

Рекомендація Rec (2000) 19 **Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам** **щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя**

*Ухвалено Комітетом Міністрів Ради Європи
на 724 засіданні заступників міністрів 6 жовтня 2000 року*

Комітет Міністрів згідно з умовами статті 15(b) Статуту Ради Європи, **нагадуючи**, що метою Ради Європи є досягнення більшої єдності між її членами; **маючи на увазі**, що метою Ради Європи також є підтримка норм права, які складають засади усіх істинних демократій;

беручи до уваги, що система кримінального судочинства відіграє визначну роль в захисті норм права;

усвідомлюючи загальну необхідність для всіх держав-членів посилити боротьбу із злочинністю як на національному, так і на міжнародному рівні;

враховуючи, що для цього необхідно посилити ефективність не лише національних систем кримінального судочинства, а також і міжнародного співробітництва в кримінальних справах, гарантуючи принципи, закладені в Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод;

усвідомлюючи, що прокуратурі також належить провідна роль в системі кримінального судочинства, а також і в міжнародному співробітництві в кримінальних справах;

будучи переконаним, що для цього в державах-членах має підтримуватися визначення загальних принципів для прокуратури;

беручи до уваги всі принципи та норми, викладені в документах з питань злочинності, прийнятих Комітетом Міністрів,

рекомендує, щоб уряди держав-членів прийняли своє законодавство та процесуальні норми, що стосуються ролі прокуратури в системі кримінального судочинства на таких засадах:

Функції прокурорів

1. Прокурори є представниками органів державної влади, які від імені суспільства та в інтересах держави гарантують застосування закону, коли його порушення веде до кримінальних санкцій, враховуючи як права фізичної особи, так і необхідну ефективність системи кримінального судочинства.

2. В усіх системах кримінального судочинства прокурори:
приймають рішення про порушення і продовження кримінального переслідування;

підтримують кримінальне обвинувачення в суді;

подають апеляції на деякі судові рішення.

3. У деяких системах кримінального судочинства прокурори також:
здійснюють національну політику щодо злочинності, пристосовуючи її за необхідності до дійсності на місцях і в регіонах;

проводять, керують і здійснюють нагляд за слідством;

стежать, щоб потерпілі отримували необхідну допомогу і сприяння;

розглядають альтернативи кримінальному переслідуванню;

наглядають за виконанням судових рішень;

тощо.

Гарантії, надані прокурорам для виконання їх функцій

4. Держава повинна вживати дієвих заходів, що гарантують прокурорам можливість виконання своїх фахових обов'язків за відповідних правових і організаційних умов, а також відповідні умови, тобто бюджетні кошти, що знаходяться в їхньому розпорядженні. Ці умови необхідно встановити з допомогою тісного співробітництва між представниками прокуратур.

5. Держава повинна вжити заходів, щоб:

а) набір, підвищення в посаді та переведення прокурорів проводилися відповідно до справедливої і неупередженої процедури, що виключає представлення інтересів конкретних груп та дискримінацію на будь-якому рівні, такому як статева приналежність, раса, колір шкіри, мова, релігія, політичні та інші погляди, національне і соціальне походження, зв'язок із національними меншинами, власність, народження й інше суспільне становище;

б) кар'єра прокурорів, їхнє підвищення в посаді і переміщення на посадах здійснювалися відповідно до відомих і об'єктивних критеріїв, таких як компетентність і досвід роботи;

в) переміщення на посадах прокурорів могло також диктуватися службовою необхідністю;

г) необхідні умови для служби регулювалися законом, такі як заробітна платня, перебування на посаді і пенсія, беручи до уваги важливість роботи прокурорів, а також відповідний вік виходу на пенсію;

г) дисциплінарне судочинство проти прокурорів регулювалося законом і гарантувало справедливу й об'єктивну оцінку та рішення, що є предметом незалежного і неупередженого нагляду;

д) прокурори мали право на задовільне виконання скарг, включаючи, де необхідно, відповідний доступ до суду спеціальної юрисдикції, якщо буде порушений їх правовий статус;

е) прокурори разом із сім'ями були захищені органами влади за наявності погроз їхній особистій безпеці в результаті належного виконання ними своїх функцій.

6. Держава також повинна вживати заходів, що надавали б прокурорам права на свободу висловлювань, віросповідань, об'єднання в громадські організації. Зокрема, вони повинні мати право брати участь у суспільних дискусіях із питань, що стосуються закону, управління правосуддям, дотримання і захисту прав людини, а також вступати або утворювати місцеві, національні і міжнародні організації і відвідувати їхні збори в приватному порядку, при цьому їх відвідування не повинні йти всупереч із займаною посадою через законні дії членів організації. Вищезгадані права можуть бути обмежені лише в тому випадку, якщо це продиктовано законом і необхідно для охорони конституційних¹ обов'язків і повноважень прокурорів. У випадку порушення вищезгаданих прав повинні вживатись ефективні заходи.

7. Навчання є і правом, і обов'язком прокурорів як перед їхнім призначенням, так і на постійній основі. У цьому випадку держави повинні забезпечити прокурорів відповідним рівнем підготовки і освіти як до, так і після їх призначення. Зокрема, прокурори повинні бути ознайомлені з:

а) нормами й етичними обов'язками їх установи;

б) конституційним і правовим захистом підозрюваних, жертв і свідків;

в) правами і свободами людини, викладеними в Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, особливо з правами, викладеними в статтях 5 і 6 даної Конвенції;

¹ Слово "конституційний" використовується тут з посиланням на юридично встановлені цілі та повноваження прокурора, а не з посиланням на Конституцію будь-якої держави.

- г) принципами і процесуальними нормами управління в судовому контексті;
- г) механізмами і фактами, що сприяють повноті їх діяльності.

Більш того, держава повинна вживати ефективних заходів, щоб забезпечити додаткове навчання із специфічних питань, що розглядаються в світлі сьогодення, беручи до уваги види і розвиток злочинності, а також міжнародне співробітництво в кримінальних справах.

8. Для того, щоб ефективніше реагувати на поширені види злочинності, а саме — організованої, необхідно розглядати спеціалізацію як пріоритет організації прокурорів з точки зору навчання і кар'єри. Також необхідно розвивати тенденцію звернення за допомогою до фахівців, включаючи мультидисциплінарні команди, призначені для сприяння прокурорам при виконанні ними їхніх функцій.

9. Якщо брати до уваги організацію і внутрішнє управління прокуратури, зокрема розгляд і перегляд справ, то вони повинні відповідати вимогам неупередженості та незалежності й надавати величезне значення належній діяльності системи кримінального судочинства, зокрема на рівні правової кваліфікації і спеціалізації за кожною справою.

10. Кожен прокурор має право вимагати, щоб розпорядження, які даються йому або їй, були викладені в письмовій формі. Якщо він або вона вважають, що розпорядження якоюсь мірою незаконні або суперечать його або її сумлінню, необхідно провести відповідну внутрішню процедуру, яка може призвести до його або її можливої заміни.

Взаємовідносини прокуратури з виконавчою і законодавчою гілками влади

11. Держава повинна вжити відповідних заходів, щоб прокурори були в змозі виконувати свої професійні обов'язки і повноваження без неправомірного втручання або незаконного притягнення до цивільної, кримінальної або іншої відповідальності. Проте прокуратура повинна періодично звітувати перед громадськістю про свою діяльність у цілому і зокрема про шляхи, за допомогою яких втілювалися дані пріоритети.

12. Прокурори не повинні втручатися в компетенцію органів законодавчої і виконавчої влади.

13. Там, де прокуратура є частиною уряду або йому підпорядкована, держава повинна вживати ефективних заходів, щоб гарантувати, що:

- а) характер і зміст влади уряду стосовно прокуратури встановлені законом;
- б) уряд використовує свою владу за принципом ясності, відповідно до міжнародних договорів, національного законодавства і головних норм закону;
- в) коли уряд дає розпорядження загального характеру, ці розпорядження повинні бути в письмовій формі і видані відповідним чином;

г) якщо уряд має повноваження давати розпорядження щодо кримінального переслідування за конкретними справами, в таких розпорядженнях повинні бути відповідні гарантії щодо дотримання справедливого ставлення. Відповідно до національного закону уряд відповідає за:

вимогу попереднього повідомлення в письмовій формі або від прокурора, або від представника прокуратури;

належне пояснення даних письмових розпоряджень у випадку відхилення від консультації прокурора та їхньої передачі ієрархічними каналами;

те, щоб консультація і розпорядження входили в документацію справи, таким чином, друга сторона могла б переглянути їх і прокоментувати.

г) прокурори залишають за собою право надати суду будь-які законні докази за їх вибором, навіть якщо вони зобов'язані відображати в письмовій формі отримані розпорядження;

д) розпорядження не переслідувати в судовому порядку за конкретними справами має бути в принципі заборонене. Такі розпорядження повинні бути винятком і стосуватися вимог, викладених у вищевказаному пункті (г) і повинні суворо контролюватися для гарантування ясності.

14. У країнах, де прокуратура незалежна від уряду, держава повинна вжити ефективних заходів, щоб характер і межі незалежності прокуратури були встановлені законом.

15. Щоб сприяти неупередженості й ефективності політики щодо злочинності, прокурори повинні співробітничати з урядовими органами і структурами настільки, наскільки це відповідає закону.

16. У будь-якому випадку прокурор повинен бути в змозі здійснювати кримінальне переслідування без тиску з боку державних чиновників за вчинені ними злочини, як-то, корупцію, зловживання владою, серйозні порушення прав людини й інші злочини, визнані міжнародним правом.

Взаємовідносини між прокурорами і суддями

17. Держави повинні вжити відповідних заходів, щоб правовий статус, компетенція і процесуальна роль прокурорів були встановлені законом таким чином, аби не могло бути законних сумнівів щодо незалежності і неупередженості суддів. Зокрема, держави повинні гарантувати, що особа не може одночасно займати посаду і прокурора, і судді.

18. Проте, якщо правові системи дозволяють, держави повинні вжити заходів для надання можливості одній особі успішно виконувати функції прокурора і судді, і навпаки. Такі зміни функцій можливі лише при проханні відповідної особи і за дотримання гарантій.

19. Прокурори повинні поважати незалежність і неупередженість суддів; а саме, вони ніколи не повинні ні ставити під сумнів судові рішення, ні перешкоджати їхньому виконанню, зберігаючи використання їх права на процедуру апеляції або на будь-яку іншу пояснювальну процедуру.

20. Під час судових розглядів прокурори повинні бути об'єктивними і справедливими. Зокрема, вони мають гарантувати, що суду надані відповідні факти і правові докази, необхідні для справедливого відправлення правосуддя.

Взаємовідносини між прокуратурою і поліцією

21. В цілому прокурор повинен старанно розглядати законність поліцейських розслідувань саме пізніше, коли вирішується чи буде порушуватися або продовжуватися кримінальне переслідування. У зв'язку з цим прокурори також будуть контролювати дотримання поліцією прав людини.

22. У країнах, де поліція або знаходиться під керуванням прокуратури, або де поліцейські розслідування або проводяться прокурором, чи прокурор здійснює над ними нагляд, то держава повинна вжити ефективних заходів, щоб забезпечити прокурору можливість:

а) давати поліції інструкції для ефективного застосування пріоритетів політики стосовно злочинності, особливо щодо вирішення, якими категоріями справ необхідно займатися в першу чергу, методів, використовуваних для пошуку доказів, використання особового складу, тривалості розслідувань, надання в прокуратуру інформації тощо;

б) там, де наявні різноманітні поліцейські органи, розподіляти окремі справи тим з них, яким вони найбільше підходять для їхнього розслідування;

в) проводити атестацію і контроль настільки, наскільки це необхідно для контролю за їхньою відповідністю інструкціям і закону;

г) застосовувати або видавати санкцію при відповідних істотних порушеннях.

23. Держави, в яких поліція незалежна від прокуратури, повинні вжити ефективних заходів, щоб гарантувати, що існує відповідне і професіональне співробітництво між прокуратурою і поліцією.

Обов'язки прокурора стосовно фізичних осіб

24. При виконанні своїх обов'язків прокурори, зокрема, повинні:

- а) справедливо, неупереджено й об'єктивно виконувати свої функції;
- б) поважати і намагатися захищати права людини, як це викладено в Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод;
- в) намагатися гарантувати якнайшвидшу дієвість системи кримінального судочинства.

25. Прокурори повинні утримуватися від дискримінації, що ґрунтується на таких ознаках, як стать, раса, колір шкіри, мова, релігія, політичні або інші переконання, національне або соціальне походження, приналежність до національних меншин, майно, народження, здоров'я, інвалідність або інший статус.

26. Прокурори повинні гарантувати рівність перед законом і бути поінформованими щодо усіх відповідних обставин, включаючи ті, що стосуються підозрюваного, незалежно від того, чи є вони для останнього перевагою або несприятливою обставиною.

27. Прокурори не повинні порушувати або продовжувати кримінальне переслідування, якщо неупереджене розслідування показує необґрунтованість обвинувачення.

28. Прокурори не повинні подавати проти обвинувачуваних доказів, що, як їм відомо або як передбачається на достатніх підставах, були отримані за допомогою джерел або методів, що суперечать закону. У випадках яких-небудь сумнівів прокурори повинні запросити суд установити прийнятність цих доказів.

29. Прокурори повинні намагатися захищати принцип рівності перед законом, а саме, за допомогою розкриття іншим сторонам — зберігаючи в інших випадках, де це передбачено законом — будь-якої інформації, якою вони володіють і яка може вплинути на справедливість судового розгляду.

30. Прокурори повинні зберігати в таємниці інформацію, отриману від третіх сторін, зокрема, якщо йдеться про презумпцію невинуватості, за винятком тих випадків, коли розголошення потрібно в інтересах правосуддя або за законом.

31. Якщо прокурори уповноважені вжити заходів, що призведуть до втручання в основні права і свободи підозрюваного, то за цими заходами повинен бути встановлений судовий контроль.

32. Прокурори повинні відповідним чином брати до уваги інтереси свідків, особливо вживати або підтримувати заходи для захисту їхнього життя і безпеки, або піклуватися про життя таких заходів.

33. Прокурори повинні відповідним чином брати до уваги думки і стурбованість жертв, коли порушені їхні особисті інтереси, і вживати або підтримувати дії, що гарантують поінформованість жертв як про їхні права, так і про обставини процесу.

34. Зацікавлені сторони встановленого статусу або ті, що мають статус потерпілих, а саме, жертви, повинні мати можливість змінити рішення прокурорів про відмову у порушенні кримінального переслідування (закриття справи), де це необхідно, ця зміна може бути зроблена після ієрархічного перегляду або шляхом судового перегляду чи сторонами, уповноваженими займатися судовим переслідуванням приватної особи.

35. Держави повинні гарантувати, що при виконанні своїх обов'язків прокурори пов'язані з "кодексами поведінки". Порушення таких кодексів може призвести до відповідних санкцій відповідно до вищевказаного пункту 5. Діяльність прокурорів повинна бути предметом систематичного внутрішнього перегляду.

36. а) Для сприяння справедливій, узгодженій та ефективній діяльності прокурорів держава повинна намагатися робити наступне:

приділяти належну увагу ієрархічним методам організації, не допускаючи, щоб такі організаційні методи призвели до неефективних або таких, що утворюють перешкоди, бюрократичних структур;

визначати загальні керівні принципи у застосуванні кримінальної політики;
визначати загальні принципи і критерії для використання їх як рекомендацій при прийнятті рішень в окремих справах, щоб остерігатися прийняття випадкових рішень.

б) За вищезгаданими методами організації, керівними принципами, принципами і критеріями рішення виносяться Парламентом або урядом чи, якщо національне законодавство зберігає незалежність прокурора, представниками прокуратури.

в) Суспільство повинно бути поінформоване про вищезгадану організацію, керівні принципи, принципи і критерії, про які має бути повідомлено будь-якій особі на першу вимогу.

Міжнародне співробітництво

37. Незважаючи на роль, що може належати іншим органам у справах стосовно міжнародного судового співробітництва, прямі контакти між прокурорами різних країн повинні продовжуватися в межах міжнародних угод там, де вони існують, або іншим чином на основі практичних домовленостей.

38. У ряді сфер повинні бути застосовані заходи щодо подальших прямих контактів між прокурорами в контексті міжнародного судового співробітництва таким чином:

а) поширення документації;

б) упорядкування переліку контактів і адрес з іменами відповідних контактних осіб у різноманітних органах прокуратури, а також їхніх спеціальних сфер діяльності, зон відповідальності тощо;

в) установа постійних особистих контактів між прокурорами з різних країн, зокрема шляхом організації систематичних зустрічей між Генеральними прокурорами;

г) організації навчання і семінарів з підвищення кваліфікації;

г) введення й удосконалення функції правових співробітників зв'язку, які є в іноземній державі;

д) навчання іноземним мовам;

е) удосконалення використання електронної передачі даних;

є) організації робочих семінарів з іншими державами з питань взаємної допомоги й обміну питаннями стосовно злочинності.

39. Для удосконалення взаємовідносин і досягнення координування процедури взаємної допомоги зусилля мають бути спрямовані на сприяння наступному:

а) інформуванню прокурорів про необхідність активної участі в міжнародному співробітництві;

б) спеціалізації деяких прокурорів у сфері міжнародного співробітництва.

Для цього держави повинні вжити заходів, щоб прокурор запитуючої держави, коли він або вона займаються міжнародним співробітництвом, міг би безпосередньо направляти запити про взаємну допомогу органу запитуваної держави, у компетенції якого знаходиться проведення запитуваних дій, а цей запитуваний орган міг напряму повертати йому або їй отримані докази.

ПОЯСНЮВАЛЬНИЙ МЕМОРАНДУМ

Вступ

Європейський комітет з питань злочинності (ЄКПЗ) уповноважив Комітет експертів по ролі прокуратури в системі кримінального судочинства (PC-PR) вивчити статус і роль прокуратури в системі кримінального судочинства з метою упорядкування проекту рекомендацій.

У період із жовтня 1996 по листопад 1999 року Комітет експертів по ролі прокуратури в кримінальному судочинстві скликався із семи приводів.

Комітет склав анкету і поширив її серед усіх держав-членів. Робота Комітету по даному питанню ґрунтувалася на відповідях анкети. Синтез відповідей доданий у даний Меморандум.

Проект рекомендацій і проект Пояснювального Меморандуму були прийняті на останньому засіданні Комітету. Дані проекти були розглянуті Європейським комітетом із питань злочинності на 48 пленарному засіданні (червень 2000 р.). Проект рекомендацій був затверджений Комітетом і поданий на розгляд Комітету Міністрів. У подальшому Комітет прийняв Пояснювальний Меморандум.

На 724 засіданні заступників міністрів, що проходило в жовтні 2000 року, Комітет Міністрів прийняв текст рекомендацій та дозволив публікацію Пояснювального Меморандуму.

Загальні положення

Від самого початку Рада Європи невпинно працює над встановленням і сприянням основним принципам законодавств, систем і процесуальних норм її держав-членів, націлених на боротьбу зі злочинністю.

У першу чергу боротьба зі злочинністю потребує безпосереднього практичного застосування принципів, на яких була заснована Рада Європи і які вона підтримує, а саме — норми права, демократія і права людини.

Друга причина її участі — це “ефективність відповідальності за злочини в більшій мірі залежить від послідовності й узгодженості європейської політики у відношенні злочинності”¹.

На сьогодні ця вимога має бути найдоречнішою через існування феноменів злочинності, таких як організована злочинність і корупція, що поширюються на міжнародному рівні, через яку робота національного державного апарату може виявитися неефективною². У такій ситуації необхідно переглянути питання співробітництва у кримінальних справах, а також розвивати загальні принципи і стратегії.

Європейська правова система все ще розділена на дві культури, і цей поділ відображається як в організації кримінального процесу (який є або процедурою винесення обвинувачення, або слідчою процедурою), так і в порушенні кримінального переслідування (або за нормативною, або за дискреційною системами). Проте традиційне розходження згладжується тому, що різні держави-члени намагаються якомога точніше зіставити свої закони і норми із загальноєвропейськими принципами, особливо з принципами, викладеними в Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

У полі зору правоохоронної сфери — у центрі уваги тут знаходяться органи, відповідальні за здійснення кримінального переслідування правопорушників — усе

¹ Преамбула Рекомендації № R (96) 8 Комітету Міністрів державам-членам щодо кримінальної політики у Європі в період змін.

² Постанова (97) 24 про двадцять провідних принципів по боротьбі з корупцією.

більше береться до уваги згода на порушення справи, може тому, що дане питання важке для структур у кожній державі з урахуванням організації цих державних органів влади.

Проте у деяких документах Ради Європи вже пропонувався посібник з питань, що мають відношення до даної Рекомендації, і Комітет взяв їх до уваги:

Рекомендацію № R (80) 11 щодо відбування терміна ув'язнення;

Рекомендацію № R (83) 7 щодо участі громадськості в політиці у відношенні злочинності;

Рекомендацію № R (85) 11 щодо положення потерпілого в рамках кримінального права і кримінального процесу;

Рекомендацію № R (87) 18 щодо спрощення кримінального правосуддя, а саме, розділ, що має відношення до дискреційного кримінального переслідування;

Рекомендацію № R (87) 21 щодо допомоги потерпілим і запобігання віктимізації;

Рекомендацію № R (92) 17 щодо узгодженості у винесенні вироку;

Рекомендацію № R (94) 12 щодо незалежності, ефективності та ролі суддів;

Рекомендацію № R (95) 12 щодо управління системою кримінального правосуддя;

Рекомендацію № R (97) 13 щодо залякування свідків та прав сторони захисту;

Рекомендацію № R (99) 19 щодо медіації в кримінальних справах.

Проте необхідно відзначити, що на сьогодні статус, роль і методи органів влади, відповідальних за кримінальне переслідування правопорушників, на європейському рівні детально не розглянуті і не урегульовані.

У відповідь на політичне піднесення у Центральній і Східній Європі, а також проведення радикальних реформ в інших країнах (Італія, Нідерланди, Франція) на сьогодні Рада Європи розглядає це питання як найбільш пріоритетне. Це очевидно з того, що 25 держав висунули представників у Спеціальний комітет експертів, створений для вивчення цього суттєвого питання, яке заслуговує на увагу, тож з ряду причин помилково вважати дане питання нескладним.

У першу чергу саме поняття органу влади, що несе відповідальність за кримінальне переслідування правопорушників, у Європі є двоїтим, тому що його корені походять від двох головних систем, створених на різноманітних основах:

французька модель “*ministere public*”, відповідно до якої посадові особи мають фактичну монополію кримінального переслідування в межах слідчої системи;

англо-саксонська модель з її традиціями, в яких кримінальне переслідування може бути порушене як з боку жертви, так і з боку поліції — це прецедентна система.

На сьогодні у всіх державах-членах існує орган державного обвинувачення, більш відомий як “державний прокурор”, “*атторней обвинувачення*” або “прокурор”¹. В усіх системах кримінального судочинства цей орган влади відіграє ключову роль із розходженнями, що залежать від того, давно чи нещодавно була заснована дана структура. Статус і роль прокуратури значно розширюються, відображаючи проведення реформ у багатьох державах-членах за останні десять років.

По-друге, у різних країнах місце прокурора в системі кримінального судочинства різне, у першу чергу в межах його взаємовідносин із державною виконавчою владою (які можуть варіюватися від підпорядкованості до незалежності), і по-друге, у відношеннях між прокурорами і суддями: у деяких системах вони належать до однієї фахової служби, тоді як в інших — це самостійні служби.

Комітет вважає, що проведена ним робота зроблена не для того, щоб з'єднати ознаки обох традицій для створення третього виду, і не для об'єднання існуючих

¹ Останній термін використовується в Рекомендації.

систем, а також і не для того, щоб запропонувати наднаціональну модель. Комітет вважає недоцільним звести дані системи до загального знаменника. Навпаки, Комітет виклав головні принципи — загальні для двох систем по керівництву прокуратурою на шляху в нове тисячоліття. У той же час практичні цілі, що рекомендуються Комітетом, необхідно виконати для досягнення головного балансу, від якого більшою мірою залежать демократія і норми права Європи.

З огляду на те, що дана Рекомендація не є обов'язковою за законом, будь-яке з її формулювань, що може бути витлумачено іншим чином для позначення будь-якого зобов'язання, покладеного на державу, повинно в дійсності тлумачитись таким чином, що держава сама може застосувати відповідний принцип.

КОМЕНТАР ДО ІНДИВІДУАЛЬНИХ РЕКОМЕНДАЦІЙ

Функції прокурорів

1. Прокурори є представниками органів державної влади, які від імені суспільства та в інтересах держави гарантують застосування закону, коли його порушення веде до кримінальних санкцій, враховуючи як права фізичної особи, так і необхідну ефективність системи кримінального судочинства.

У межах компетенції Комітету експертів рекомендації мають відношення винятково до ролі прокурора в системі кримінального судочинства, хоча в деяких країнах прокурори також можуть виконувати й інші важливі завдання, наприклад у сфері комерційного або цивільного права.

Формулювання “застосування закону, коли порушення закону веде до кримінальних санкцій”, розглядає кримінальне право в широкому розумінні. Термін “кримінальне право” був відхилений в зв'язку з тим, що багато людей асоціюють його винятково з Кримінальним кодексом, тоді як зростаюча й все більш різноманітна сфера права може називатися “кримінальною” не тому, що вона втілена в якомусь чинному законодавчому акті, що має “кримінальний” зміст, а тому, що порушення його положень систематично веде до кримінальних санкцій.

Завдання прокурорів, як і суддів, застосовувати закон або наглядати за його виконанням. Судді здійснюють це реактивно, у відповідь на вже порушені справи, тоді як прокурор активно “забезпечує” застосування закону. Судді на засіданнях приймають рішення; прокурори займаються наглядом і передачею справ до суду.

Діючи від імені суспільства, а не від імені якогось (політичного або економічного) органу влади і не від свого імені, прокурори повинні керуватися при виконанні своїх обов'язків державними інтересами. Вони повинні додержуватися двох необхідних вимог, що мають відношення, з одного боку, до прав фізичних осіб, і з іншого боку — пов'язані із необхідністю результативності системи кримінального судочинства, яку прокурор певною мірою повинен гарантувати. Тут Комітет хотів би акцентувати увагу на понятті результативності, тому що від суддів у більшій мірі, ніж від прокурорів залежить прийняття рішень у справах фізичних осіб, що стосуються свобод загалом і прав на захист зокрема, то прокурори, а не судді, в першу чергу відповідають за повну результативність системи кримінального судочинства, беручи до уваги загальні інтереси.

Термін “закон” в рекомендаціях використовується в його загальному розумінні, тому що головна частина правових норм походить від різноманітних письмових та інших джерел.

2. В усіх системах кримінального судочинства прокурори: приймають рішення про порушення і продовження кримінального переслідування; підтримують кримінальне обвинувачення в суді; подають апеляції на деякі судові рішення.

З аналізу спеціальних обов'язків прокурора в різних державах-членах видно, що їх можна розглядати як обов'язки, що складають цикл концентричних кіл. Внутрішнє коло складає обов'язки, які є загальними для прокурорів у всіх системах кримінального судочинства — головні завдання, що були ключовими питаннями, винесеними на розгляд Комітету.

У першу чергу прокурор відіграє провідну роль у порушенні і продовженні кримінального переслідування, хоча ця роль варіюється в залежності від принципів роботи від нормативної до дискреційної системи.

По-друге, сама підтримка кримінального обвинувачення й аргументування справи в суді є прерогативою прокурора.

І на закінчення, право на оскарження судових рішень тісно пов'язане з головними посадовими обов'язками, тому що це — один із засобів, які гарантують застосування закону, що у той же час робить систему більш дієвою завдяки узгодженості судових постанов і додатково — правоохоронної системи. Тому Комітет хотів би, щоб прокурорам була надана можливість оскарження рішень, які не завжди є предметом розгляду у деяких правових системах Центральної і Східної Європи. Більш того, дана пропозиція не розглядається окремо від положень Рекомендації стосовно взаємовідносин між прокурорами і суддями.

3. У деяких системах кримінального судочинства прокурори також:
здійснюють національну політику щодо злочинності, пристосовуючи її за необхідності до дійсності на місцях і в регіонах;
проводять, керують і здійснюють нагляд за слідством;
стежать, щоб потерпілі отримували необхідну допомогу і сприяння;
розглядають альтернативи кримінальному переслідуванню;
наглядають за виконанням судових рішень;
тощо.

Згадані тут, хоча не вичерпно, завдання прокурорів входять у друге коло. Зі структурних причин вони не існують у всіх правових системах, і саме тому на сьогодні немає згоди в тому, чи треба їх застосовувати взагалі.

Проте їх розглядають як надзвичайно важливий аспект кількох головних континентальних європейських правових систем.

Застосування політики у відношенні злочинності в багатьох країнах визначається законодавчою владою та/або виконавчою як одне з головних завдань прокурорів. Адаптація національної політики до дійсності на місцях і в регіонах не припускає з боку прокурорів можливості відхилення від пріоритетів головної стратегії або можливості схильності до ризику їхнього спільного застосування. Та навпаки, адаптація до умов на місцях і в регіонах є передумовою, завдяки якій дані пріоритети застосовуються належним чином.

Відносно проведення розслідувань роль, призначена прокурору в кожному випадку, розглядається в двох протилежних аспектах: один із них — це повна відсутність повноважень на порушення слідства, і другий — це коли прокурор повністю проводить слідство. У деяких країнах прокурор діє, коли його залучають органи слідчої поліції — при наявності очевидних зловживань у сфері кримінального права. У інших країнах прокурор перший виявляє порушення закону — при цих обставинах частиною його завдання є керівництво веденням слідства. Проте, крім нагадування цих особливостей, стосовно них у Рекомендації є ряд конкретних вказівок (див. пункт 21 та наступні).

Особливої уваги також потребує питання надання сприяння жертвам (див. пункти 33 та 34).

Що стосується ролі прокурора при виборі альтернативи кримінальному переслідуванню — надзвичайно важливий аспект для всіх систем, включаючи ті, у яких застосовується принцип нормативного кримінального переслідування, — Комітет

вирішив не висувати нові положення, а просто звернутися до Рекомендації (87) 18 щодо спрощення кримінального правосуддя, у якій детально викладені цілі і методи, котрих необхідно дотримуватися.

Стосовно виконання судових рішень роль прокурора варіюється в залежності від системи. У визначених випадках прокурор сам дає розпорядження про виконання судових рішень; в інших випадках він наглядає за їх виконанням; і він відіграє головну роль в усіх випадках, коли мова йде про вирок із утриманням під вартою.

І останнє, у багатьох державах-членах прокуратура має й інші дуже важливі завдання, такі як:

- її роль у рекомендації належного вироку¹;
- її роль у співробітництві по кримінальних справах, про важливість якої свідчать рекомендації 37, 38 і 39, що викладені далі.

Гарантії, надані прокурорам для виконання їх функцій

4. Держава повинна вживати дієвих заходів, що гарантують прокурорам можливість виконання своїх фахових обов'язків за відповідних правових і організаційних умов, а також відповідні умови, тобто бюджетні кошти, що знаходяться в їхньому розпорядженні. Ці умови необхідно встановити з допомогою тісного співробітництва між представниками прокуратур.

Прокурори, як і судді, мають належним чином виконувати свої фахові обов'язки, якщо вони мають відповідний статус, організаційну підтримку і ресурси як у виді особового складу, помешкань, транспортних засобів, так і просто відповідного бюджету. Консультування представників прокурорської служби за даними вимогам є достатнім методом з визначення їх реальних потреб.

5. Держава повинна вжити заходів, щоб:

а) набір, підвищення в посаді та переведення прокурорів проводилися відповідно до справедливої і неупередженої процедури, що виключає представлення інтересів конкретних груп та дискримінацію на будь-якому рівні, такому як статеве приналежність, раса, колір шкіри, мова, релігія, політичні та інші погляди, національне і соціальне походження, зв'язок із національними меншинами, власність, народження й інше суспільне становище;

б) кар'єра прокурорів, їхнє підвищення в посаді і переміщення на посадах здійснювалися відповідно до відомих і об'єктивних критеріїв, таких як компетентність і досвід роботи;

в) переміщення на посадах прокурорів могло також диктуватися службовою необхідністю;

г) необхідні умови для служби регулювалися законом, такі як заробітна платня, перебування на посаді і пенсія, беручи до уваги важливість роботи прокурорів, а також відповідний вік виходу на пенсію;

г) дисциплінарне судочинство проти прокурорів регулювалося законом і гарантувало справедливу й об'єктивну оцінку та рішення, що є предметом незалежного і неупередженого нагляду;

д) прокурори мали право на задовільне виконання скарг, включаючи, де необхідно, відповідний доступ до суду спеціальної юрисдикції, якщо буде порушений їх правовий статус;

¹ В деяких правових системах прокурор не дає рекомендацій щодо вироку ні до, ні після обвинувачення. Прокурор може прийняти рішення про визнання вини при змінах, внесених захистом. Але це — не обговорення вироку, тому що це — прерогатива судді. Навіть коли обвинувачення оскаржує очевидно м'який вирок, прокурор констатує, що був винесений м'який вирок, але не вносить щодо нього рекомендацій апеляційному суду.

е) прокурори разом із сім'ями були захищені органами влади за наявності погроз їхній особистій безпеці в результаті належного виконання ними своїх функцій.

Це — основні гарантії, які необхідні прокурору для належного виконання його функцій, і всі держави-члени повинні керуватися ними, тому що вони відображають загальне відношення, що виходить не від зацікавленої групи, а від бажання усунути ряд незаконних процесуальних норм, а саме — незаконні процесуальні норми державних органів влади.

Перші три гарантії — (а), (б) і (в) — мають відношення до неупередженості, що в тій чи іншій формі керує набором і посадовим просуванням прокурорів. Одним із засобів досягнення неупередженості є система, заснована на принципах конкуренції при призначенні на посаду та заснуванні Службової комісії для суддів або винятково для прокурорів. Проте на відміну від суддів прокурорам не дається гарантія перебування на посаді на визначеному місті, хоча рішення про їх переведення з однієї посади на іншу ґрунтується на службовій необхідності (береться до уваги досвід роботи і професійні якості прокурора), а не просто на дискреційному рішенні органів влади. Рішення про переміщення прокурорів на посадах не повинно сприяти тимчасовому набору або призначенню, що можуть призвести до небажаних наслідків.

Статус прокурорів і рівень їх заробітної платні та пенсії — див. вище пункт (г) — повинні брати до уваги досягнення визначеного балансу між членами судової і прокурорської служб, тому що обидві служби, незважаючи на різноманітну природу їхніх посадових обов'язків, відіграють важливу роль у системі кримінального судочинства. Матеріальні умови служби сприяють підтримці важливості і гідності установи. І на закінчення, поліпшення становища прокурорів у державах-членах, зокрема в Центральній та Східній Європі, повинно стримувати тенденцію їхнього переходу на посади в приватному секторі.

Стосовно дисциплінарних рішень — пункт (г) — прокурори повинні мати можливість передачі їх для перегляду незалежним і неупередженим органом. Проте ця можливість не запобігає вимогам попереднього адміністративного або ієрархічного перегляду.

Термін “суд спеціальної юрисдикції” у вищезгаданому пункті (д) вживається в значенні, викладеному в контексті статті 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (далі — Конвенція).

Вимога в пункті (е) про захист прокурора в разі потреби стосується положень Рекомендації (94) 12.

6. Держава також повинна вживати заходів, що надавали б прокурорам права на свободу висловлювань, віросповідань, об'єднання в громадські організації. Зокрема, вони повинні мати право брати участь у суспільних дискусіях із питань, що стосуються закону, управління правосуддям, дотримання і захисту прав людини, а також вступати або утворювати місцеві, національні і міжнародні організації і відвідувати їхні збори в приватному порядку, при цьому їх відвідування не повинні йти всупереч із займаною посадою через законні дії членів організації. Вищезгадані права можуть бути обмежені лише в тому випадку, якщо це продиктовано законом і необхідно для охорони конституційних¹ обов'язків і повноважень прокурорів. У випадку порушення вищезгаданих прав повинні вживатись ефективні заходи.

Дана рекомендація ґрунтується на статті 10 Конвенції. Її необхідно розглядати у світлі посадових обов'язків прокурора, а саме, обмежуючого зобов'язання. У зв'язку

¹ Слово “конституційний” використовується тут з посиланням на юридично встановлені цілі та повноваження прокурора, а не з посиланням на Конституцію будь-якої держави.

з цим співробітниками прокуратури у певних державах-членах не можуть бути членами політичних партій, а також брати участь у політичному житті.

7. Навчання є і правом, і обов'язком прокурорів як перед їхнім призначенням, так і на постійній основі. У цьому випадку держави повинні забезпечити прокурорів відповідним рівнем підготовки і освіти як до, так і після їх призначення. Зокрема, прокурори повинні бути ознайомлені з:

- а) нормами й етичними обов'язками їх установи;**
- б) конституційним і правовим захистом підозрюваних, жертв і свідків;**
- в) правами і свободами людини, викладеними в Конвенції, особливо з правами, викладеними в статтях 5 і 6 даної Конвенції;**
- г) принципами і процесуальними нормами управління в судовому контексті;**
- г) механізмами і фактами, що сприяють повноті їх діяльності.**

Більш того, держава повинна вживати ефективних заходів, щоб забезпечити додаткове навчання із специфічних питань, що розглядаються в світлі сьогодення, беручи до уваги види і розвиток злочинності, а також міжнародне співробітництво в кримінальних справах.

Комітет обгрунтовує свою думку тим принципом, що навчання є головним аспектом організації прокуратури у всіх європейських країнах, тому необхідно підвищення кількості і якості як для тих, хто проходить підготовку, так і для працюючих прокурорів шляхом розгляду цієї вимоги в якості обов'язкової. У той же час усі члени прокурорської служби зобов'язані проходити курс навчання, особливо ті, що виступають у суді.

Зокрема, вони повинні бути ознайомлені з:

- а) нормами й етичними обов'язками їх установи;
- б) конституційним і правовим захистом прав підозрюваних, жертв і свідків;
- в) правами і свободами людини, викладеними в Конвенції, особливо з викладеними в статтях 5 і 6 Конвенції, у світлі судових справ суду Страсбурга.

Необхідно також приділити увагу завданням, призначеним керівним прокурорам у сфері управління, адміністрації й організації мультидисциплінарної команди — див. підпункт (г). Вираз “у судовому контексті” стосується того, що більшість правових систем потребує, щоб прокурори, судді та інші співробітники правоохоронних органів працювали спільно в тих самих функціонально-адміністративних структурах або в структурах, що хоча і є окремими, але тісно між собою взаємозалежні. Крім того, існують визначені конкретні ознаки правового управління та адміністрації, що відрізняються від головних напрямів адміністративного управління, і їх необхідно брати до уваги.

На закінчення, рівність стосовно осіб, що постають перед судами, залежить від досягнення більшої узгодженості в роботі прокурорської служби на місцевому, регіональному і центральному рівнях і не тільки у відношенні індивідуальних рішень¹. Таким чином, навчання повинно містити в собі інформацію про різноманітні механізми, що сприяють послідовності — підпункт (г), про яку детально викладено в пункті 36(а).

В цілому підпункти (г) і (г) відображають перерозподіл цілей, викладених у Рекомендації (95) 12 щодо управління системою кримінального правосуддя, що складаються з наступного:

¹ Восьмий Криміналістичний колоквиум Ради Європи (1987) щодо “розбіжностей при винесенні вироку: судові справи і розгляд питань”.

“Принципи, стратегія і техніка управління можуть робити значний внесок у дієвість та ефективне функціонування кримінального судочинства. У зв’язку з цим зацікавлені установи повинні викласти цілі для управління їх робочим навантаженням, фінансами, інфраструктурою, особовим складом і засобами зв’язку.

Досягнення більш дієвого та ефективного кримінального судочинства здійснюється при збігу цілей різноманітних установ в межах контролю над злочинністю і політикою кримінального судочинства”.

На практичному рівні, беручи до уваги розвиток злочинності, необхідно додаткове навчання в таких специфічних сферах, як:

- транснаціональна злочинність та інші форми злочинів на міжнародному рівні;
- організована злочинність;
- комп’ютерні злочини;
- міжнародна контрабанда психотропних речовин;
- злочини, що мають відношення до складних фінансових операцій, такі як відмивання грошей і крупномасштабні шахрайства;
- міжнародне співробітництво в кримінальних справах;
- порівняльні системи кримінального судочинства та порівняльне право;
- стратегії кримінального переслідування;
- незахищеність свідків та жертв;
- внесок кримінального права в захист навколишнього середовища, зокрема документи Ради Європи по даному питанню, як-то Резолюція (77) 28 та Конвенція про захист навколишнього середовища шляхом кримінального права (ETS 172);
- науково обгрунтовані докази, зокрема використання нещодавно розроблених технологій, таких як тест ДНК.

8. Для того, щоб ефективніше реагувати на поширені види злочинності, а саме — організованої, необхідно розглядати спеціалізацію як пріоритет організації прокурорів з точки зору навчання і кар’єри. Також необхідно розвивати тенденцію звернення за допомогою до фахівців, включаючи мультидисциплінарні команди, призначені для сприяння прокурорам при виконанні ними їхніх функцій.

Всі прокурори повинні цілком орієнтуватися у всіх галузях права. Тому вони повинні мати широкі, а не тільки професійні знання. Проте через ефективність спеціалізація є істотною в галузях високих технологій (наприклад фінансові злочини і злочини, що мають відношення до бізнесу) або стосовно злочинів, що підпадають під категорію крупномасштабної організованої злочинності.

Відповідно, передбачено два типи спеціалізації:

у першу чергу традиційна форма спеціалізації, в якій організація прокурорської служби містить (у значних структурах або на регіональному, або національному рівні) команди прокурорів, що спеціалізуються по конкретних питаннях. Такого роду розподіл посад становить собою спосіб, який підтримує вибір такої спеціалізації, як передбачено в Рекомендації (95) 12, підпункт 13:

“Планування просування по службі необхідно заохочувати, крім того, при подальшій спеціалізації за допомогою розподілу, де необхідно, посадових посад і створення для персоналу нових можливостей розвитку навичок і підвищення компетентності (...)”;

другий тип спеціалізації, який необхідно розвивати — це формування за вказівками прокурорів, що є фахівцями, мультидисциплінарних груп, членами яких є представники різних професій (група, що займається фінансовими злочинами і відмиванням коштів, наприклад, може включати бухгалтерів, представників митної служби і банківських експертів). Таке об’єднання знань і досвіду в одне ціле є життєво важливим чинником в ефективному функціонуванні системи.

9. Якщо брати до уваги організацію і внутрішнє управління прокуратури, зокрема розгляд і перегляд справ, то вони повинні відповідати вимогам неупередженості та незалежності й надавати величезне значення належній діяльності системи кримінального судочинства, зокрема на рівні правової кваліфікації і спеціалізації за кожною справою.

Ієрархічна структура є необхідним аспектом для всіх прокурорських служб з огляду на виконувани ними завдання. Але взаємовідносини між різноманітними ієрархічними рівнями повинні встановлюватися чіткими, недвозначними правилами, так щоб не виникало особистої упередженості. Положення, викладені в пунктах 9 і 10, розкриваються в пункті 36(а).

Згідно з пунктом 9 необхідно, щоб той же рівень неупередженості застосовувався при визначенні статусу прокурора у внутрішній організації і функціонуванні кожної прокуратури.

10. Кожен прокурор має право вимагати, щоб розпорядження, які даються йому або їй, були викладені в письмовій формі. Якщо він або вона вважають, що розпорядження якоюсь мірою незаконні або суперечать його або її сумлінню, необхідно провести відповідну внутрішню процедуру, яка може призвести до його або її можливої заміни.

Стосовно розпоряджень, що даються в межах ієрархічного розподілу, виникають дві крайнощі, яких необхідно уникнути, а саме — делікатним в правовій системі є питання, відповідно до якого керівництво уповноважене давати розпорядження по окремих справах та по загальній кримінальній політиці.

З одного боку, надане всім прокурорам право “застереження щодо недотримання закону на релігійних принципах” призведе до крайнощів, які не дадуть змоги задовільно функціонувати за допомогою механізмів апеляції. Більш того, введення таких механізмів спричинить взаємовідносини між різними рівнями прокурорських служб у межах судової юрисдикції, перешкоджаючи розміреному функціонуванню системи.

З іншого боку, неприпустимо і небезпечно в межах громадянських свобод бажати від усіх членів прокурорської служби виконання розпоряджень, які вони вважають незаконними або щодо яких вони мають обґрунтовані заперечення.

Більш того, за даних обставин рекомендується два види гарантій:

перша (вже схвалена тими, хто займається управлінською діяльністю або виступає в судах) — можливість вимоги запиту розпоряджень у письмовому вигляді, таким чином, принцип ієрархії передбачає пряму відповідальність. Так як розпорядження, що даються керівництвом, є різноманітними — від звичайних повсякденних розпоряджень до розпоряджень, що мають важливий характер, тому вимога, щоб усі розпорядження давалися в письмовому вигляді, є недоцільною, тому що прокурори загрузнуть у бюрократичній системі (але див. пункти 13 (в) і (г) стосовно урядових розпоряджень, що відрізняються з даного питання).

друга гарантія пропонує введення в прокурорську службу внутрішньої процедури, що дозволяє підпорядкованим службовцям на їх прохання бути заміщеними на посаді з метою уникнення виконання суперечливих розпоряджень.

Таким чином, ці гарантії зачіпають як інтереси прокурорів, так й інтереси суспільства. Іншими словами, вони повинні набирати чинності тільки при виняткових обставинах, та ними не можна зловживати, наприклад як засобом перешкодження урівноваженому функціонуванню системи. Також очевидно, що ієрархія повинна бути організована таким чином, щоб залишалось місце для співробітництва.

У той же час прокурори, що звертаються до цих гарантій за обставин, що примушують їх до цього, не повинні страждати від наслідків, що завдають шкоду їхній кар’єрі.

Взаємовідносини прокуратури з виконавчою і законодавчою гілками влади

Відповідно до цього ключового питання правова Європа розділена між системами, в яких прокурор цілком незалежний від Парламенту та уряду, а також тими, в яких він підпорядковується одному або іншому з цих органів, хоча і має право на певні самостійні дії.

Оскільки дане питання має відношення до головного розподілу повноважень у державі, і зараз у ряді держав головний чинник внутрішніх реформ дає привід для змін або в історичному контексті, або шляхом існування проблем у взаємовідносинах між юриспруденцією і політикою, кожне уявлення про європейське координування навколо єдиної концепції здається передчасним.

Таким чином, Комітет вважає за доцільне шляхом аналізу двох типів чинної на даний момент системи визначити необхідні для досягнення балансу елементи, уникаючи крайнощів в інших напрямках. Викладаючи головні норми для прокурорів (див. пункти 11 і 12), складно було створити безпечні схеми, призначені конкретно для тих систем, в яких прокурор деякою мірою є підпорядкованим (див. пункти 13 і 16), або для тих, в яких він незалежний (див. пункти 14 і 15).

11. Держава повинна вжити відповідних заходів, щоб прокурори були в змозі виконувати свої професійні обов'язки і повноваження без неправомірного втручання або незаконного притягнення до цивільної, кримінальної або іншої відповідальності. Проте прокуратура повинна періодично звітувати перед громадськістю про свою діяльність у цілому і зокрема про шляхи, за допомогою яких втілювалися дані пріоритети.

Для належного функціонування прокуратури в усіх випадках існує дві вимоги:

З одного боку, прокурори повинні бути незалежні, якщо це необхідно для виконання їх посадових обов'язків¹, і зокрема, діяти, чиї б інтереси не розглядалися, “без неправомірного втручання” (неправомірного, тобто іншого, ніж передбачено законом) не тільки якогось іншого органу — або виконавчого, або законодавчого — що є найбільш доречним у системах, в яких прокурор — підпорядкована особа, а й від економічних структур і місцевих політичних органів влади. В цілому сам закон надає таку гарантію, проте в деяких випадках неправомірне втручання є кримінальним злочином. Але форма втручання може бути і більш радикальною, наприклад скорочення бюджету прокуратури, таким чином вона стає більш залежною від недержавних джерел фінансування.

З іншого боку, для прокурорів має бути положення, яке дане для здійснення ними повноважень, виконання яких ґрунтується на особистих свободах і відповідно до якого вони будуть відповідати на дисциплінарному, адміністративному, цивільному або кримінальному рівні за їхні особисті проступки, відповідно, таке положення повинно бути розумно обмежене, щоб не перевантажувати систему. Тут увагу необхідно акцентувати на можливості апеляцій у вищій інстанції або спеціальний комітет і на дисциплінарні процедури, проте кожен з прокурорів, як і будь-яка інша фізична особа, повинен відповідати за будь-який злочин, що він може вчинити. Природно, що у системі, в якій прокурор є незалежним, він несе більшу відповідальність.

Ці вимоги йдуть в ногу з необхідністю дотримання принципу ясності. Крім індивідуальних рішень, що є предметом конкретних рекомендацій, усі прокурори, тому що вони виступають від імені суспільства, повинні звітувати за свою роботу на місцевому або регіональному рівні, або на національному рівні, якщо це — центральний орган. Ці регулярні звіти надаються громадськості — або прямо через засоби масової інформації, або в друкованому вигляді, або перед виборчими зборами.

¹ Постанова (97) 24 про двадцять провідних принципів боротьби з корупцією.

Вони можуть бути у формі звіту або статистичних даних, в яких показана виконана робота, досягнуті цілі, шляхи, за якими застосовується політика у відношенні злочинності відповідно до дискреційної влади прокуратури, звіт про витрачені державні кошти, виклад поставлених завдань на майбутнє. Цей вид звіту притаманний системам, в яких прокурор незалежний, він також робить позитивний вплив і на інші системи у вигляді того, що відображає послідовність роботи прокурора.

12. Прокурори не повинні втручатися в компетенцію органів законодавчої і виконавчої влади.

Цей пункт є результатом попереднього, що підтверджує головні принципи розподілу влади.

Зокрема, коли закон трактується інакше, останнє трактування законодавчого акта й інших законодавчих заходів, будь-яка оцінка їхньої відповідності Конституції підтримується судом, а не прокурором. Прокурор може рекомендувати зміни закону і, де необхідно, аргументувати своє трактування, але в нього немає права його нав'язувати.

13. Там, де прокуратура є частиною уряду або йому підпорядкована, держава повинна вживати ефективних заходів, щоб гарантувати, що:

- а) характер і зміст влади уряду стосовно прокуратури встановлені законом;**
- б) уряд використовує свою владу за принципом ясності, відповідно до міжнародних договорів, національного законодавства і головних норм закону;**
- в) коли уряд дає розпорядження загального характеру, ці розпорядження повинні бути в письмовій формі і видані відповідним чином;**

г) якщо уряд має повноваження давати розпорядження щодо кримінального переслідування за конкретними справами, в таких розпорядженнях повинні бути відповідні гарантії щодо дотримання справедливого ставлення. Відповідно до національного закону уряд відповідає за:

вимогу попереднього повідомлення в письмовій формі або від прокурора, або від представника прокуратури;

належне пояснення даних письмових розпоряджень у випадку відхилення від консультації прокурора та їхньої передачі ієрархічними каналами;

те, щоб консультація і розпорядження входили в документацію справи, таким чином, друга сторона могла б переглянути їх і прокоментувати;

г) прокурори залишають за собою право надати суду будь-які законні докази за їх вибором, навіть якщо вони зобов'язані відображати в письмовій формі отримані розпорядження;

д) розпорядження не переслідувати в судовому порядку за конкретними справами має бути в принципі заборонене. Такі розпорядження повинні бути винятком і стосуватися вимог, викладених у вищевказаному підпункті (г) і повинні суворо контролюватися для гарантування ясності.

Це положення стосується конкретно систем, в яких прокурор підпорядкований виконавчій владі. В ньому описано, як ці дві одиниці взаємозалежні більш на практичному, ніж на установчому рівні, таким чином, дана форма підпорядкування залишає за собою деяку самостійність, необхідну для виконання посадових обов'язків прокурорів, особливо при веденні окремих справ.

Розпорядження загального характеру, наприклад щодо політики у відношенні злочинності, повинні бути викладені в письмовій формі та опубліковані (підпункт (в)) більш як інформація для осіб, що постають перед судом, а не як гарантії для прокурорів. Рекомендується, щоб дані розпорядження, зокрема коли їх мета — це звільнення від кримінального переслідування, повага, неупередженість та рівність, більш того, при розгляді приватної справи, ґрунтувалися на розпорядженнях загального порядку.

Розпорядження відносно конкретних справ — більш проблематичні, зокрема у системах, в яких застосовується принцип дискреційного кримінального переслідування. Проте саме такі системи підняли питання про небезпеку політичної підтримки, що нещодавно виникла у кількох державах-членах.

Комітет працює, виходячи з тих передумов, що орган, який видає інструкції у відношенні особливих справ, не є істотним елементом систем, заснованих на принципі субординації: у деяких справах прокурори, незважаючи на підпорядкування урядам або Парламентам, можуть давати інструкції тільки загального характеру. Якщо є можливість для інструкцій у відношенні особливих справ, то ці принципи повинні бути докладно викладені в законодавстві (див. підпункти (а) і (г)).

Після довгих міркувань, Комітет також прийняв рішення про те, що інструкції особливого характеру повинні бути обмежені проведенням особливих переслідувань, і рекомендував, щоб інструкції, що не стосуються переслідування, були заборонені — див. (д), в якому викладено, що у відсутність контролю, здійснюваного судами, вони складають певну загрозу принципу рівності перед законом. Це означає, що дискреційні рішення не проводити переслідування повинні бути винятковою прерогативою прокурора. У системах, де в даний час можливі такі дискреційні рішення, рекомендується, як найменший крок, підсилити існуючі гарантії шляхом введення спеціальної системи для моніторингу даних інструкцій, що має зворотну силу, з метою забезпечення принципу ясності¹.

Інструкції у відношенні особливих переслідувань повинні бути також предметом всіх або деяких перелічених у підпункті (г) гарантій: умова, за якою прокурор повинен заздогодь проконсультуватися; обов'язок пояснити інструкцію; вимога, щоб це було записано в документах справи; і наполягати на свободі прокурора в справі, що розглядається в суді.

14. У країнах, де прокуратура незалежна від уряду, держава повинна вжити ефективних заходів, щоб характер і межі незалежності прокуратури були встановлені законом.

Якщо прокурор є незалежним від виконавчого органу, характер і ступінь цієї незалежності повинен бути встановлений законом з тим, щоб виключити: а) відступати від правил методи, що можуть підірвати цей принцип, і б) будь-який ризик бездіяльності прокурорів внаслідок особистих інтересів.

15. Щоб сприяти неупередженості й ефективності політики щодо злочинності, прокурори повинні співробітничати з урядовими органами і структурами настільки, наскільки це відповідає закону.

Оскільки прокурор є незалежним, то існує ризик того, що його діяльність може йти всупереч з іншими гілками державного управління, залученого до керування і застосування політики у відношенні злочинності. Отже, прокурор може тісно

¹ Наприклад: в голландському законі, який набрав чинності з 1 червня 1999 року, викладені наступні гарантії:

— Якщо міністр юстиції повинен розглянути інструкцію він зобов'язаний проконсультуватися з Радою Генеральних Аторнеїв (керівників прокуратури). Міністр може відступити від даної рекомендації, якщо дасть відповідні роз'яснення.

— Інструкція та рекомендація мають бути представлені в письмовій формі. Прокурор зобов'язаний приєднати дані документи до справи. Таким чином, суддя і підозрюваний можуть переглянути їх та прокоментувати.

— Хоча інструкції і обмежують, прокурор має право пред'явити в суд будь-які інші законні аргументи.

— Якщо міністр дає вказівку не переслідувати у судовому порядку, то він має поінформувати про це Парламент. Ця інформація повинна включати письмові рекомендації прокуратури по справі. Наслідком цього є ретельна державна перевірка. Жертви та інші зацікавлені сторони можуть оскаржити у суді рішення про непереслідування у судовому порядку.

співробітничати з даними різноманітними службами, що, як правило, відповідають перед урядом, а принципи і методи такого співробітництва повинні мати під собою правові підстави.

З метою співробітництва з даними адміністративними органами прокурорська служба сама по собі повинна бути точно організованою і мати представників, уповноважених укладати угоди. Крім того, точна внутрішня організація є істотною для забезпечення загальної узгодженості в роботі різноманітних прокурорів, зокрема стосовно політики у відношенні злочинності, фактично застосовуваної ними в межах їх дискреційної влади¹.

16. У будь-якому випадку прокурор повинен бути в змозі здійснювати кримінальне переслідування без тиску з боку державних чиновників за вчинені ними злочини, як-то, корупцію, зловживання владою, серйозні порушення прав людини й інші злочини, визнані міжнародним правом.

Незважаючи на широке застосування, дані рекомендації особливо стосуються тих систем, в яких прокурори підпорядковуються уряду, ситуація, яка не повинна перешкоджати їм у здійсненні кримінального переслідування державних чиновників — або, у більш широкому розумінні, обраних представників чи політиків, які вчинили злочини, особливо ті, в яких має місце корупція.

“Перешкода” означає будь-яку перешкоду, що знаходиться на шляху обвинувачення; це також означає будь-яку дію, що доходить до відповідної міри у відношенні прокурорів.

Взаємовідносини між прокурорами і суддями

Комітет вважає за доцільне чітко викласти, що, незважаючи на те, що прокурори і судді є частинами певної правової системи, і незважаючи на те, що статус і визначені функції цих двох професій є подібними, прокурори не є суддями, і від даного пункту не може бути ніяких відхилень так само, як не може бути питань у відношенні здійснення впливу прокурорами на суддів. І навпаки, відношення між двома професіями, котрі неминуче часто контактують між собою, повинні вирізнятися взаємоповагою, об'єктивністю і дотриманням процесуальних вимог.

17. Держави повинні вжити відповідних заходів, щоб правовий статус, компетенція і процесуальна роль прокурорів були встановлені законом таким чином, аби не могло бути законних сумнівів щодо незалежності і неупередженості суддів. Зокрема, держави повинні гарантувати, що особа не може одночасно займати посаду і прокурора, і судді.

По-перше, будь-яка невизначеність щодо відповідного статусу і ролі прокурорів та суддів повинна бути виключена таким чином, щоб кожна професія чітко визначалася в очах суспільства і не виникало ніякої плутанини серед тих, хто постає перед судом. Першим кроком до цього є встановлення чітких правил процедури, що стосується можливості прокурора виконувати свої посадові функції.

Другим елементом є підтвердження головного принципу, що особа не може одночасно виконувати обов'язки прокурора і судді. Тут немає протиріччя між даним принципом і пунктом 5, що передбачає надання протягом їхньої кар'єри можливості для прокурорів стати суддями або навпаки. Більш того, цьому принципу не суперечить і той факт, що деякі прокурори можуть тимчасово працювати в якості суддів на початку своєї кар'єри, щоб оцінити свою кваліфікацію.

¹ Це означає, що дискреційна влада, яка надається прокурорам, не є лише їхньою прерогативою у відношенні повноважень порушувати чи не порушувати кримінальне переслідування.

18. Проте, якщо правові системи дозволяють, держави повинні вжити заходів для надання можливості одній особі успішно виконувати функції прокурора і судді, і навпаки. Такі зміни функцій можливі лише при проханні відповідної особи і за дотримання гарантій.

Можливість того, що прокурори стануть суддями і навпаки, засновується не тільки на додатковому характері їхніх обов'язків, а також і на тому факті, що у відношенні обох професій необхідні схожі гарантії щодо рівня кваліфікації, компетенції і статусу. Дане положення також встановлює подальшу гарантію для прокурора.

19. Прокурори повинні поважати незалежність і неупередженість суддів; а саме, вони ніколи не повинні ні ставити під сумнів судові рішення, ні перешкоджати їхньому виконанню, зберігаючи використання їх права на процедуру апеляції або на будь-яку іншу пояснювальну процедуру.

Добрі взаємовідносини між прокурорами і суддями не повинні впливати на неупередженість останніх. Прокурори, робота яких полягає у гарантуванні застосування закону, повинні бути пильними щодо даного пункту і в той же час сумлінно поважати рішення суду, застосування котрих часто є їхнім обов'язком, охороняти під час їх виконання право на оскарження.

Очевидно, що зворотний варіант також є правильним: судді повинні поважати прокурорів як представників зазначених професійних органів і не втручатися у виконання їхніх функцій.

Термін “пояснювальна процедура” означає будь-яку процедуру, що має ту саму дію, що й апеляція, хоча технічно апеляцією як такою не є.

20. Під час судових розглядів прокурори повинні бути об'єктивними і справедливими. Зокрема, вони мають гарантувати, що суду надані відповідні факти і правові докази, необхідні для справедливого відправлення правосуддя.

Третя рекомендація під даним заголовком стосується необхідності об'єктивності з боку прокурора і прозорості в його взаємовідносинах із суддями з тим, щоб останні мали серйозні підстави для винесення рішень. Першочерговим для забезпечення прозорості повинно бути повідомлення всіх відповідних фактів і доказів. На додаток, крім інформації з окремих справ, суддям необхідно бути поінформованими щодо загальних пріоритетів і умов діяльності прокурорів.

Взаємовідносини між прокуратурою і поліцією

Іншим суперечливим моментом є координування питання про встановлені зв'язки між прокуратурою і поліцією на європейському рівні. Існує розходження між тими державами, в яких поліцейська служба є незалежною від прокуратури і користується значними повноваженнями не тільки при проведенні розслідувань, а часто і при рішенні щодо кримінального переслідування, і тими, в яких її діяльність знаходиться під наглядом або під керівництвом прокурора. Проте це є іншою сферою, в якій вимоги щодо прав людини і поваги особистих свобод нещодавно призвели до зміни, заснованої на передумові того, що внутрішній контроль у поліцейській службі є неадекватним стосовно ступеня повноважень, даних поліцейській службі, і особливо мають згубні наслідки для будь-яких протиправних дій — із подальшою тенденцією до збіжності. З цієї причини Комітет затвердив загальний принцип, однаковий для обох систем, поки для кожної з них не будуть складені спеціальні рекомендації.

21. В цілому прокурор повинен старанно розглядати законність поліцейських розслідувань саме пізніше, коли вирішується, чи буде порушуватися або продовжуватися кримінальне переслідування. У зв'язку з цим прокурори також будуть контролювати дотримання поліцією прав людини.

Всі прокурори повинні, як мінімум, мати дві функції у відношенні до роботи поліції: а саме, старанно розглядати законність поліцейських розслідувань до того,

як буде прийняте будь-яке рішення по кримінальному переслідуванню, і на тому ж етапі контролювати на загальних умовах дотримання прав людини¹.

22. У країнах, де поліція або знаходиться під керуванням прокуратури, або де поліцейські розслідування або проводяться прокурором, чи прокурор здійснює над ними нагляд, держава повинна вжити ефективних заходів, щоб забезпечити прокурору можливість:

а) давати поліції інструкції для ефективного застосування пріоритетів політики стосовно злочинності, особливо щодо вирішення, якими категоріями справ необхідно займатися в першу чергу, методів, використовуваних для пошуку доказів, використання особового складу, тривалості розслідувань, надання в прокуратуру інформації тощо;

б) там, де наявні різноманітні поліцейські органи, розподіляти окремі справи тим з них, яким вони найбільше підходять для їхнього розслідування;

в) проводити атестацію і контроль настільки, наскільки це необхідно для контролю за їхньою відповідністю інструкціям і закону;

г) застосовувати або видавати санкцію при відповідних істотних порушеннях.

Дані положення стосуються виключно систем, в яких прокурор наділений повноваженнями в будь-якому обсязі щодо нагляду за поліцією і її діяльністю. У даному контексті, у той час як Комітет вирішив не висловлювати точку зору стосовно повторного питання у відношенні того, чи вся поліцейська служба, чи тільки її частина повинна підпорядковуватися прокурору, він висловлює свою занепокоєність про дійсну компетенцію прокурора в управлінні та нагляді, указуючи, що в багатьох випадках існує істотне розходження між передбаченими законом повноваженнями прокурора та їх реальним виконанням на повсякденних засадах.

Ефективне виконання даного повноваження залежить у першу чергу від того, чи має прокурор всі повноваження — у доповнення до його компетенції видавати інструкції стосовно особливих справ — видавати загальні інструкції з точки зору гарантування того, що пріоритетів політики у відношенні злочинності (за застосування яких він часто несе відповідальність) дотримуються в усіх випадках. Наприклад, вимога пріоритету може бути узгоджена зусиллям вирішити визначений вид злочину (такий, як дрібна крадіжка або відмивання коштів) в залежності від вибору урядової політики; акцентування на визначених методах збирання доказів (наприклад проведення спеціального опитування у випадках крадіжок із зломом або використання тесту ДНК); розподіл визначених видів ресурсів у конкретних розслідуваннях або в розслідуваннях визначених видів злочинів; спроба обмежити тривалість розслідування (котре часто проводиться занадто довго); або необхідність систематично повідомляти прокурора про всі злочини визначеного ступеня тяжкості і про прогрес у розслідуваннях.

На додаток, якщо більш ніж один поліцейський орган має компетенцію проводити спеціальне розслідування, то від прокурора залежить вирішити, який з них є більш прийнятним, природно, звертаючи належну увагу на територіальну юрисдикцію і конкретні сфери компетенції різних органів, а також на покладені на них практичні і чинні обмежувальні функції.

На закінчення, офіцери поліції тим більше в змозі ефективно застосовувати інструкції, видані прокуратурою, коли остання бере участь у процесі їх навчання.

Під час взаємодії і співробітництва в роботі між прокурором і поліцією повинні бути ключові моменти, важливим також є те, щоб перший мав необхідні ресурси для того, щоб гарантувати співвідносність інструкцій і карати будь-яку невідповідність.

¹ Обрана форма слів становить собою компроміс, призначений для того, щоб відобразити саме крайнє, на що можуть погодитись певні системи загального права, та мінімум, який може бути прийнятий іншими системами.

23. Держави, в яких поліція незалежна від прокуратури, повинні вжити ефективних заходів, щоб гарантувати, що існує відповідне і професіональне співробітництво між прокуратурою і поліцією.

При відсутності встановлених зв'язків між прокурором і поліцією дві структури, проте, мають співробітничати, і від уряду залежить визначити, яку форму повинно мати це співробітництво.

Обов'язки прокурора стосовно фізичних осіб

Як необхідний наслідок гарантій, якими користується прокурор при виконанні своїх функцій, у нього мають бути визначені обов'язки стосовно тих, хто вступає в контакт із правовою системою, будь-то підозрювані, свідки або жертви злочинності.

24. При виконанні своїх обов'язків прокурори, зокрема, повинні:

а) справедливо, неупереджено й об'єктивно виконувати свої функції;

б) поважати і намагатися захищати права людини, як це викладено в Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод;

в) намагатися гарантувати якнайшвидшу дієвість системи кримінального судочинства.

Тут текстом підкреслюються дві істотні вимоги, що згадуються в рекомендації 1 — поважати права окремої особи і прагнути ефективності, за яку прокурор частково несе відповідальність.

25. Прокурори повинні утримуватися від дискримінації, що ґрунтується на таких ознаках, як стать, раса, колір шкіри, мова, релігія, політичні або інші переконання, національне або соціальне походження, приналежність до національних меншин, майно, народження, здоров'я, інвалідність або інший статус.

Той факт, що прокурор несе відповідальності за обвинувачення, не повинен затьмарювати його першочергову функцію нагляду за дотриманням закону: це означає, що його поведінка повинна бути неупередженою, а практичні положення цього принципу викладені в наступних пунктах Рекомендації.

26. Прокурори повинні гарантувати рівність перед законом і бути поінформованими щодо усіх відповідних обставин, включаючи ті, що стосуються підозрюваного, незалежно від того, чи є вони для останнього перевагою або несприятливою обставиною.

27. Прокурори не повинні порушувати або продовжувати кримінальне переслідування, якщо неупереджене розслідування показує необґрунтованість обвинувачення.

28. Прокурори не повинні подавати проти обвинувачуваних доказів, що, як їм відомо або як передбачається на достатніх підставах, були отримані за допомогою джерел або методів, що суперечать закону. У випадках яких-небудь сумнівів прокурори повинні просити суд установити прийнятність цих доказів.

Оскільки за правильність обрання способу застосування закону передбачена відповідальність, то прокурор повинен взяти до уваги той факт, яким чином був отриманий інкримінований доказ.

Вираз “методи, що суперечать закону”, розуміється не стільки як незначні, номінальні помилки, багато з яких не впливають на загальну законність судового розгляду, а саме як ті помилки, які зазіхають на основні права.

Звичайно, можуть виникнути два варіанти ситуацій: або немає ніяких сумнівів щодо незаконного характеру доказів, і прокурор повинен діяти на свій розсуд, приймаючи або відхиляючи даний доказ, або у випадку, коли є елемент сумніву, то прокурор або перед, або під час ведення кримінального переслідування має просити суд про відмову використовувати дані докази.

29. Прокурори повинні намагатися захищати принцип рівності перед законом, а саме, за допомогою розкриття іншим сторонам — зберігаючи в інших випадках, де це передбачено законом — будь-якої інформації, якою вони володіють і яка може вплинути на справедливість судового розгляду.

Обов'язок сторін у випадку розкриття інформації — внаслідок викладеного в пункті 20, що прокурори повинні бути об'єктивними і справедливими у своїх взаємовідносинах із суддями — є ключовим чинником у суперечливому характері судових розглядів. Таким чином, Комітет зажадав зробити виняток для тих справ, коли першочерговий державний інтерес виправдовує зберігання визначених документів або інформації в таємниці (наприклад, коли закон передбачає, що визначені джерела інформації не повинні бути розкриті з причин безпеки), але такі випадки мають залишатися винятком.

Принцип рівності перед законом викладений в статті 6 (1) Конвенції. *“Це — тільки одна характерна ознака більш широкого уявлення про справедливий судовий розгляд незалежним і неупередженим судом”* (Європейський суд з прав людини, справа Делькорта, рішення від 17 січня 1970 року, § 28).

“Відповідно до принципу рівності перед законом [...] кожній стороні повинна бути дана відповідна можливість широко представити її справу відповідно до умов, що не ставлять її в невідне становище стосовно опонента. [...] У даному контексті приєднуються як важливість, так і посилена реакція на справедливе відправлення правосуддя [...]” (Європейський суд з прав людини, Булут проти Австрії, рішення від 22 лютого 1996 року, § 47).

30. Прокурори повинні зберігати в таємниці інформацію, отриману від третіх сторін, зокрема, якщо йдеться про презумпцію невинності, за винятком тих випадків, коли розголошення потрібно в інтересах правосуддя або за законом.

Прокурор повинен підтримувати презумпцію невинності, що прийнята всіма демократичними системами, на тій умові, що можливі (виняткові) випадки, коли отримана інформація не може зберігатися в таємниці: такі порушення конфіденційності повинні бути санкціоновані або вимагатися за законом.

31. Якщо прокурори уповноважені вжити заходів, що призведуть до втручання в основні права і свободи підозрюваного, то за цими заходами повинен бути встановлений судовий контроль.

В залежності від аналізованої судової системи прокурор, діючи або прямо, або через служби, над якими він здійснює контроль або нагляд, може бути наділений повноваженнями вживати заходів, які втручаються в свободи фізичної особи. Коли Комітет не вважав необхідним заново формулювати принципи і гарантії, викладені в Конвенції та в інших міжнародних документах, він вважав за доцільне підкреслити необхідність судового перегляду, заявляючи, що тільки суди можуть гарантувати свободи.

32. Прокурори повинні відповідним чином брати до уваги інтереси свідків, особливо вживати або підтримувати заходи для захисту їхнього життя і безпеки, або піклуватися про вжиття таких заходів.

Зусилля по боротьбі з організованою злочинністю наполегливо потребують вжиття заходів із захисту свідків. Звичайно, завданням прокурора є підтримання державного обвинувачення або для вжиття ефективних заходів, або для використання своїх зусиль для того, щоб ці заходи були вжиті поліцією.

У цьому відношенні необхідно посилатися на Рекомендацію № R (97) 13 щодо залякування свідків та прав сторони захисту.

33. Прокурори повинні відповідним чином брати до уваги думки і стурбованість жертв, коли порушені їхні особисті інтереси, і вживати або підтримувати дії, що гарантують поінформованість жертв як про їхні права, так і про обставини процесу.

Місце, призначене жертвам у кримінальному переслідуванні, варіюється залежно від однієї правової системи чи іншої, залежачи, зокрема, від того, чи може бути порушений цивільний позов у кримінальних судах, чи ні. Проте розгляд питання

відносно жертв зараз є головним елементом європейських політик у відношенні злочинності. Таким чином, Комітет вирішив, що в рекомендацію необхідно включити головні обов'язки прокурорів незалежно від будь-якої правової системи.

У той час, як деякі правові системи є явно більш претензійними в цьому відношенні, корисно було б посилатися на головні документи, які вже прийняті Радою Європи:

Резолюція № R (77) 27 щодо компенсації жертвам злочинності;

Рекомендація № R (85) 11 щодо положення потерпілого в рамках кримінального права і кримінального процесу;

Рекомендація № R (87) 21 щодо допомоги потерпілим і запобігання віктимізації;

Європейська конвенція про компенсацію жертвам злочинів, пов'язаних із насильством над особистістю;

Рекомендація № R (99) 19 щодо медіації в кримінальних справах.

34. Зацікавлені сторони встановленого статусу або ті, що мають статус потерпілих, а саме, жертви, повинні мати можливість оскаржити рішення прокурорів про відмову у порушенні кримінального переслідування (закриття справи), де це необхідно, це оскарження може бути зроблено після ієрархічного перегляду або шляхом судового перегляду чи сторонами, уповноваженими займатися судовим переслідуванням приватної особи.

В усіх правових системах, зокрема в тих системах, в яких прокурор приймає рішення, чи здійснювати переслідування в судовому порядку, чи ні, рішення щодо припинення судового переслідування там, де явно був вчинений злочин — і багато з таких рішень супроводжуються пропозиціями по альтернативному судовому переслідуванню (наприклад компромісне рішення, посередництво з метою примирення, поручительство або призначення умов) — становлять важке завдання, якщо вони опротестовуються зацікавленою особою та/або їх підстави є суперечливими.

На додаток до рекомендації — у пункті 13(г) — відносно того, що урядові інструкції про непереслідування в кримінальному порядку повинні бути заборонені, Комітет вважає за доцільне сприяти зміцненню всієї системи перевірок і балансів, призначених для гарантування того, що система кримінального судочинства не відхиляється від своїх цілей, всіх без шкоди для інших прав, якими користуються сторони відповідно до національного законодавства.

Існують два види труднощів. Перший — у той час, як значна більшість злочинів породжує потерпілих, яких можна визначити (особа або група осіб), інші — такі як корупція або втручання у фінансові інтереси державного, регіонального або місцевого органу — не породжують. Створити право, застосовуване тільки до жертв, означає відсутність демократичного контролю за діяльністю прокурорів у ряді достатньо вразливих сфер. З іншого боку, однаковий дозвіл будь-якій особі, що вважає себе ущемленою злочинами, опротестовувати рішення про непереслідування в кримінальному порядку, приведе прокуратуру до перешкод у роботі і до збільшення апеляцій, поданих в якості тактики перешкод.

Таким чином, Комітет бажав визнати не тільки права жертв, а також права "зацікавлених сторін встановленого статусу або тих, що мають статус потерпілих", наприклад осіб, що повідомили (при дотриманні визначених умов) факти судовому органу або уповноваженій групі осіб, або уповноваженому у виняткових випадках захищати сферу державного інтересу.

Друга складність стосовно необхідного виду державного контролю полягає в тому, що він не повинен мати негативних дій, таких як параліч системи або введення загальних вимог для судового перегляду усіх рішень прокурорів, проте має бути достатньо обгрунтованим і правомірним.

З іншого боку, системи ієрархічного перегляду або апеляції не завжди адекватні або навіть відповідні, зокрема у випадках рішень, прийнятих прокурорами відповідно до інструкцій начальства.

Основаючись на Рекомендації № R (87) 18 щодо спрощення кримінального правосуддя, Комітет рекомендував введення процедур або для судового перегляду — усвідомлюючи, що дане поняття може відрізнятися в різних країнах — або для уповноваження сторін, як це вказувалось вище, займатися переслідуванням приватної особи. Такий дозвіл може бути дано взагалі або щодо конкретної справи.

У деяких юрисдикціях, незважаючи на те, що існують такі засоби судового захисту, як ті, що описані в даній рекомендації, вони обмежені певними рамками.

35. Держави повинні гарантувати, що при виконанні своїх обов'язків прокурори пов'язані з “кодексами поведінки”. Порушення таких кодексів може призвести до відповідних санкцій відповідно до вищевказаного пункту 5. Діяльність прокурорів повинна бути предметом систематичного внутрішнього перегляду.

Прокурори повинні, зокрема, демонструвати високі норми прийняття рішень і професійної поведінки.

Оскільки прокурори стають все більш незалежними або самостійними і за необхідності беруть на себе великий тягар відповідальності, існуючі законодавчі і процесуальні норми можуть стати недостатньо деталізованими, як посібник із професійної етики і професійної поведінки.

Таким чином, упорядники проектів не передбачають запропонований “кодекс поведінки” як офіційний, але пропонують вважати його достатньо гнучким набором рекомендацій, що можуть бути прийняті прокурорами, і який є чітко націлений на розмежування того, що прийнятно або непринятно в їхній професійній поведінці.

Систематичний контроль є відповідним засобом для забезпечення слідування даним правилам.

36. а) Для сприяння справедливій, узгодженій та ефективній діяльності прокурорів держава повинна намагатися робити наступне:

приділяти належну увагу ієрархічним методам організації, не допускаючи, щоб такі організаційні методи призвели до неефективних або таких, що утворюють перешкоди, бюрократичних структур;

визначати загальні керівні принципи у застосуванні кримінальної політики;

визначати загальні принципи і критерії для використання їх як рекомендацій при прийнятті рішень в окремих справах, щоб остерігатися прийняття випадкових рішень.

б) За вищезгаданими методами організації, керівними принципами, принципами і критеріями рішення виносяться Парламентом або урядом чи, якщо національне законодавство зберігає незалежність прокурора, представниками прокуратури.

в) Суспільство повинно бути поінформоване про вищезгадану організацію, керівні принципи, принципи і критерії, про які має бути повідомлено будь-якій особі на першу вимогу.

Гарантування того, що громадяни рівні перед законом і що система кримінального судочинства ефективно функціонує, залежить від визначеного рівня координування і узгодженості зусиль, які розглядаються за межами провадження по окремих справах. Ці вимоги є навіть більш доречними в тих системах, де прокурор є незалежним органом або має значну самостійність.

У пошуках узгодженості мають бути пріоритетними три елемента:

чітко встановлена ієрархія, без наявності внутрішньої бюрократії, в якій всі члени прокурорської служби повинні відчувати відповідальність за свої власні рішення і могли б проявити ініціативу для виконання своєї конкретної роботи (див. також пункти 9 і 10);

загальні керівні принципи щодо застосування політики у відношенні злочинності, викладені пріоритети та засоби їх втілення, беручи до уваги дискреційну владу, надану прокурору;

набір критеріїв щодо керівництва прийняттям рішень в окремих справах, наприклад з метою запобігання невідповідностям, таким як конкретні злочини, які систематично підпадають під кримінальне переслідування у зазначених прокуратурах, а не в інших, або займаючись різноманітними процесами чи різноманітними категоріями.

Дані критерії мають бути сформульовані таким чином, щоб мати бажаний ефект без суворої необхідної оцінки кожної справи окремо й у світлі місцевих обставин, або створюючи тінюву зону, у межах якої злочинці можуть діяти безкарно.

Комітет вважає першочерговою справою, щоб Парламент або уряд ухвалили такі керівні принципи і критерії. Тільки там, де національне законодавство зберігає незалежність прокурора, прокуратура сама може мати повноваження встановити їх.

Оскільки ці документи призначені насамперед для захисту членів суспільства більш ніж прокурорів, вони повинні бути доведені до відома громадськості або, як мінімум, до відома усіх, кого це стосується. Це є особливо важливою вимогою в тих системах, в яких прокурор є незалежним або користується значною дискреційною владою.

Міжнародне співробітництво

З огляду на надання певної кількості існуючих міжнародних документів і рекомендацій, а також на той факт, що дана сфера знаходиться під особливим контролем Ради Європи, Комітет сконцентрувався на встановленні практичних заходів для поліпшення дійсної ситуації, маючи на увазі важливу роль, яку звичайно відіграє прокурор у міжнародному судовому співробітництві в кримінальних справах.

37. Незважаючи на роль, що може належати іншим органам у справах стосовно міжнародного судового співробітництва, прямі контакти між прокурорами різних країн повинні продовжуватися в межах міжнародних угод там, де вони існують, або іншим чином на основі практичних домовленостей.

Комітет підтвердив, що нещодавно в результаті міжнародних угод деякі держави звернулися до центральних органів. Проте прямі контакти мають підтримуватися, зокрема з державами-членами.

38. У ряді сфер повинні бути застосовані заходи щодо подальших прямих контактів між прокурорами в контексті міжнародного судового співробітництва таким чином:

- а) поширення документації;**
- б) упорядкування переліку контактів і адрес з іменами відповідних контактних осіб у різноманітних органах прокуратури, а також їхніх спеціальних сфер діяльності, зон відповідальності тощо;**
- в) установа постійних особистих контактів між прокурорами з різних країн, зокрема шляхом організації систематичних зустрічей між Генеральними прокурорами;**
- г) організації навчання і семінарів з підвищення кваліфікації;**
- г) введення й удосконалення функцій правових співробітників зв'язку, які є в іноземній державі;**
- д) навчання іноземним мовам;**
- е) удосконалення використання електронної передачі даних;**
- є) організації робочих семінарів з іншими державами з питань взаємної допомоги й обміну питаннями стосовно злочинності.**

Згадана документація містить у собі, наприклад, документи, які надають інформацію щодо застосовуваного в різних країнах законодавства.

Вимога до навчальних семінарів і семінарів з підвищення кваліфікації може бути виражена в організації систематичних міжнародних навчальних семінарів для членів різноманітних національних прокурорських служб під патронатом Ради Європи, а також мовного навчання.

Метою є встановлення паневропейської судової схеми в максимально короткий термін.

39. Для удосконалення взаємовідносин і досягнення координування процедури взаємної допомоги зусилля мають бути спрямовані на сприяння наступному:

а) інформуванню прокурорів про необхідність активної участі в міжнародному співробітництві;

б) спеціалізації деяких прокурорів у сфері міжнародного співробітництва.

Для цього держави повинні вжити заходів, щоб прокурор запитуючої держави, коли він або вона займаються міжнародним співробітництвом, міг би безпосередньо направляти запити про взаємну допомогу органу запитуваної держави, у компетенції якого знаходиться проведення запитуваних дій, а цей запитуваний орган міг напряму повертати йому або їй отримані докази.

Прокурори, наприклад, можуть бути уповноважені на наступне:

одержувати запити про надання взаємної правової допомоги, що знаходяться в сфері їхньої відповідальності;

сприяти уповноваженому органу у виконанні таких запитів;

де це необхідно, координувати розслідування;

захищаючи власні інтереси у міжнародному співробітництві, прокуратура правомочна брати участь безпосередньо шляхом здійснення листування у всіх процедурах, що відносяться до виконання запитів про надання взаємної правової допомоги;

і на закінчення, повинна бути розглянута можливість розширення існуючих механізмів¹, що сприяють безпосередньому обміну інформацією між прокурорами різних країн.

З метою зміцнення як поліцейського, так і судового співробітництва в даній сфері і за умови, що це дозволяється правовою системою, прокуратура повинна підтримувати зв'язок і, де це можливо, бути представленою в національних органах, які управляють інформацією щодо міжнародної правової допомоги, а також у міжнародних організаціях, які займаються поліцейським співробітництвом.

¹ Конвенція про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, Страсбург, 9.11.1990.