, 184. odstavek.

<sup>40</sup> *Şahiner proti Turčiji*, št. 29279/95, 25. september 2001, 45. odstavek.

<sup>41</sup> *Holm proti Švedski*, št. 14191/88, 25. november 1993, 30. odstavek.

<sup>42</sup> *Guja proti Moldaviji*, št. 14277/04, 12. februar 2008, 86. in 90. odstavek.

<sup>43</sup> *Kolevi proti Bolgariji*, št. 1108/02, 5. november 2009, §193; *Ramsahai in drugi proti Nizozemski [VS]*, št. 52391/99, 15. maj 2007, 321.-332. odstavek; *Khaindrava in Dzamashvili proti Gruziji*, št. 18183/05, 8. junij 2010, 59.-61. odstavek; *Tahsin Acar proti Turčiji [VS]*, št. 26307/95, 8. april 2004, 222.-225. odstavek; *Guleg proti Turčiji*, št. 21593/93, 27. julij 1998, 82. odstavek; *Scavuzzo-Hager in drugi proti Švici*, št. 41773/98, 7. februar 2006, 78. in 80.-86. odstavek; in *Ergi proti Turčiji*, št. 23818/94, 28. julij 1998, 83.-84. odstavek.

<sup>44</sup> *Anguelova proti Bolgariji*, št. 38361/97, ECHR 2002 IV, 140. odstavek.

<sup>45</sup> *Kolevi proti Bolgariji*, št. 1108/02, 5. februar 2010, 148.-149. odstavek; *Vasilescu proti Romuniji*, št. 27053/95, 22. maj 1998, 40.-41. odstavek; *Pantea proti Romuniji*, št. 33343/96, 3. junij 2003, 238. odstavek; *Moulin proti Franciji*, št. 37104/06, 23. november 2011, 57. odstavek.

<sup>46</sup> *Kolevi proti Bolgariji*, št. 1108/02, 5. februar 2010, 149. odstavek.

načelo diskrecijskega pregona, pripisujejo pomen preglednosti uradnih smernic<sup>47</sup>.

34. Sistemi sodnega pregona v nekaterih državah članicah so strukturirani hierarhično z višjimi tožilci, ki imajo pooblastila za izdajanje ukazov in navodil nižjim tožilcem. Kljub tej strukturi so v pravnih sistemih držav članic vzpostavljena številna varovala, ki zagotavljajo učinkovitost in neodvisnost organov, pristojnih za kazenske preiskave, v zvezi z visokimi tožilci. Med ta varovala spadajo:
- prenos zadeve drugemu subjektu znotraj ali izven sistema sodnega pregona;
  - posebni preiskovalni postopki v primerih suma zoper visoke tožilce;
  - razrešitev osumljenega tožilca njegovih nalog (v primeru najvišjega tožilca to odločitev sprejmejo politični organi, pristojni za njegovo imenovanje); in
- splošna varovala, kot so jamstva za zagotavljanje funkcionalne neodvisnosti tožilcev od njihove hierarhije in sodni nadzor nad dejanji tožilstva<sup>48</sup>.
35. ESČP se je leta 2020 izrecno sklicevalo na neodvisnost tožilcev in navedlo, da je razrešitev glavnega tožilca in razloge, ki jo utemeljujejo v tem konkretnem primeru, težko uskladiti s posebnim upoštevanjem narave sodne funkcije kot samostojne veje državne oblasti in načela neodvisnosti tožilcev, ki je po Svetu Evrope in ustreznih mednarodnih instrumentih ključni element za ohranjanje neodvisnosti sodstva. Glede na to se je zdelo, da je prezgodnja odstranitev pritožnice s položaja glavne tožilke premagala sam namen ohranjanja neodvisnosti sodstva<sup>49</sup>.
36. ESČP je določilo, da izvršilna veja oblasti ne more odstraniti glavnih tožilcev brez neodvisne sodne presoje<sup>50</sup>, in tudi opozorilo, da je bilo predčasno končanje mandata pritožnici posebej huda sankcija, ki je nedvomno imela »zastraševalni učinek«, saj je gotovo odvrnila ne samo njo, temveč tudi druge tožilce in sodnike od prihodnjega sodelovanja v javni razpravi o zakonodajnih reformah, ki zadevajo sodstvo, in na splošno o vprašanih glede neodvisnosti sodstva<sup>51</sup>.  
Na ta način je ESČP med drugim ponovno potrdilo svobodo izražanja tožilcev v zvezi z zakonodajnimi reformami, ki bi lahko vplivale na sodstvo in njegovo neodvisnost.

### C. Sodna praksa Sodišča Evropske unije (Sodišča EU)

37. Sodišče EU je navedlo, da 19. člen Pogodbe o Evropski uniji vsebuje obveznost zagotavljanja neodvisnosti sodstva, in poudarilo, da se zagotovitev neodvisnosti, ki je neločljivo povezana z nalogo sojenja, zahteva ne le na ravni EU, ampak tudi na ravni držav članic glede nacionalnih sodišč. Koncept neodvisnosti pravosodja zlasti predpostavlja, da zadevni organ izvaja svoje sodne funkcije popolnoma avtonomno, ne da bi bil podvržen kakršnim koli hierarhičnim omejitvam ali podrejen kateremu koli drugemu organu in ne da bi sprejemal ukaze ali navodila iz katerega koli vira, in da je tako zaščiten pred zunanjimi posegi ali pritiski, ki bi lahko ogrozili neodvisno presojo članov in vplivali na njihove odločitve<sup>52</sup>.
38. Sodišče EU je tudi poudarilo, da jamstva neodvisnosti in nepristranskosti zahtevajo, da

---

<sup>47</sup> *Kolevi proti Bolgariji*, št. 1108/02, 5. februar 2010, 149. odstavek.

<sup>48</sup> *Kolevi proti Bolgariji*, št. 1108/02, 5. november 2009, 142. odstavek.

<sup>49</sup> *Kovesi proti Romuniji*, št. 3594/19, 5. maj 2020, 208. odstavek.

<sup>50</sup> *Kovesi proti Romuniji*, št. 3594/19, 5. maj 2020, 154., 201., 205. in 208.-209. odstavek. Glej tudi *Baka proti Madžarski*, št. 20261/12, 23. junij 2016, 156.-157. in 164.-167. odstavek.

<sup>51</sup> *Kovesi proti Romuniji*, št. 3594/19, 5. maj 2020, 209. odstavek.

<sup>52</sup> Primer C-64/16, (*Associagao Sindical dos Juizes Portugueses*), 28. februar 2018, 42. in 44. odstavek.



obstajajo pravila, ki se nanašajo zlasti na sestavo organa ter na imenovanje, trajanje funkcije in razloge za vzdržanje, izločitev in razrešitev njegovih članov, ter na podlagi katerih je mogoče zavrniti vsak legitimen dvom pri pravnih subjektih o zavarovanosti navedenega organa pred zunanjimi dejavniki in o njegovi nevtralnosti glede nasprotujočih si interesov. Za upoštevanje pogoja glede neodvisnosti zadevnega organa sodna praksa med drugim zahteva, da se razrešitve njegovih članov določijo z izrecnimi zakonskimi določbami<sup>53</sup>.

39. Sodišče EU je v zvezi s tožilci in pri razlagi koncepta »odreditvenega pravosodnega organa« evropskega sodnega naloga<sup>54</sup> navedlo, da 64. člen francoske ustave zagotavlja neodvisnost sodnih organov, ki jih sestavljajo sodniki in državni tožilci, in da državno tožilstvo opravlja svoje naloge objektivno, brez kakršnih koli navodil v posamezni zadevi s strani izvršilne oblasti, saj lahko minister za pravosodje državnim tožilcem izda samo splošna navodila o kazenskopravni politiki, da zagotovi, da se ta politika ves čas dosledno izvaja na celotnem ozemlju. Po mnenju te vlade ta splošna navodila ne morejo pod nobenim pogojem preprečiti državnemu tožilcu, da bi uveljavljal svojo diskrecijsko pravico glede sorazmernosti odreditve evropskega naloga za prijetje. Poleg tega državno tožilstvo vodi pregon in zagotavlja, da se zakon uporablja v skladu z načelom nepristranskosti<sup>55</sup>.
40. Tako Sodišče EU poudarja več meril za oceno, ali je treba določenega tožilca šteti za sodni organ, ki odredi evropski nalog za prijetje:
- deluje v pravosodju;
  - deluje objektivno;
  - je neodvisen;
  - je predmet sodne presoje<sup>56</sup>.
41. V zvezi s tretjim merilom zahteva zakonska pravila in institucionalni okvir, ki lahko zagotovi, da odreditveni pravosodni organ pri sprejemanju odločitve o izdaji takega naloga za prijetje ni izpostavljen nobenemu tveganju, da bo med drugim v konkretnem primeru deležen navodil izvršilne oblasti<sup>57</sup>.
42. Posledično so tožilci držav članic, ki so odgovorni za vodenje preгона in ki delujejo pod vodstvom in nadzorom svojih hierarhičnih nadrejenih, zajeti v izrazu »odreditveni pravni organ« v smislu te določbe, pod pogojem, da jim njihov status zagotavlja jamstvo neodvisnosti, zlasti v odnosu do izvršilne oblasti, v zvezi z odreditvijo evropskega naloga za prijetje<sup>58</sup>. Poleg avtonomije in neodvisnosti tožilcev morajo biti njihove odločitve o odreditvi evropskih nalogov za prijetje predmet sodne presoje<sup>59</sup>.

---

<sup>53</sup> Primer C-64/16, (Associagao Sindical dos Juizes Portugueses), 28. februar 2018, in primer C- 216/18 (Minister za pravosodje in enakopravnost), 25. julij 2018, 63. in 66. odstavek.

<sup>54</sup> V smislu člena 6(1) Okvirnega sklepa Sveta 2002/584/JHA z dne 13. junija 2002 o evropskem nalogu za prijetje in postopkih izročanja med državami članicami, kot je bil spremenjen z Okvirnim sklepom Sveta 2009/299/JHA z dne 26. februarja 2009.

<sup>55</sup> Glej zadevo 566/19 (združeni zadevi C-566/19 in C-626/19), 12. december 2019, 54. odstavek. Glej sodbe istega datuma v zadevah 625/19 in 627/19. Glej tudi zadeve C-489/19, 9. oktober 2019; in zadeve C-508/18 (združeni zadevi C-508/18 in C-82/19) ter C-509/18, 27. maj 2019.

<sup>56</sup> Glej zadeve C-648/20, C-206/20, C-414/20.

<sup>57</sup> Zadeva 566/19, §52. Glej tudi zadeve C 508/18 in C 82/19 PPU, 51. in 74. odstavek.

<sup>58</sup> Zadeva 566/19, 58. člen.

<sup>59</sup> Zadeva 566/19, 74. člen.

#### D. Sodna praksa Medameriškega sodišča za človekove pravice

43. Neodvisnost sodnikov je zagotovljena v 8. členu Ameriške konvencije o človekovih pravicah. Sodna praksa Medameriškega sodišča za človekove pravice sledi tudi merilom ESČP glede neodvisnosti sodnikov, saj neodvisnost vsakega sodnika predvideva ustrezen postopek imenovanja, določen čas na položaju in jamstvo pred zunanjimi pritiski<sup>60</sup>.
44. Medameriško sodišče je tesno v skladu s sodno prakso ESČP izjavilo, da je eden od glavnih namenov delitve javnih oblasti zagotoviti neodvisnost sodnikov<sup>61</sup>.
45. Medameriško sodišče je razsodilo, da so se zahteve v zvezi z dostopom do sodišča skupaj z merili neodvisnosti in nepristranskosti razširile tudi na nesodne organe, odgovorne za preiskavo pred sodnim postopkom, kar kaže, da preiskave kršitev človekovih pravic ne smejo biti le opravljene v razumnem času, ampak morajo biti tudi neodvisne in nepristranske<sup>62</sup>.
46. Sodišče je tudi ugotovilo, da je še posebej pomembno, da pristojni organi sprejmejo vse razumne ukrepe za zagotovitev potrebnega dokaznega materiala za izvedbo preiskave in da so *de jure* in *de facto* neodvisni od uradnikov, ki se ukvarjajo z dejstvi zadeve. Za to ni potrebna le hierarhična ali institucionalna neodvisnost, temveč tudi dejanska neodvisnost<sup>63</sup>.
47. Neodvisnost *de jure* in *de facto* zajema dvojno razsežnost: prva je institucionalna ali sistemska, medtem ko je druga funkcionalna in se nanaša na individualno neodvisnost nosilcev pravosodja pri opravljanju funkcij.
48. Medameriško sodišče je tudi menilo, da je treba okrepljena jamstva neodvisnosti, ki veljajo za sodnike, zaradi potrebne neodvisnosti sodne oblasti, ki je bistvena za opravljanje sodne funkcije, uporabiti tudi pri tožilcih glede na naravo nalog, ki jih opravljajo<sup>64</sup>.
49. S sklicevanjem na posebne naloge tožilcev je sodišče poudarilo dolžnost države, da izvaja neodvisno in objektivno preiskavo glede kršitev človekovih pravic in kaznivih dejanj nasploh, pri čemer je poudarilo, da so organi, ki vodijo preiskavo, *de jure in de facto* neodvisni, kar zahteva ne le hierarhično ali institucionalno neodvisnost, ampak tudi dejansko neodvisnost<sup>65</sup>.
50. Sodišče je dodalo, da neodvisnost tožilcev zagotavlja, da ne bodo predmet političnih pritiskov ali neprimernega oviranja pri svojih dejanjih, niti ne bodo trpeli maščevanja zaradi objektivno sprejetih odločitev. To zahteva jamstvo za stabilnost in fiksen mandat. Zato so posledice posebnih jamstev za tožilce pri enakovredni uporabi mehanizmov

---

<sup>60</sup> Zadeva *Tribunal Constitucional proti Peruju*, sodba z dne 31. januarja 2001, 75. odstavek.

<sup>61</sup> Zadeva *Tribunal Constitucional proti Peruju*, sodba z dne 31. januarja 2001, 73. odstavek.

<sup>62</sup> Zadeva *Cantoral Huamani in Garcia Santa Cruz proti Peruju*, 10. julija 2007, 132.-133. odstavek.

<sup>63</sup> Zadeva *Zambrano Velez in drugi proti Ekvadorju*, 4. julij 2007, 122. odstavek.

<sup>64</sup> Zadeva *Martinez Esquivia proti Kolumbiji*, 6. oktober 2020, 84. in 86. odstavek.

<sup>65</sup> Zadeva *Martinez Esquivia proti Kolumbiji*, 86. in 88. odstavek. V istem smislu IACHR, poročilo št. 109/18, zadeva 12.840. Utemeljenost. *Yenina Esther Martinez Esquivia proti Kolumbiji*, 5. oktober 2018, ki ga je potrdila komisija na seji št. 126 5. oktobra 2018, 169. sklop sej, dostopno na: <https://www.oas.org/en/iachr/decisions/court/2019/12870FondoEn.pdf>

zaščite, priznanih sodnikom: (i) da je treba razrešitev s položaja opraviti izključno zaradi dovoljenih razlogov, bodisi s postopkom, ki je v skladu s pravico do poštenega sojenja, bodisi ker je potekel mandat, za katerega je bil tožilec imenovan; (ii) da se tožilce lahko odstrani le zaradi hujših disciplinskih prekrškov ali nezmožnosti, in (iii) da morajo vsi postopki zoper tožilce potekati po poštenih postopkih, ki zagotavljajo

objektivnost in nepristranskost po ustavi oziroma zakonu, saj prosta razrešitev tožilcev vzbuja objektivni dvom o dejanski možnosti, da opravljajo naloge brez strahu pred maščevanjem<sup>66</sup>.

## **E. Posledice odločitev mednarodnih sodišč na dejansko neodvisnost tožilcev**

51. V omenjenih sodbah mednarodnih sodišč najdemo koristne elemente glede neodvisnosti sodstva na splošno in posebej tožilcev. Kot je pojasnjeno zgoraj, se lahko zaščitni ukrepi, predvideni za sodstvo, do neke mere uporabljajo tudi za tožilstva in tožilce.
52. Tako se lahko različni elementi neodvisnosti, ki so poudarjeni v teh sodbah, uporabijo za krepitev institucionalne neodvisnosti tožilstev, pa tudi funkcionalne neodvisnosti posameznih tožilcev, zlasti kar zadeva zakonodajni okvir za organizacijsko samostojnost tožilstev, proces imenovanja, ocenjevanja in razrešitve tožilcev, njihov mandat, nevmešavanje v delo tožilcev in druge pomembne vidike.
53. Glavna dodana vrednost sodne prakse ESČP je njena zavezujoča narava. Sodbe ESČP, v katerih so ugotovljene kršitve EKČP, toženi državi ne nalagajo le pravne obveznosti, da zadevnim osebam izplača zneske, prisojene kot pravično zadoščenje, temveč pod nadzorom Odbora ministrov Sveta Evrope tudi določi splošne ukrepe, ki jih je treba sprejeti v njenem domačem pravnem redu, da se odpravijo kršitve, ki jih je ugotovilo Sodišče, in da se v največji možni meri popravijo njihovi učinki<sup>67</sup>.
54. Tako je zahteva po sprejetju splošnih ukrepov za odpravo kršitev obvezna in jo nadzoruje Odbor ministrov. Tak splošni ukrepi so lahko nova ali spremenjena zakonodaja, nove institucije, mehanizmi, postopki, nova merila za imenovanje, premestitev, napredovanje, ocenjevanje in razrešitev tožilcev, nova varovala v teku disciplinskih postopkov zoper tožilce, razvoj etičnih standardov in drugi ukrepi.
55. Zato se je CCPE zdelo nujno pripraviti to mnenje, ki izrecno prikazuje elemente neodvisnosti tožilcev, razvite v sodni praksi ESČP, ki jih je mogoče prenesti v prakso v okviru obveznih splošnih ukrepov.
56. Hkrati obstajajo pomembni svetovalni instrumenti, ki jih je razvil Svet Evrope in zagotavljajo poglobljene smernice glede neodvisnosti tožilcev v vseh zgoraj navedenih vidikih. Ti instrumenti so zlasti prejšnja mnenja CCPE in poročila Beneške komisije, pomembna za tožilstvo. Odbor ministrov dejavno zagovarja izvajanje priporočil, ki jih vsebujejo ti instrumenti, v državah članicah, in države jih pogosto prenesejo v prakso na državni ravni. Služijo kot podlaga za reforme pravosodja in tožilstva v državah članicah, Svet Evrope pa pri dejavnostih sodelovanja, tako dvostranskih kot večstranskih, natančno upošteva te svetovalne instrumente skupaj s sodno prakso ESČP.
57. CCPE ugotavlja, da so nekatere sodbe ESČP, na primer sodba, kjer se je Sodišče izrecno

---

<sup>66</sup> Zadeva *Martinez Esquivia proti Kolumbiji*, 95. in 96. odstavek.

<sup>67</sup> Glej 46. člen EKČP o zavezujoči naravi in izvrševanju sodb Evropskega sodišča za človekove pravice.

sklicevalo na neodvisnost tožilcev<sup>68</sup>, vključevale sklicevanje na mnenja CCPE<sup>69</sup>. CCPE pozdravlja tudi dejstvo, da je ESČP pri pripravi sodb v določenih primerih med drugim uporabljalo njegove svetovalne instrumente.

## F. Odločitve državnih sodišč, ki krepijo dejansko neodvisnost tožilcev

58. Kot je poudaril CCPE, imajo države članice Sveta Evrope različne pravne sisteme, vključno z različnimi tožilstvi. Vendar pa so ne glede na državni sistem pregona<sup>70</sup> odločitve vrhovnih sodišč, kasacijskih sodišč, vrhovnih upravnih sodišč in ustavnih sodišč v državah članicah obravnavale vprašanje neodvisnosti tožilcev in tožilstev v različnih okvirih.
59. V preteklih letih so bile takšne odločitve sprejete kot odziv na različne situacije, s katerimi se soočajo države članice glede statusa tožilcev in različnih vidikov tožilskih poklicev, v veliki meri pa jih je usmerjala sodna praksa ESČP, pa tudi priporočila Odbora ministrov Sveta Evrope in mnenja CCPE, CCJE, Beneške komisije, GRECO in drugih ključnih organov Sveta Evrope.
60. Države članice so v svojih odgovorih na vprašalnik za pripravo tega mnenja navedle zlasti, v kakšnem okviru so ti najvišji pravosodni organi na državni ravni sprejemali odločitve, ki krepijo neodvisnost in nepristranskost tožilstva. Najpomembnejše analizirane teme in vidiki, ki kažejo na širok razpon obravnavanih tem, so bili:
- ustavni status in neodvisnost državnega tožilstva, položaj državnega tožilstva, neodvisnost državnega tožilstva in tožilcev, samostojnost, dopustnost in meje hierarhije v tožilstvu<sup>71</sup>;
  - imenovanje in razrešitev tožilcev in generalnega tožilca, premestitev glavnih tožilcev<sup>72</sup>;
  - navodila, posegi v delovanje javnega tožilstva in odnos do izvršilne in zakonodajne oblasti<sup>73</sup>;
  - plače tožilcev, plačne omejitve zaradi pandemije covid-19, preračun pokojnin<sup>74</sup>;
  - nadzor ustavnosti nekaterih določb zakona o državnem tožilstvu (tj. nov postopek izvolitve, imenovanja, razrešitve generalnega tožilca in sestava višjega tožilskega sveta, pokojninska ureditev) in drugih zakonskih predpisov<sup>75</sup>;
  - poročanje generalnega tožilca o delovanju državnega tožilstva predsedniku in parlamentu oziroma vladi ter vrhovnemu sodnemu svetu; narava poročil;

---

<sup>68</sup> *Kovesi proti Romuniji*, št. 3594/19, 208. odstavek.

<sup>69</sup> V sodbi v zadevi *Kovesi proti Romuniji*, št. 3594/19 je bilo v 91. odstavku navedeno mnenje CCPE št. 9 (2014) o evropskih normah in načelih za tožilce, vključno z Rimsko listino.

<sup>70</sup> Glede na različen status tožilstva v sistemu državnih vej oblasti v vsaki državi članici se državno tožilstvo najpogosteje uvršča med izvršilno ali sodno oblast. Lahko pa domnevamo, da lahko državno tožilstvo opišemo predvsem kot organ *sui generis*, ki stoji zunaj klasične triade treh državnih vej oblasti.

<sup>71</sup> Armenija, Bolgarija, Ciper, Češka, Estonija, Madžarska, Italija, Latvija, Litva, Poljska, Portugalska.

<sup>72</sup> Češka, Italija, Litva.

<sup>73</sup> Ciper, Madžarska, Litva, Luksemburg.

<sup>74</sup> Češka, Latvija, Slovenija, Ukrajina.

<sup>75</sup> Moldavija, Slovaška, Ukrajina.

posredovanje informacij o nerešenih zadevah<sup>76</sup> in razrešitev generalnega državnega tožilca, ker parlament ni potrdil letnega poročila<sup>77</sup>;

- ustanovitev parlamentarnega odbora za preiskave in ugotavljanje politične odgovornosti javnih funkcionarjev, vključno s tožilci in sodniki, ki sodelujejo pri pregonu in sojenju politiku za korupcijska kazniva dejanja v več zadevah<sup>78</sup>;
- položaj tožilcev v kazenskem postopku (izvajanje nadzora nad zakonitostjo preiskave v predkazenskem postopku, odnosi med preiskovalnim organom in tožilcem; obvezni kazenski pregon<sup>79</sup>;
- položaj tožilca zunaj področja kazenskega prava<sup>80</sup>.

61. Odločitve državnih sodišč, ki krepijo dejansko neodvisnost tožilcev, so eden od primerov pozitivnega postopnega vpliva sodne prakse mednarodnih sodišč, zlasti ESČP, na dejansko neodvisnost tožilcev v državah članicah. Kot je prikazano zgoraj, se takšne odločitve nanašajo na širok spekter vidikov tožilskega statusa in poklica, potrebne pa so zlasti tam, kjer reforme sodstva in tožilstva ne dajejo dovolj pozitivnih rezultatov.
62. Državnim pravosodnim organom močno pomaga Svet Evrope, poleg sodne prakse ESČP pa se opirajo na svetovalne standarde, ki so jih razvili organi Sveta Evrope, in zlasti na ugotovitve CCPE, ki dajejo glas in perspektivo dejavnim tožilcem po vsej Evropi in si prizadevajo zagotoviti, da lahko tožilci neodvisno, nepristransko in učinkovito izpolnjujejo svoje pomembne dolžnosti v državnih pravnih sistemih.
63. Takšna kombinacija koristnih učinkov sodne prakse ESČP in svetovalnih ugotovitev organov Sveta Evrope zagotavlja državnim pravosodnim organom ustrezen kontekstualni okvir za krepitev dejanske neodvisnosti tožilcev na državni ravni. Precej jim pomaga pri nepristranskem delu in učinkovitejšem izvajanju določb EKČP, kar jim posledično omogoča reševanje več sporov na državni ravni in s tem preprečuje večji dotok zadev, vključno s ponavljajočimi se, na ESČP.

### **III. Odločitve pogodbenih organov glede dejanske neodvisnosti sodstva na splošno in posebej tožilcev**

64. Odbor za človekove pravice (v nadaljevanju OČP), organ neodvisnih strokovnjakov, ki spremlja izvajanje Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah (ICCPR) s strani pogodbenic, je izdal številna ustrezna priporočila glede sodne in tožilske neodvisnosti.
65. Vse pogodbenice ICCPR so dolžne OČP redno poročati o tem, kako izvajajo pravice iz pakta. OČP v odgovor izda sklepne ugotovitve o zadevni državi. Številni pomisleki OČP v zvezi s tožilci in njihovim delom so bili izraženi v sklepnih ugotovitvah, izdanih po pregledu poročil, ki so jih predložile pogodbenice.
66. Ti pomisleki so povezani z reformo pravosodnega sistema in popolnim spoštovanjem jamstev o poštenem postopku, kar pomeni, da je treba okrepiti neodvisnost tako sodstva

---

<sup>76</sup> Bolgarija.

<sup>77</sup> Madžarska, Litva.

<sup>78</sup> Madžarska, Slovenija.

<sup>79</sup> Armenija, Češka, Estonija, Italija, Severna Makedonija.

<sup>80</sup> Bolgarija, Češka, Madžarska, Ruska federacija.

kot tožilstva<sup>81</sup>.

67. V zvezi s tem je treba posvetiti ustrezno pozornost zagotavljanju neodvisnosti sodstva, vključno z neodvisnostjo organov pregona, od izvršilne oblasti<sup>82</sup>, predsednika<sup>83</sup> ali zakonodajne oblasti<sup>84</sup>.
68. Za sodno disciplino mora biti odgovoren neodvisen organ, vzpostavljena pa morajo biti zadostna varovala za preprečevanje disciplinskih ukrepov proti sodnikom in tožilcem zaradi manjših kršitev ali sporne razlage zakona<sup>85</sup>. Tak neodvisen organ, na primer visoki tožilski svet, morajo sestavljati tožilci, ki jih izvolijo poklicni samoupravni organi<sup>86</sup>.
69. V zvezi s tem morajo biti odločitve v zvezi z izbiro, discipliniranjem, ocenjevanjem in trajnim imenovanjem sodnikov<sup>87</sup> in tožilcev<sup>88</sup> ter razrešitvami, s čimer se zagotavlja varnost njihovega mandata<sup>89</sup>, temeljiti na objektivnih merilih, ki jih izrecno določa zakon<sup>90</sup>.
70. Prav tako so bili izraženi pomisleki glede potrebe po učinkovitem boju proti korupciji<sup>91</sup> in izogibanju korupciji v sodstvu tako pri sodnikih kot pri tožilcih<sup>92</sup>.
71. V nekaterih državah so bili izraženi tudi pomisleki glede morebitnih širših pristojnosti generalnega tožilca, ko bi to lahko privedlo do šibke odgovornosti ali poseganja v delovanje sodišč<sup>93</sup>.
72. Poleg pregleda poročil pogodbenic in izdaje sklepnih ugotovitev prvi izbirni protokol k paktu daje OČP pristojnost za preučitev posameznih pritožb v zvezi z domnevnimi kršitvami pakta s strani pogodbenic protokola, kar je podobno dejavnosti, ki jo izvaja ESČP v skladu z EKČP.<sup>94</sup>
73. V skladu z ustaljeno sodno prakso OČP je ta v skladu s členom 39(2) pakta pooblaščen za to, da predpiše svoja pravila postopka, ki so jih pogodbenice priznale. S spoštovanjem izbirnega protokola pogodbenica pakta priznava pristojnost OČP, da sprejema in obravnava sporočila posameznikov, ki so pod njeno jurisdikcijo, ki trdijo, da so žrtve kršitve katere koli od pravic, določenih v paktu (izbirni protokol, preambula in 1. člen).

---

<sup>81</sup> Sklepne ugotovitve o Angoli, 2019.

<sup>82</sup> Sklepne ugotovitve o Azerbajdžanu, 2016, Centralnoafriški republiki, 2020; Češki, 2019; Ekvatorialni Gvineji, 2019; Ljudski demokratični republiki Laos, 2018; Nigru, 2019;

Paragvaju, 2019; Romuniji, 2017; Svaziju, 2017; Tadžikistanu, 2019.

<sup>83</sup> Sklepne ugotovitve o Belorusiji, 2018.

<sup>84</sup> Sklepne ugotovitve o Češki, 2019; Gvatemali, 2018; Ljudski demokratični republiki Laos, 2019; Nigru, 2019; Paragvaju, 2019; Srbiji, 2017; Tadžikistanu, 2019, Vietnamu, 2019, Angoli, 2019.

<sup>85</sup> Sklepne ugotovitve o Azerbajdžanu, 2016; Belorusiji, 2018; Bolgariji, 2018.

<sup>86</sup> Sklepne ugotovitve o Češki, 2019.

<sup>87</sup> Sklepne ugotovitve o Azerbajdžanu, 2016.

<sup>88</sup> Sklepne ugotovitve o Belorusiji, 2018; Vietnamu, 2019.

<sup>89</sup> Sklepne ugotovitve o Centralnoafriški republiki, 2020; Češki, 2019; Ekvatorialni Gvineji, 2019; Gvatemali, 2018; Mongoliji, 2017; Nigru, 2019.

<sup>90</sup> Sklepne ugotovitve o Ekvatorialni Gvineji, 2019; Gvatemali, 2018; Ljudski demokratični republiki Laos, 2018; Mongoliji, 2017; Tadžikistanu, 2019.

<sup>91</sup> Sklepne ugotovitve o Azerbajdžanu, 2016; Gvatemali, 2018.

<sup>92</sup> Sklepne ugotovitve o Angoli, 2019; Centralnoafriški republiki, 2020; Ekvatorialni Gvineji, 2019; Mongoliji, 2017; Paragvaju, 2019.

<sup>93</sup> Sklepne ugotovitve o Bolgariji, 2018; Tadžikistanu, 2019.

<sup>94</sup> Ob koncu 132. seje, julija 2021, je odbor sklenil, da je prišlo do kršitve pakta v 1.278 (83,4 odstotka) od 1.532 stališč, ki jih je sprejel od leta 1979.

Država se s pristopom k izbirnemu protokolu implicitno zavezuje, da bo z odborom sodelovala v dobri veri, s čimer mu bo dovolila in omogočila preučitev takih sporočil in po njihovi preučitvi posredovala svoja stališča državi pogodbenici in zadevnemu posamezniku (člen 5(1) in (4)). Nezdružljivo z obveznostmi iz 1. člena izbirnega protokola je, da država pogodbenica sprejme kakršen koli ukrep, ki bi odboru preprečil obravnavo in pregled sporočil ter izražanje njegovih stališč ali ga pri tem oviral<sup>95</sup>.

74. OČP ima obsežen nabor odločitev in stališč v zvezi s pravicami, določenimi v paktu, zlasti glede neodvisnosti sodstva, ki je v mnogih pogledih podoben sodni praksi ESČP<sup>96</sup>.
75. OČP je poudaril<sup>97</sup>, da je sodišče po paktu organ, ustanovljen z zakonom, ki je neodvisen od izvršilne in zakonodajne oblasti oziroma v posebnih primerih uživa sodno neodvisnost pri odločanju o pravnih zadevah v postopkih, ki so sodne narave. Pravice vsakogar, ki se sooča s kazensko obtožbo, do dostopa do takega organa ni mogoče omejiti in vsaka kazenska obsodba organa, ki ni sodišče, je nezdržljiva s to določbo<sup>98</sup>.
76. OČP je dodal, da je zahteva po pristojnosti, neodvisnosti in nepristranskosti sodišča po paktu absolutna pravica, za katero ne velja nobena izjema. Zahteva po neodvisnosti se nanaša zlasti na postopek in kvalifikacije za imenovanje sodnikov ter jamstva v zvezi z varnostjo njihovega mandata do obvezne upokojitvene starosti ali poteka njihovega mandata, če obstajajo, pogoji, ki urejajo napredovanje, prenos, začasno ustavitev in prenehanje njihovih funkcij ter dejansko neodvisnost sodstva od političnega vmešavanja izvršilne in zakonodajne oblasti<sup>99</sup>.
77. Po mnenju OČP morajo države sprejeti posebne ukrepe, ki zagotavljajo neodvisnost sodstva, ščitijo sodnike pred kakršno koli obliko političnega vpliva pri njihovem odločanju na podlagi ustave ali sprejemanje zakonov, ki določajo jasne postopke in objektivna merila za imenovanje, nagrajevanje, mandat, napredovanje, suspendiranje in razrešitev članov sodstva ter disciplinske sankcije, izrečene zoper njih.<sup>100</sup> Situacija, v kateri se funkcij in pristojnosti sodne in izvršilne oblasti ne da jasno ločiti ali kjer je slednja sposobna nadzorovati ali usmerjati prvo, je nezdržljiva s pojmom neodvisnega sodišča.<sup>101</sup> Sodnike je treba zaščititi pred navzkrižjem interesov in ustrahovanjem. Za

---

<sup>95</sup> Glej splošno pripombo št. 33 (2008), 8. in 10. odstavek; in med drugim *Levinov proti Belorusiji* (CCPR/C/105/D/1867/2009, 1936, 1975, 1977-1981, 2010/2010), odstavek 8.2; in *Poplavny proti Belorusiji* (CCPR/C/115/D/2019/2010), odstavek 6.2, *Piandiong proti Filipinom* (CCPR/C/70/D/869/1999 in popravek 1), odstavek 5.1; *Maksudov proti Kirgiziji* (CCPR/C/93/D/1461, 1462, 1476 in 1477/2006), odstavek 10.1-10.3; in *Yuzepchuk proti Belorusiji* (CCPR/C/112/D/1906/2009), odstavek 6.2. Kot je navedeno v 19. odstavku splošne pripombe odbora št. 33 (2008) o obveznostih držav pogodbenic po izbirnem protokolu, je neizvajanje začasnih ukrepov nezdržljivo z obveznostjo pogodbenice, da v dobri veri spoštuje postopek obravnave posameznih sporočil, vzpostavljen v skladu z izbirnim protokolom. OČP je zato mnenja, da pogodbenica z neupoštevanjem zahteve po začasnih ukrepih ne izpolnjuje obveznosti po 1. členu izbirnega protokola.

<sup>96</sup> Čeprav po mnenju OČP, kot je izraženo v splošnem komentarju 33 (2008) o obveznostih pogodbenic po izbirnem protokolu k paktu (glej 11. odstavek), funkcija odbora za človekove pravice pri obravnavanju posameznih sporočil kot taka ni funkcija sodnega organa, stališča, ki jih je izdal odbor v skladu z izbirnim protokolom, kažejo nekatere pomembne značilnosti sodne odločbe. Oblikovana so bila v sodnem duhu, vključno z nepristranskostjo in neodvisnostjo članov odbora, premišljeno razlago jezika pakta in determinativnostjo odločitev.

<sup>97</sup> V razlagi 14. člena pakta o dostopu do sodišč in povezanih načelih.

<sup>98</sup> Splošna pripomba OČP 32 (2007), ki obravnava pravico do enakosti pred sodišči in do poštenega sojenja, 18. odstavek.

<sup>99</sup> Splošna pripomba OČP 32 (2007), ki obravnava pravico do enakosti pred sodišči in do poštenega sojenja, 19. odstavek.

<sup>100</sup> Sklepne ugotovitve, Slovaška, CCPR/C/79/Add.79 (1997), 18. odstavek.

<sup>101</sup> Sporočilo št. 468/1991, *Olo Bahamonde proti Ekvatorialni Gvineji*, odstavek 9.4.

zaščito neodvisnosti sodnikov je njihov status, vključno z njihovim mandatom, neodvisnostjo, varnostjo, ustreznim nagrajevanjem, pogoji dela, pokojninami in upokojitveno starostjo, ustrezno zavarovan z zakonom<sup>102</sup>.

78. V zvezi z razrešitvijo sodnikov je OČP poudaril<sup>103</sup>, da jih je mogoče razrešiti le zaradi hujših kršitev ali nesposobnosti, v skladu s poštenimi postopki, ki zagotavljajo objektivnost in nepristranskost, določeni v ustavi ali zakonu. Razrešitev sodnikov s strani izvršilne oblasti, npr. pred iztekom mandata, za katerega so bili imenovani, brez navedbe posebnih razlogov in brez razpoložljivega učinkovitega sodnega varstva za izpodbijanje razrešitve, je nezdržljiva z neodvisnostjo sodstva.<sup>104</sup> Enako velja na primer za razrešitev sodnikov, ki so domnevno koruptivni, s strani izvršilne oblasti, brez upoštevanja katerega koli od zakonsko določenih postopkov.<sup>105</sup>
79. V zvezi s konceptom nepristranskosti je OČP določil dva vidika<sup>106</sup>: 1) sodniki ne smejo dovoliti, da bi na njihovo presojo vplivala osebna pristranskost ali predsodki, niti ravnati na načine, ki neprimerno spodbujajo interese ene od strank v škodo druge<sup>107</sup>; 2) sodišče se mora zdeti nepristransko tudi razumnemu opazovalcu. Sojenje, na katerega bistveno vpliva udeležba sodnika, ki bi moral biti po domači zakonodaji izločen, se običajno ne more šteti za nepristransko.<sup>108</sup>
80. OČP je v zvezi s svobodo in varnostjo oseb zahteval tudi, da je hitra in redna presoja sodišča ali drugega razsodišča, ki ima enake lastnosti neodvisnosti in nepristranskosti kot sodstvo, nujno zagotovilo, da se pokaže, da pripor ne traja dlje kot absolutno potrebno, da je celotno trajanje možnega pridržanja omejeno in da se v celoti spoštujejo jamstva, ki jih zagotavlja pakt<sup>109</sup>.
81. Poleg tega je v zvezi s pravico prijete ali pridržane osebe, da jo nemudoma privedejo pred sodnika ali drugo uradno osebo, ki je po zakonu pooblaščen za izvajanje sodne oblasti, ta pravica namenjena temu, da se pripor v kazenski preiskavi ali pregonu postavi pod sodni nadzor<sup>110</sup>.
82. OČP je obravnaval tudi vprašanje zaščite tožilcev v okviru njihove svobode izražanja, da je treba zakone o obrekovanju oblikovati previdno, da zagotovimo skladnost s paktom in da v praksi ne služijo zatiranju svobode izražanja. Hkrati je OČP priznal, da državni tožilci niso v enakem položaju kot javne osebnosti in tako kot pravosodni uslužbenci potrebujejo mero zaupanja javnosti za učinkovito opravljanje svojih funkcij<sup>111</sup>.
83. OČP je dodal, da načelo neodvisnosti sodstva, ki je bistveno jamstvo za neodvisno izvajanje sodnih funkcij, zahteva, da lahko sodniki in tožilci razlagajo in uporabljajo zakon ter svobodno ocenjujejo dejstva in dokaze, ne da bi bili izpostavljeni ustrahovanju,

---

<sup>102</sup> Splošna pripomba OČP 32 (2007), ki obravnava pravico do enakosti pred sodišči in do poštenega sojenja, 19. odstavek.

<sup>103</sup> Splošna pripomba OČP 32 (2007), ki obravnava pravico do enakosti pred sodišči in do poštenega sojenja, 20. odstavek.

<sup>104</sup> Sporočilo št. 814/1998, *Pastukhov proti Belorusiji*, odstavek 7.3.

<sup>105</sup> Sporočilo št. 933/2000, *Mundy Busyo in drugi Demokratični republiki Kongo*, odstavek 5.2.

<sup>106</sup> Splošna pripomba OČP 32 (2007), ki obravnava pravico do enakosti pred sodišči in do poštenega sojenja, 21. odstavek.

<sup>107</sup> Obvestilo št. 387/1989, *Karttunen proti Finski*, odstavek 7.2.

<sup>108</sup> Prav tam.

<sup>109</sup> Splošna pripomba OČP 35 (2014), ki obravnava pravico do svobode in varnosti, 15. odstavek.

<sup>110</sup> Splošna pripomba OČP 35 (2014), ki obravnava pravico do svobode in varnosti, 32. odstavek.

<sup>111</sup> Splošna pripomba OČP št. 34, 32. odstavek; sporočilo OČP št. 2716/2016, *Egle Kusaitė proti Litvi*, odstavek 8.7.



oviranju ali vmešavanju pri izvajanju nalog. Sodniki zaradi vsebine svojih odločitev ne bi smeli biti deležni kazenskih ali disciplinskih sankcij, razen v primerih, ko gre za huda kazniva dejanja, korupcijo, neprimerno ravnanje ali nesposobnost, zaradi katerih niso sposobni opravljati funkcije; v takih primerih je treba to storiti v skladu s postopki, ki spoštujejo jamstva poštenega sojenja. Sodne napake je treba odpraviti s presojo odločbe višjega sodišča<sup>112</sup>.

#### **IV. Sklepne ugotovitve**

##### **A. Načela, ki jih je oblikoval CCPE v zvezi z neodvisnostjo tožilcev in tožilstev**

1. CCPE je v svojih prejšnjih mnenjih razvil te ključne elemente neodvisnosti tožilcev in tožilstev:
  - tožilci ne smejo biti deležni nezakonitega vmešavanja pri opravljanju svojih nalog ter političnega pritiska ali kakršnega koli nezakonitega vpliva, tudi kadar delujejo zunaj področja kazenskega prava, s čimer se zagotovi popolno spoštovanje in uporaba zakona in načela vladavine prava;
  - vzpostaviti je treba ustrezen pravni okvir, kot je okvir za sodstvo, ki bo urejal status, neodvisnost, zaposlovanje, mandat in kariero tožilcev na podlagi preglednih in objektivnih meril;
  - tožilci morajo biti imenovani do upokojitve, ker imenovanja za omejena obdobja z možnostjo ponovnega imenovanja predstavljajo tveganje, da bodo sprejemali pristranske odločitve glede na prednostne naloge organov za imenovanja;
  - zunanjo in notranjo neodvisnost tožilcev in tožilskih služb mora zagotoviti neodvisen organ, kot je tožilski svet;
  - navodila, dana tožilcem in tožilstvom, tako zunanja kot notranja, morajo temeljiti na smernicah, ki vsebujejo posebne zaščitne ukrepe, kot sta zakonitost in preglednost takih navodil, ki morajo vedno slediti cilju uporabe zakona ob spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin;
  - status, nagrajevanje in obravnavanje tožilcev ter zagotavljanje finančnih, človeških in drugih virov, dodeljenih tožilstvom, morajo biti urejeni v skladu s pomembnostjo njihove naloge in dela na način, ki je primerljiv s sodniki;
  - tožilci, po potrebi pa tudi njihovi družinski člani in lastnina, morajo biti pri opravljanju nalog zaščiteni.

##### **B. Seznam ustrezne sodne prakse mednarodnih sodišč in pogodbenih organov glede neodvisnosti sodstva na splošno in posebej tožilcev in tožilstev**

2. Pravica do neodvisnega in nepristranskega sodišča je temeljna vrednota vladavine prava in je zapisana v glavnih mednarodnih in regionalnih pravnih instrumentih, ki zagotavljajo spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter so ključnega pomena za zagotavljanje zaupanja javnosti v pravosodni sistem v demokratični družbi. Ta pravica je predmet bogate in uveljavljene sodne prakse mednarodnih sodišč in pogodbenih

---

<sup>112</sup> Splošna pripomba OČP št. 34, odstavek 5.5; sporočilo OČP št. 2844/2016, *Baltasar Garzon proti Španiji*, odstavek 5.4.

organov.

3. V takšni sodni praksi je neodvisnost sodstva temeljito preučena, vsebuje pa tudi sklicevanje na neodvisnost in avtonomnost tožilstva. Ker pa neodvisnost in avtonomnost tožilstva po mnenju CCPE nepogrešljivo izhajata iz neodvisnosti sodstva, se lahko smernice iz ustreznih mednarodnih sodb in odločb, ki se nanašajo na za sodstvo, do neke mere smiselno uporabljajo tudi za tožilstva.
4. Sistemi kazenskega pravosodja, ki imajo korenine v različnih pravnih kulturah, se po Evropi razlikujejo. Kljub razlikam se v zadnjih letih pojavlja pomemben konvergenčni dejavnik, ki temelji na zahtevi po neodvisnosti tožilstva kot predpogoju za vladavino prava in neodvisnost sodstva.
5. Sodna praksa Evropskega sodišča za človekove pravice poudarja, da morajo biti v demokratični družbi tako sodišča kot preiskovalni organi brez političnega pritiska. Zato je v javnem interesu ohraniti zaupanje v neodvisnost in politični nevtralnost organov pregona države.
6. Da je preiskava lahko učinkovita, morajo biti osebe, odgovorne za izvedbo preiskave, neodvisne in nepristranske, tako v zakonu kot v praksi. To ne pomeni le, da niso hierarhično ali institucionalno povezane s preiskovanci, ampak da so neodvisne tudi dejansko.
7. Splošna procesna jamstva, ki se uporabljajo v državah članicah pri pregonu, vključujejo določbe, ki zagotavljajo institucionalno ali funkcionalno neodvisnost tožilcev ne glede na to, ali so člani sodstva ali javni uslužbenci.
8. Sistemi sodnega pregona v nekaterih državah članicah so strukturirani hierarhično z višjimi tožilci, ki imajo pooblastila za izdajanje ukazov in navodil nižjim tožilcem. Kljub tej strukturi so v pravnih sistemih držav članic vzpostavljena številna varovala, ki zagotavljajo učinkovitost in neodvisnost organov, pristojnih za kazenske preiskave, v zvezi z visokimi tožilci.
9. Sodišče Evropske unije je pri razlagi, ali je treba določenega tožilca šteti za sodni organ, ki odredi evropski nalog za prijetje, navedlo, da je tako, če izpolnjuje ta tri merila: deluje v pravosodju, deluje objektivno, je neodvisen in ni izpostavljen nobenemu tveganju, da bi bil med drugim deležen navodil izvršilne oblasti v konkretni zadevi. Odločitev tožilca, ki izda evropski nalog za prijetje, pa mora biti predmet sodne presoje.
10. Medameriško sodišče je v skladu s sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice izjavilo, da je eden od glavnih namenov delitve javnih oblasti zagotoviti neodvisnost sodnikov. To sodišče je tudi menilo, da je treba okrepljena jamstva neodvisnosti, ki veljajo za sodnike, zaradi potrebne neodvisnosti sodne oblasti, ki je bistvena za opravljanje sodne funkcije, uporabiti tudi za tožilce glede na naravo nalog, ki jih opravljajo.
11. Sodišče je poudarilo tudi, da morajo biti organi, ki vodijo preiskavo, *de jure in de facto* neodvisni, kar zahteva ne le hierarhično ali institucionalno neodvisnost, ampak tudi dejansko neodvisnost. Tožilci ne smejo biti podvrženi političnim pritiskom ali neprimernemu oviranju pri delovanju, niti ne smejo biti deležni maščevanja zaradi sprejetih odločitev. To zahteva jamstvo za stabilnost in določen mandat, pa tudi procesna jamstva glede razrešitve ali disciplinskih postopkov, uvedenih proti njim.

12. Odbor za človekove pravice, organ neodvisnih strokovnjakov, ki spremlja izvajanje Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah (ICCPR), je izdal tudi številna ustrezna priporočila glede sodne in tožilske neodvisnosti. Mnoga od teh priporočil so bila izražena v sklepnih ugotovitvah, izdanih po pregledu poročil, ki so jih predložile pogodbenice, in se nanašajo na reformo pravosodnega sistema in popolno spoštovanje jamstev o poštenem postopku, kar pomeni, da je treba okrepiti neodvisnost tako sodstva kot tožilstva.
13. V zvezi s tem morajo odločitve v zvezi z izbiro, discipliniranjem, ocenjevanjem in trajnim imenovanjem tožilcev ter razrešitvami, s čimer se zagotavlja varnost njihovega mandata, temeljiti na objektivnih merilih, ki jih izrecno določa zakon.
14. Poleg pregleda poročil pogodbenic in izdaje sklepnih ugotovitev prvi izbirni protokol k ICCPR daje OČP pristojnost za preučitev posameznih pritožb v zvezi z domnevnimi kršitvami ICCPR. To pristojnost vse pogodbenice priznajo ob pristopu k protokolu. V skladu s sodno prakso OČP načelo neodvisnosti sodstva, ki je bistveno jamstvo za neodvisno izvajanje sodnih funkcij, zahteva, da lahko sodniki in tožilci razlagajo in uporabljajo zakon ter svobodno ocenjujejo dejstva in dokaze, ne da bi bili deležni ustrahovanja, oviranja ali vmešavanja pri opravljanju nalog.

### **C. Vpliv ustrezne sodne prakse mednarodnih sodišč in pogodbenih organov glede dejanske neodvisnosti tožilcev**

15. Navedeni popis ustrezne sodne prakse mednarodnih sodišč in pogodbenih organov, ki se že vrsto let ukvarjajo z neodvisnostjo sodstva, zadnja leta pa tudi z neodvisnostjo tožilstva, vsebuje koristne elemente, ki lahko pomembno vplivajo na nepristranskost in neodvisnost tožilcev v zakonu in praksi.
16. Različni elementi te sodne prakse prispevajo h krepitvi institucionalne neodvisnosti tožilskih služb, pa tudi funkcionalne neodvisnosti posameznih tožilcev tako v kazenskopravnem sistemu kot v državah, kjer ima državno tožilstvo pristojnosti na drugih področjih, zunaj kazenskopravnega sistema.
17. Taka sodna praksa koristi zlasti zakonodajnemu okviru za organizacijsko samostojnost tožilcev, proces imenovanja, ocenjevanja in razrešitve tožilcev, njihov mandat, nevmešavanje v delo tožilcev in druge pomembne vidike njihove kariere.
18. Glavna dodana vrednost sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) je njena zavezujoča narava in zahteva, da države članice sprejmejo splošne ukrepe za ustavitev kršitev, ugotovljenih v sodbah ESČP. Ta proces je obvezen, nadzoruje pa ga Svet ministrov Sveta Evrope.
19. Taki splošni ukrepi so lahko nova ali spremenjena zakonodaja, nove institucije, mehanizmi, postopki, nova merila za imenovanje, premestitev, napredovanje, ocenjevanje, suspendiranje in razrešitev tožilcev, nova varovala v teku disciplinskih postopkov zoper tožilce, razvoj etičnih standardov in drugi ukrepi.
20. Obstajajo tudi pomembni svetovalni instrumenti, ki so jih razvili organi in institucije Sveta Evrope in zagotavljajo poglobljene smernice glede neodvisnosti tožilcev. Ti instrumenti služijo kot mehki pravni standardi in so podlaga za reforme pravosodja in tožilstva v državah članicah v okviru dejavnosti sodelovanja Sveta Evrope.
21. Ti mehki pravni instrumenti so lahko po drugi strani vir navdiha in jih tako na univerzalni

kot na regionalni ravni kot referenco uporabljajo mednarodna sodišča in pogodbeni organi v okrepljenem iskanju pravičnejšega in učinkovitejšega sodnega sistema, v katerem je neodvisnost in nepristranskost tožilcev in tožilskih služb določena v ustreznem pravnem okviru, podobnemu tistemu, ki velja za sodnike.