

## **Звіт Венеціанської комісії з Європейських стандартів щодо незалежності судової системи: частина II – Служба обвинувачення<sup>21</sup>**

*Ухвалено на 85-му пленарному засіданні  
(Венеція, 17–18 грудня 2010)*

*на основі коментарів пана Джеймса Гамільтона  
(заступник члена комісії, Республіка Ірландія),  
пана Йоргена Стеен Соренсена (член комісії, Королівство Данія),  
пані Ганни Сухоцької (член комісії, Республіка Польща)*

### **I. Вступ**

1. У листі від 11 липня 2008 року, голова Комітету з юридичних питань та прав людини Парламентської Асамблеї, пан Дойблер-Гмелін, звернувся до Венеціанської комісії з проханням дати висновок щодо «Європейських стандартів стосовно незалежності судової системи». Комітет «зацікавлений як у представленні існуючих положень законодавства (*acquis*), так і у пропозиціях щодо її подальшого розвитку на основі порівняльного аналізу, з урахуванням головних сімей правових систем Європи».

2. Представляючи рекомендації, цей звіт робить це також у відповідь на прохання Голови Комітету з юридичних питань та прав людини Парламентської Асамблеї надати пропозиції щодо подальшого розвитку Європейських стандартів.

3. Комісія доручила підготовку цього звіту Підкомісії з судівництва, яка вирішила підготувати два звіти про незалежність судової влади, перший стосовно Суддів (CDL-AD(2010)004, прийнятий на 82-му пленарному засіданні, 12–13 березня 2010 року) та цей звіт про Службу обвинувачення, підготовлений на основі коментарів пана Гамільтона (CDL-JD(2009)007), пана Соренсена (CDL-JD(2008)005) та пані Сухоцької (CDL-JD(2008)004).

4. Після обговорення у Підкомісії з судівництва 3 червня та 16 грудня 2010 року, а також під час пленарного засідання 4 червня 2010 року цей звіт було схвалено Венеціанською комісією на 85-му пленарному засіданні (Венеція, 17–18 грудня 2010).

### **II. Пов'язані тексти**

5. Існує низка міжнародних документів щодо діяльності обвинувачів. Наведемо лише деякі з них:

- Рекомендація Res (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи про роль Служби публічного обвинувачення в системі кримінальної юстиції;

---

<sup>21</sup> Переклад з англійської мови здійснено медіа-центром «Розмай» (Київ).

- Керівні принципи ООН про роль обвинувачів від 1990 року;
- Стандарти професійної відповідальності та Заява про найважливіші обов'язки та права обвинувачів Міжнародної асоціації обвинувачів (ІАР) від 1999 року;
- Бордоська декларація Консультативної ради європейських суддів (ССЈЕ) та Консультативної ради європейських обвинувачів (ССРЕ) на тему «Судді та обвинувачі у демократичному суспільстві»;
- Європейські настанови з питань етики та поведінки публічних обвинувачів (Рада Європи, «Будапештські настанови», 2005).

6. У певній кількості думок, Венеціанська комісія мала змогу надати рекомендації щодо конституційних положень та законодавства про служби обвинувачення, див. Частина II Проекту довідника з судівництва (CDL-JD(2008)001).

### III. Різноманітність моделей

7. Системи кримінальної юстиції відрізняються в Європі та світі. Різні системи зростають з різних правових культур, і не існує універсальної моделі для всіх країн. Є, наприклад, важливі розбіжності між системами, які по суті є змагальними та інквізиційними, між системами, де співробітник судової системи контролює розслідування та такими, де розслідування контролюється незалежним обвинувачем або поліцією. Існують системи, де обвинувачення є обов'язковим (принцип законності), та інші, коли обвинувач має вибір не вести обвинувачення, якщо публічний інтерес не вимагає цього (принцип дискреції). У деяких системах можлива участь цивільних осіб у процесі пошуку фактів та/чи застосуванні закону шляхом участі присяжних, судових засідателів чи суддів на громадських засадах, з наслідками для правил кримінально-процесуального права та доказування. Деякі системи дозволяють приватне обвинувачення, інші цього не роблять, чи визнають можливість приватного обвинувачення тільки у деяких випадках. Деякі системи визнають інтереси потерпілого/потерпілої за результатами розгляду кримінальної справи як «*partie civile*» (цивільного позивача), інші визнають тільки змагання між стороною обвинувачення, яка представляє суспільство чи державу, та обвинуваченою особою.

8. Відносини між поліцією та обвинувачем також різняться. У багатьох країнах поліція принципово підпорядковується вказівкам обвинувача, хоча нерідко на практиці користується функціональною незалежністю. В інших поліція є незалежною принципово. У третій моделі поліція та служба обвинувачення поєднані в одне ціле.

9. Протягом століть Європейські системи кримінальної юстиції багато чого запозичили одна від одної, таким чином, можливо не існує чистих систем, які б не імпортували інші важливі елементи ззовні. Наприклад, суд присяжних, який бере початок у загальному праві, було широко інтегровано в інші правові культури. Публічний обвинувач сам по собі, як інституція, не був відомий у загальному праві, але наразі є частиною кожної системи загального права до такої міри, що його походження

з континентального права зазвичай забувається фахівцями загального права. Навпевне, правильним буде сказати, що ці запозичення між системами призвели до певного ступеню конвергенції, яка не завжди усвідомлюється.

#### ***A. Конвергенція систем***

10. Різноманітність систем обвинувачення може здаватися довільною та аморфною, але, насправді, вона формується та відображає відмінність у самих системах кримінальної юстиції. Можливо визначити риси та цінності, які є загальними для фактично всіх сучасних систем кримінальної юстиції.

11. По-перше, всі країни визнають кримінальне обвинувачення як основну функцію держави. Злочин є правопорушенням проти суспільства в цілому, хоча у багатьох випадках такий саме акт також дорівнює порушенню, спрямованому проти індивідуального потерпілого. Якщо порушення має виключно приватний характер, воно не становить злочину. Проте, визначення порушення, що має виключно приватний характер, може значно відрізнятися у різних юрисдикціях.

12. З цієї причини більшість систем забезпечують монополію на кримінальне обвинувачення державою чи державним органом. Світ загального права, який на початку дозволяв приватне обвинувачення, з роками прийшов до обмеження права на приватне обвинувачення, якщо не до повного його скасування.

13. Через природу злочину як порушення проти суспільства, покарання, що супроводжують кримінальне засудження, є більш суворими, ніж наслідки для того, хто здійснює цивільне порушення. В останньому випадку йдеться лише про відшкодування збитків та компенсацію, тоді як кримінальна юстиція має, окрім цього, інші цілі, у тому числі покарання, утримання від здійснення порушень та позбавлення злочинця від можливостей здійснити злочин. Таким чином, засудження у кримінальному порядку вимагає більш достовірних доказів, ніж це необхідно у випадку цивільного порушення, та ярлик, який виникає внаслідок кримінального засудження, є більшим, ніж коли рішення суду стосується лише цивільного порушення. Кримінальні засудження деколи тягнуть інші наслідки, такі, як заборону обіймати певні державні посади чи посади у приватному секторі, або обмеження на в'їзд до інших країн.

#### ***B. Якості обвинувачів***

14. Обвинувач, оскільки він чи вона діє від імені суспільства в цілому, та через серйозні наслідки кримінального засудження, повинен діяти згідно з більш високими стандартами, ніж сторона у цивільній справі.

15. Обвинувач повинен діяти справедливо та неупереджено. Навіть у системах, які не розглядають обвинувача як частину судівництва, від обвинувача очікують дій судового характеру. Добитися засудження будь-якою ціною не є функцією обвинувача. Обвинувач повинен викласти всі наявні достовірні докази перед судом і не може

обирати тільки те, що підходить. Обвинувач повинен представити всі відповідні докази до відома обвинуваченого, а не тільки ті, що сприяють версії обвинувачення. У випадках, коли докази, які свідчать на користь обвинувачуваного, не можуть бути розголошені (наприклад, коли це може наразити на небезпеку іншу особу), обов'язком обвинувача може бути припинення процедури обвинувачення.

16. У зв'язку з серйозними наслідками для особи кримінального провадження, навіть такого, який закінчується виправданням, обвинувач повинен діяти справедливо, приймаючи рішення чи здійснювати обвинувачення, та за якими звинуваченнями.

17. Обвинувач, подібно до судді, не повинен діяти у справі, де він або вона має особисту заінтересованість, і щодо нього/неї можуть бути вжиті певні обмеження з метою гарантування його чи її неупередженості та чесності.

18. Ці обов'язки вказують на необхідність працевлаштування обвинувачами відповідних осіб, високопрофесійних та з бездоганною репутацією. Якості, що вимагаються від обвинувача подібні до якостей судді та потребують наявності відповідних процедур призначення та просування по службі. За потребою, обвинувач, як і суддя, у певних випадках буде змушений приймати непопулярні рішення, може бути об'єктом для критики у засобах масової інформації і стати об'єктом політичних суперечок. З цих причин необхідно забезпечити належний термін перебування на посаді та відповідні заходи щодо просування по службі, дисциплінарних заходів та звільнення, що забезпечить неможливість переслідування обвинувача на підставі того, що він прийняв непопулярне рішення.

19. Звичайно, якщо обвинувач не відповідає належним стандартам, неупереджений суддя може виправити неправильне рішення. Проте немає гарантії такого виправлення, й у будь-якому випадку може бути завдано великої шкоди. Очевидно, що система, де обвинувач та суддя діють згідно з найвищими стандартами чесності та неупередженості, забезпечує кращі механізми захисту прав людини, аніж система, що спирається лише на суддю.

### ***С. Небезпека неправильного рішення та втручання***

20. Політичне втручання у процедуру обвинувачення, напевне, таке ж старе, як і саме суспільство. У раних суспільствах повноваження щодо обвинувачення повністю належали правителям, які могли використовувати їх для покарання власних ворогів та нагородження друзів. Історія надає багато прикладів використання процедури обвинувачення для неналежних чи політичних цілей. Достатньо повернутися до часів Тюдоровської Англії чи Франції до, чи під час Революції та Радянської системи у Східній Європі. Сучасна Західна Європа, можливо, в останні часи здебільшого уникла цієї проблеми неправомочного обвинувачення, але, якщо це так, великою мірою це відбулося, тому що було впроваджено механізми для забезпечення запобігання протиправному політичному тиску стосовно кримінального обвинувачення. У тоталітарних країнах, або сучасних диктатурах, кримінальне обвинувачення є

та продовжує бути знаряддям репресій та корупції. Існування систем демократичного контролю не дає вичерпної відповіді щодо проблеми обвинувачення з політичних причин. Тиранія більшості може досягати рівня використання процедури обвинувачення як засобу тиску. Більшості можуть бути об'єктом маніпуляцій, крім того, демократичні політики можуть бути об'єктом популістського тиску, якому вони бояться чинити опір, особливо, коли тиск підтримується компанією у засобах масової інформації.

21. Ось два різних, але пов'язаних зловживання, які можуть бути пов'язані з політичним втручанням чи помилковим рішенням про обвинувачення. Перше – обвинувачення, які не слід розпочинати, або тому, що немає доказів, або тому, що справа базується на корумпованих чи неправдивих доказах. Друге, більш приховане і, напевно, більш звичайне, коли обвинувач не починає процедуру обвинувачення, яку повинен розпочати. Ця проблема часто асоціюється з корупцією, але може також траплятися, коли уряди поводили себе у кримінальний чи корумпований спосіб, або коли потужні інтереси створюють політичний тиск. У принципі, неправомірному наказу не починати процедури обвинувачення можливо протидіяти важче, тому що його нелегко зробити об'єктом судового контролю. Вірогідно, для вирішення цієї проблеми слід розробляти тематику прав жертви вимагати судового перегляду справ у випадках, коли процедура обвинувачення не розпочинається. Проте цей звіт не розглядатиме детально це питання.

22. Отже, Комісія зосереджує увагу на методах обмеження ризиків неналежного втручання, від надання незалежності обвинувачу, який володіє повноваженнями переглядати, контролювати чи перевіряти рішення належним чином, до заборони вказівок в окремих випадках, до процедур, що вимагають, аби будь-які з цих указівок давалися у письмовому вигляді й робилися публічно. Тому, існування відповідних механізмів для забезпечення послідовності та прозорості прийняття рішень є особливо важливим.

#### ***D. Головні моделі організації служби обвинувачення***

23. Найважливіші довідкові тексти дозволяють існування систем, де система обвинувачення не є незалежною від виконавчої влади. Стосовно таких систем, вони зосереджують увагу на необхідності гарантій на рівні індивідуальної справи забезпечення прозорості будь-яких вказівок, які можуть бути дані.

24. Проте протягом років, межі чи ступінь незалежності, якими повинна користуватися служба обвинувачення, викликали дискусію. Це більше походить від того, що Європейські стандарти дозволяють два підходи до позиції служби обвинувачення щодо інших державних органів:

*«Правова Європа поділяється за цим ключовим питанням на системи, де служба публічних обвинувачів користується повною незалежністю від парламенту та уряду, та такими, де вона підпорядковується тому чи іншому з цих органів, все ще користу-*

*ючись деяким обсягом незалежності у діях. Як найбільш поширена концепція можливо побачити, що за існуючої ситуації навіть саме поняття Європейської гармонізації навколо єдиної концепції служби обвинувачів виявляється завчасним»<sup>22</sup>.*

25. Отже, Рекомендація (2000) 19 дозволяє різноманітність моделей. Її пункт 13 містить основні керівні принципи для тих держав, у яких служба публічного обвинувачення є частиною, або підпорядковується Урядові.

26. Незважаючи на це, лише у декількох країнах, що входять до Ради Європи, служба обвинувачів становить частину виконавчої влади та підпорядковується Міністерству юстиції (наприклад, Австрія, Данія, Німеччина, Нідерланди). Комісія відзначає, що існує поширена тенденція дозволяти службі обвинувачів бути більш незалежною, аніж підпорядкованою, чи пов'язаною з виконавчою владою. Наприклад, у Польщі останні поправки до Закону про прокуратуру відокремили роль Міністерства юстиції від ролі Генерального прокуратора. Крім того, важливо зазначити, що у деяких країнах підпорядкованість служби обвинувачення виконавчій владі – це більше питання принципу, аніж реальності, у тому сенсі, що виконавча влада є фактично дуже обережною, аби не втручатися в окремих випадках. Однак навіть у таких системах фундаментальна проблема залишається, оскільки немає формальних запобіжників від таких втручань. Можливість втручання може бути таким саме руйнівним, як і реальне втручання, як це можна побачити з сучасної дискусії в Австрії щодо повноважень виконавчої влади давати вказівки державним представникам.

27. Вищенаведена тенденція очевидна не лише серед держав – членів Ради Європи з системами континентального права, але й у світі загального права. Федеральна служба обвинувачення Канади нещодавно перейшла від моделі служби як частини офісу Генерального Аторнея / Міністра юстиції до моделі незалежного Директора Служби публічного обвинувачення (DPP). Північна Ірландія нині теж заснувала власну Службу публічного обвинувачення як незалежну. В Англії, Уельсі та Ірландії також спостерігається поступове вилучення від поліції повноважень зі здійснення обвинувачення, що було традиційною рисою для систем загального права, на користь публічного обвинувача.

28. Окремо від цих тенденцій існує істотна різниця щодо того, як сприймається концепція незалежності чи автономії, коли вона застосовується до суддів на противагу службі обвинувачів. Навіть коли вона є частиною судової системи, служба обвинувачів не є судом. Незалежність судової влади та її відокремлення від виконавчої влади є наріжним каменем верховенства права, з якого не може бути винятків. Судова незалежність має два аспекти: інституційний, коли судова влада в цілому є незалежною, подібно до того, як окремі судді є незалежними у прийнятті рішень (включаючи їхню незалежність від впливу інших суддів). Проте незалежність чи

---

<sup>22</sup> Рекомендація Rec (2000) 19, Пояснювальний Меморандум стор. 11 (прим. документа).

автономія служби обвинувачів за природою не є такою категоричною, як незалежність суду. Навіть коли служба обвинувачів як інституція є незалежною, може існувати ієрархічний контроль за рішеннями та діями обвинувачів, окрім генерального обвинувача.

***а. «Внутрішня» та «зовнішня» незалежність***

29. Потрібно чітко розрізнити поміж можливою незалежністю служби обвинувачів або Генерального обвинувача на протигагу статусу обвинувачів, окрім генерального обвинувача, яка є радше «автономною», аніж «незалежною». Служби обвинувачів часто згадуються як «автономні», тоді, як окремі обвинувачі згадуються як «незалежні».

30. Будь-яка «незалежність» служби обвинувачів за своєю сутністю відрізняється за обсягом від незалежності суддів. Основний елемент такої «зовнішньої» незалежності служби обвинувачів чи Генерального обвинувача, полягає у неприпустимості для виконавчої влади давати вказівки Генеральному обвинувачеві за окремими справами (та, звичайно, безпосередньо будь-якому іншому обвинувачу). Загальні вказівки, наприклад, здійснювати обвинувачення за окремими типами злочинів більш суворо або прискорено, здаються менш проблематичними. Такі вказівки можуть розглядатися як аспекти політики, що може належним чином вирішуватись парламентом чи урядом.

31. Незалежність служби обвинувачення як таку, слід відрізнити від будь-якої «зовнішньої незалежності» обвинувачів, окрім генерального обвинувача. У системі ієрархічної субординації, обвинувачі повинні виконувати директиви, настанови та вказівки керівників. Незалежність, у вузькому сенсі, можна розглядати як систему, в якій, здійснюючи власну діяльність згідно із законодавством, обвинувачі, окрім генерального обвинувача, не повинні отримувати ані попереднього схвалення від вищих інстанцій, ані підтвердження своїх дій. Обвинувачі, окрім генерального обвинувача, частіше користуються гарантіями невторчання з боку своїх ієрархічних вищих інстанцій.

32. Для того, аби уникнути неправомірних вказівок, необхідно розробити каталог гарантій невторчання у діяльність обвинувача. Невтрчання означає забезпечення того, що дії обвинувача у суді вільні від зовнішнього тиску, а також від неправомірного чи незаконного внутрішнього тиску у середині самої системи обвинувачення. Такі гарантії повинні охоплювати призначення, дисциплінарні заходи/усунення з посади, але також специфічні правила ведення справ та процесу прийняття рішень.

33. У наступних розділах цього звіту будуть обговорюватись гарантії, що стосуються Генерального обвинувача, інших обвинувачів та деяких структурних елементів (Ради обвинувачів, навчання). Як указано вище, даний звіт стосується як існуючих стандартів, так і пропозицій щодо майбутнього.

## **Е. Генеральний обвинувач**

### **а. Призначення та звільнення**

34. Спосіб, відповідно до якого призначається та відкликається Генеральний обвинувач, відіграє значну роль у системі гарантування належної діяльності служби обвинувачів. У висновку щодо Нормативної Концепції Конституції Республіки Угорщина, Венеціанська комісія зазначила:

*«Важливо, щоби метод обрання генерального обвинувача був таким, аби забезпечити довіру з боку суспільства, повагу судівництва та представників юридичної професійної спільноти. Тому до процесу обрання потрібно залучити професійний не-політичний досвід. Проте, для уряду є доречним бажати мати певний контроль за призначенням у зв'язку з важливістю належного обвинувачення у кримінальних справах для впорядкованого та ефективного функціонування держави, та не бажати віддавати якомусь іншому органу, яким би він не був видатним, carte blanche щодо процесу обрання обвинувача. Тому пропонується розглянути можливість створення комісії з призначення, яка би складалася з компромісних осіб, що будуть користуватися повагою громадськості та довірою з боку Уряду»<sup>23</sup>.*

35. Неможливо сформулювати єдиний категоричний принцип щодо того, хто – президент чи Парламент – повинен призначати Генерального обвинувача у ситуації, коли він не підпорядковується Уряду. Ситуація вирішується у різних країнах у різний спосіб. Схвалення принципу співробітництва між державними органами здається правильним рішенням, оскільки при цьому можливо уникнути односторонніх політичних висунень на посаду. У таких випадках потрібно досягати консенсусу. У будь-якому випадку, право висувати кандидатів має бути чітко визначене. **Слід звернутися за порадою щодо професійної кваліфікації кандидатів до відповідних осіб, таких, як представники юридичної спільноти (включаючи обвинувачів) та громадянського суспільства.**

36. У країнах, де генеральний обвинувач обирається Парламентом, очевидну небезпеку політизації процесу також можливо зменшити **шляхом забезпечення підготовки виборів парламентським комітетом, який повинен брати до уваги поради експертів. Використання кваліфікованої більшості для виборів Генерального обвинувача можливо розглядати як механізм досягнення консенсусу стосовно цих призначень.** Проте може постати потреба забезпечити альтернативний механізм для випадків, коли необхідна кваліфікована більшість не може бути досягнута з метою уникнення безвихідного становища.

37. Важливо, аби Генеральний обвинувач не підлягав призначенню на новий термін, принаймні ані з боку законодавчої влади, ані виконавчої влади. Існує потенційний ризик, що обвинувач, який прагне переобрання з боку політичного органу, буде

---

<sup>23</sup> Виділення додано, CDL(1995)073rev., розділ 11 (прим. документа).

поводити себе таким чином, щоби отримати прихильність цього органу, чи хоча б робити вигляд, що робить це. **Генеральний обвинувач повинен призначатися безстроково, або на відносно тривалий термін без можливості поновлення наприкінці цього терміну. Період його діяльності на посаді не повинен збігатися з терміном роботи Парламенту.** Це забезпечить більшу стабільність обвинувача та зробить його чи її незалежним від поточних змін у політиці.

38. **Якщо повинні здійснюватися заходи щодо подальшого працевлаштування (наприклад, суддею) після завершення терміну перебування на посаді, про це потрібно оголосити до призначення,** щоби знову ж таки не виникало питання про спроби отримання прихильності політиків. З іншого боку, не має бути загальної заборони для Генерального обвинувача претендувати на отримання інших публічних посад під час чи після закінчення терміну перебування на посаді.

39. Закон про службу обвинувачення повинен чітко визначати умови дострокового звільнення Обвинувача. У Висновку щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції щодо прокуратри», Комісія визначила, що:

*«Підстави для такого звільнення повинні бути встановлені законом. (...) Венеціанська комісія віддає перевагу навіть більш просунутому кроку у вигляді забезпечення підстав для можливого звільнення у самій Конституції. Більш того, слід забезпечити обов'язкову вимогу, аби перед прийняттям будь-якого рішення, експертний орган повинен зробити висновок, чи присутні достатні підстави для звільнення»<sup>24</sup>.*

40. У будь-якому випадку, **Генеральний обвинувач повинен мати право на неупереджений розгляд справи про звільнення, у тому числі перед Парламентом.**

#### ***в. Публічна підзвітність служби обвинувачів***

41. Як будь-яка державна влада, включаючи суддів, служба обвинувачів повинна бути підзвітною перед громадськістю. Традиційним засобом забезпечення підзвітності, є контроль з боку виконавчої влади, що забезпечує непряму демократичну легітимність через залежність виконавчої влади від обраного Парламенту. Іншим засобом є контроль Ради обвинувачів, яка не може бути лише засобом самоврядування, але отримує власну демократичну легітимність від обрання хоча б частини своїх членів Парламентом.

42. У багатьох системах існує підзвітність Парламенту. У країнах, де генеральний обвинувач обирається Парламентом, він часто має повноваження звільнити його чи її. У такому випадку, неупереджений розгляд справи є необхідним. Навіть за

<sup>24</sup> Виділення додано, CDL-AD(2006)029, п. 34 (прим. документа).

наявності цього запобіжника існує ризик політизації: *«Існує не тільки ризик популістського тиску, на який потрібно звертати увагу у зв'язку з окремими випадками, які трапляються у Парламенті, але парламентська підзвітність може також непрямим чином тиснути на обвинувача, аби він уникав прийняття непопулярних рішень, та приймав рішення, які, очевидно, будуть популярні з боку законодавчої влади»*<sup>25</sup>. Унаслідок, **слід виключити підзвітність Парламенту в окремих випадках здійснення обвинувачення чи відмови від нього.**

43. Важливо чітко з'ясувати, які аспекти роботи обвинувача вимагають, чи не вимагають, незалежного виконання. **Є відчуття, що ключовим моментом має бути прийняття рішення про здійснення чи нездійснення обвинувачення виключно службою обвинувачення, а не виконавчою чи законодавчою владою.** Проте створення державної політики щодо обвинувачення (наприклад, надання пріоритету певним типам справ, часові рамки, тісніша співпраця з іншими установами і т. д.) виглядає питанням, у якому **Законодавча влада та Міністерство юстиції чи Уряд можуть належним чином грати вирішальну роль.**

44. Деякі **специфічні інструменти підзвітності** здаються необхідними особливо у випадках, коли служба обвинувачів є незалежною. **Подання публічних звітів Генеральним обвинувачем може бути одним з цих інструментів.** Вибір, чи такі звіти повинні подаватись до Парламенту або до органів виконавчої влади може залежати як від чинної моделі, так і від національних традицій. Коли це є доречним, у таких звітах **Генеральний обвинувач повинен представити прозорий звіт щодо того, як здійснюється будь-яка загальна вказівка виконавчої влади.** Настанови з виконання функцій обвинувача та етичний кодекс для обвинувачів відіграють важливу роль у встановленні стандартів. Вони можуть бути встановлені самими органами обвинувачення або Парламентом чи Урядом.

45. Той факт, що так багато роботи служби обвинувачення є об'єктом пильної уваги судів, також забезпечує форму підзвітності. У системах, де обвинувач не контролює розслідування, зв'язок між обвинувачем та слідчим неодмінно створює певну ступінь підзвітності. **Найбільша проблема підзвітності (чи радше відсутності підзвітності) виникає, коли обвинувачі вирішують не починати процедури обвинувачення. Якщо немає легального засобу запобігти цьому, наприклад, з боку приватних осіб – жертв кримінальних діянь, існує великий ризик відсутності підзвітності.**

46. Зрештою, служба обвинувачення, подібно до інших державних органів, звітують про витрачання державних коштів за допомогою будь-яких доречних аудиторських публічних процедур, і так мало би бути у кожній юрисдикції.

---

<sup>25</sup> CDL-AD(2007)011. Висновок щодо Проекту Закону про службу обвинувачення та Проекту Закону про Раду обвинувачів колишньої Югославської Республіки Македонія, пункт 25 (прим. документа).

## **F. Обвинувачі, окрім Генерального обвинувача**

### **a. Призначення**

47. Відповідна правова кваліфікація є обов'язковою для всіх рівнів обвинувачів, включаючи Генерального обвинувача, для того, аби вони виконували свої функції відповідно до закону.

48. З урахуванням особливих якостей, необхідних для обвинувачів, здається недоцільним залишати процес їх призначення виключно в межах ієрархії обвинувачів. Різноманітні методи можуть допомогти усунути небезпеку того, що в середині монолітної системи обвинувачення інструкції зверху будуть важити більше, ніж закон. **Для підготовки призначення кваліфікованих обвинувачів буде корисним внесок експертів.** Ідеально це може бути зроблено у межах незалежного органу на кшталт демократично повноважної Ради обвинувачів чи ради старших обвинувачів, чий досвід дасть можливість їм пропонувати відповідних кандидатів для призначення. Такий орган міг би діяти відповідно до рекомендації від Генерального обвинувача разом з органом, який має право відмовити у призначенні особи, але тільки за важною причиною<sup>26</sup>.

49. У деяких країнах, кар'єра обвинувачів регулюється законом, який забезпечує прогрес у просуванні по службі та призначення на нові посади у рамках професійної кар'єри. В такому випадку, обвинувачі мають права та інтереси, які описуються законом і повинні бути гарантовані шляхом можливості оспорювати у суді рішення, які не відповідають положенням закону.

50. **Обвинувачі повинні перебувати на посаді аж до виходу на пенсію.** Призначення на лімітовані періоди з можливістю перепризначення містять ризик того, що обвинувач буде приймати рішення не на основі закону, але з думкою зробити приємне тому, хто його чи її перепризначатиме.

### **b. Дисциплінарні заходи**

51. Система дисциплінарних заходів тісно пов'язана з питанням ієрархічної організації служби обвинувачів. У такій системі дисциплінарні заходи зазвичай ініціюються керівником.

52. **У дисциплінарних справах, включаючи усунення обвинувачів, обвинувач повинен мати право представити власну позицію** відповідно до змагальної процедури. У системах, де існує Рада обвинувачів, така Рада чи Дисциплінарний комітет цієї Ради, міг би розглядати питання дисциплінарного характеру. **Повинна бути наявною можливість звернутися до суду з метою оскарження дисциплінарних санкцій.**

<sup>26</sup> CDL-AD(2008)019 Висновок щодо проекту закону про прокуратуру Молдови, п. 44 (прим. документа).

***с. Гарантії невтручання у роботу обвинувачів, крім генерального обвинувача***

53. Як було наведено вище, «незалежність» обвинувачів, окрім генерального обвинувача, на відміну від окремих суддів, не є абсолютною величиною. Існує протиріччя між необхідністю приймати рішення щодо підходу до індивідуальної справи, виходячи з почуття сумління обвинувача, та необхідності забезпечити послідовність у підході та застосуванні встановлених принципів та настанов. Система обвинувачення, що організована за ієрархічним принципом, та в якій рішення обвинувача може бути скасовано старшим обвинувачем, коли це йде в розріз із загальними інструкціями, є легітимною.

54. Ключовим моментом для визначення того, чи вказівки для обвинувачів, окрім генерального обвинувача, в окремих випадках є допустимими, є питання, яке полягає у тому, чи обвинувачі мають повноваження не починати процедуру обвинувачення, якщо цього не вимагають публічні інтереси як у країнах, де використовується принцип дискреції, чи навпаки, якщо використовується принцип законності, та обвинувачі зобов'язані розпочинати процедуру обвинувачення у межах власних повноважень. Тоді, як у країнах загального права незмінно діє принцип дискреції, у системах континентального права використовуються як принцип законності, так і принцип дискреції.

55. У системах, де діє принцип законності, вказівки не розпочинати процедуру обвинувачення з легкістю можуть вважатися незаконними, якщо не виконуються необхідні умови закриття справи. Ситуація подібна у країнах, де діє принцип дискреції, якщо вказівка базується на протиправних підставах. Навпаки, в усіх системах, вказівки здійснювати обвинувачення, при відсутності необхідних елементів (підозра, доказ і т. ін.) є незаконними.

56. У більшості випадків рішення про здійснення обвинувачення робитиметься просто на підставі того, чи є достатньо доказів для цього. У деяких випадках можуть існувати причини, не пов'язані з вагою доказів, які схиляють до думки, що обвинувачення є небажаним. Це може стосуватися обставин, пов'язаних з порушником чи потерпілим, чи шкоди, яке обвинувачення може завдати інтересам третьої особи. У виключних випадках, можуть існувати випадки, коли обвинувачення може зашкодити більш широким інтересам, соціальним, економічним або таким, що стосуються питань безпеки. Коли виникають такі питання публічного інтересу, потрібно виявити обережність, аби не порушити принцип верховенства права, і в той час, коли обвинувач може вважати за доцільне звернутися за порадою до осіб, які мають специфічний досвід, він чи вона повинні залишити за собою право вирішувати, чи обвинувачення відповідає публічним інтересам. Якщо обвинувачу при цьому надаються вказівки, тоді такі вказівки повинні бути обґрунтовані та, де це є можливим, відкриті для вивчення з боку громадськості.

57. В ієрархічних системах обвинувачення інструкції можуть даватися на рівні індивідуальних справ, якщо забезпечуються певні гарантії. У пункті 10 Рекомендації 2000 (19) йдеться:

«10. Усі публічні обвинувачі мають право вимагати, щоб вказівки, адресовані йому або їй, були видані в письмовій формі. Якщо він або вона вважають, що вказівка незаконна або несумісна з його або її переконаннями, повинна бути забезпечена відповідна внутрішня процедура, яка може призвести до нього або її заміні».

58. Відповідно, у випадку, коли обвинувач, окрім генерального обвинувача, отримує вказівку, він чи вона мають право отримати її письмово, але **Рекомендація 2000 (19) не містить превентивних механізмів можливого надання незаконних вказівок**. Обвинувач також має повноваження розпочати процедуру, яка дозволяє його чи її заміну на іншого обвинувача, якщо інструкція вважається незаконною або йде у розріз з його чи її сумлінням. Формулювання пункту 10 також залишає відкритою можливість, що така процедура буде ініційована керівником, який може бути захищений у заміні обвинувача, окрім генерального обвинувача, що наслідком є оспорувати законність наданої вказівки.

59. Комісія дотримується думки, що **такі гарантії не є достатніми та повинні доопрацьовуватися**. Звинувачення щодо незаконності вказівки є дуже серйозним і не можуть закінчитися просто видученням справи від обвинувача, який заявив про це. **Будь-яка вказівка підлеглому обвинувачу змінити точку зору повинна бути обґрунтована, й у випадку звинувачення, що вказівка є незаконною, суд чи незалежний орган, такий, як Рада обвинувачів, повинен приймати рішення щодо законності вказівки**.

60. Засобом впливу на обвинувача є переведення його чи її до іншої служби обвинувачів без надання згоди. Погроза таких переведень може використовуватись як засіб тиску на обвинувача, або «неслухняного» обвинувача може бути усунуто від ведення делікатної справи. **Знову ж таки, слід забезпечити можливість звернення до незалежного органу такого, як Рада обвинувачів чи подібного йому**.

#### **d. Імунітет, обмеження та безпека**

61. **Обвинувач не повинен користуватися загальним імунітетом**, що може навіть призвести до корупції, але може мати функціональний імунітет щодо добросовісних дій у виконанні власних обов'язків.

62. Існують різні стандарти щодо прийнятності залучення державних службовців до політичних питань. **Обвинувач не повинен обіймати посади в інших державних установах чи виконувати інші державні функції, які можуть вважатися недоречними для суддів. Обвинувачі повинні уникати діяльності, яка би суперечила принципу їхньої неупередженості**.

63. Ще одне практичне питання, важливе як для обвинувачів, так і для суддів – це питання безпеки. Очевидно, є важливим, аби ані обвинувачі, ані судді не підлягали залякуванню та були забезпечені необхідним фізичним захистом для надання їм можливості виконувати власні обов'язки неупереджено та без особистих уподобань. Міжнародна асоціація обвинувачів нещодавно схвалила стандарти щодо безпеки обвинувачів.

### **G. Рада обвинувачів**

64. Рада обвинувачів стає дедалі поширеною у політичних системах окремих країн. Ціла низка країн заснувала Ради обвинувачів<sup>27</sup>, але ця практика ще не є стандартом.

65. Якщо їхній склад є збалансованим, наприклад, включає обвинувачів, правників та представників громадянського суспільства та коли вони є незалежними від інших державних органів, такі ради мають перевагу в тому, що вони можуть забезпечувати цінний експертний внесок у призначення та дисциплінарний процес, і, таким чином, певною мірою захистити їх від політичного впливу. Залежно від методу призначення, вони можуть забезпечити демократичну легітимність системі обвинувачення. Там, де вони існують, на додаток до участі у призначенні обвинувачів, вони часто також відіграють роль у дисциплінарних заходах, у тому числі усуненні обвинувачів.

**66. Там, де Ради обвинувачів існують, їхній склад повинен включати обвинувачів усіх рівнів, але також інших дієвих осіб, таких, як правники або вчені у галузі права. Якщо членів такої ради було обрано Парламентом, краще, якщо це робиться кваліфікованою більшістю. Якщо Ради обвинувачів і суддів є єдиним органом, необхідно забезпечити порядок, коли судді та обвинувачі не могли би перемогти у голосуванні іншу групу під час призначення представників кожної з груп або дисциплінарних заходів, тому що, через свою «роботу з обвинувачення», обвинувачі можуть мати інше на відміну від суддів ставлення до судової незалежності та, особливо, з приводу дисциплінарних процедур. У цьому випадку, Рада може бути поділена на дві палати, як у Франції, де *Conseil supérieur de la magistrature* засідає у двох палатах, у компетенцію яких входять судді та обвинувачі відповідно<sup>28</sup>.**

67. Наслідки від рішень Ради обвинувачів можуть бути різними. Їх рішення можуть безпосередньо впливати на обвинувачів або можуть мати виключно консультативний характер, таким чином вимагаючи виконання з боку Міністерства юстиції. Перший шлях є більш прийнятним, тому що це забирає повноваження від Міністерства і залишає менше можливостей для політичного втручання у професійну діяльність обвинувачів.

---

<sup>27</sup> У той час як існують спеціалізовані Ради обвинувачів, наприклад, у Боснії та Герцеговині, Молдові (CLD(2008)055), Чорногорії (CLD(2008)023), Сербії (CLD(2009)103) та «Колишній Югославській Республіці Македонія» (CLD(2007)023). Франція, Італія та Туреччина (CLD(2010)125) мають судові ради, уповноважені діяти також щодо обвинувачів (проте, з окремою палатою для обвинувачів у Франції, див. примітку 7 нижче) (прим. документа).

<sup>28</sup> До набрання чинності Статтею 65 Конституції Франції з поправками від 23 січня 2011 (як результат Органічного Закону № 2010-830 від 22 липня 2010 року *Conseil de la Magistrature* має більшість у п'ять суддів у «палаті суддів», та більшість у п'ять Обвинувачів у «палаті обвинувачів». Реформа додає 6 цивільних «кваліфікованих осіб» із представників громадянського суспільства до кожної палати (прим. документа).

68. Було би важко нав'язати єдину модель такої ради у всіх країнах Ради Європи. Більш того, існування такої ради не може вважатися єдиним стандартом, обов'язковим для всіх європейських країн.

#### ***H. Оплата праці і навчання***

69. Як і для суддів, **оплата праці, відповідна до важливості завдань, які виконуються, є важливою для ефективної і справедливої системи кримінальної юстиції.** Достатня винагорода також необхідна для зменшення небезпеки корупції серед обвинувачів.

70. Протягом усього періоду професійної діяльності обвинувачів повинна бути забезпечена можливість їхнього відповідного навчання. Важливість навчання обвинувачів звичайно є такого ж рівня, як і навчання суддів. Таке навчання повинне містити навчання з правових питань, у тому числі щодо прав людини, а також навчання з менеджменту, особливо для старших обвинувачів. Знову ж таки, **експертний орган такий, як Рада обвинувачів міг би відігравати важливу роль під час визначення навчальних програм.** Виходячи з причин вартості та ефективності, можливо здійснювати спільні зусилля у вигляді спільного навчання для обвинувачів та суддів.

#### ***I. Небезпека надмірних повноважень служби обвинувачів для незалежності судової влади***

71. Необхідно відрізнити інтереси можновладців та публічні інтереси. Припущення, що це одне й те саме, існує у багатьох європейських системах. В ідеалі, виконання функцій щодо захисту публічних інтересів (у тому числі, обвинувачення) не слід поєднувати або плутати з функцією захисту інтересів чинного Уряду, інтересів інших інституцій держави чи навіть інтересів політичної партії. У багатьох країнах захист публічних інтересів, поза сферою кримінального обвинувачення, покладається на омбудсмена, або на службовця, такого, як Канцлер юстиції Фінляндії. Існує низка демократій, де дві функції: захисту державних та публічних інтересів поєднані так, як у моделі Генерального аторнея у деяких країнах загального права. Проте, функціонування такої системи залежить від правової культури та особливо у молодших демократіях, де є досвід зловживання обвинуваченням задля політичних цілей, необхідні особливі застережні заходи.

72. Протягом роботи щодо окремих країн, Венеціанська комісія іноді критикує надмірні повноваження служби обвинувачення. У Радянській системі прокуратура була потужним засобом контролю судової системи, та у деяких країнах залишки цієї системи ще присутні. Існує небезпека, що служба обвинувачення з надмірними повноваженнями стане четвертою владою без підзвітності. Запобігти цьому ризику є однією з цілей цього звіту.

73. Ця проблема близько пов'язана з питанням, які повноваження повинна мати служба обвинувачення. Існують дуже потужні аргументи щодо обмеження діяльності служби обвинувачення до повноважень здійснювати обвинувачення, не надаючи

їм різновиду функцій загального нагляду, звичайні для систем типу «*prokuratura*». Це питання здається відноситься до системи стримувань та противаг. У будь-якому випадку, дії обвинувача, що впливають на права людини такі, як розшук чи затримання, повинні залишатися під контролем суддів. У деяких країнах «упередження обвинувача», здається, веде до нібито автоматичного схвалення усіх подібних запитів від обвинувачів. Це становить небезпеку не тільки для прав людини, осіб, яких це стосується, але й також для незалежності судової системи в цілому.

74. Хоча, звичайно, для служби обвинувачення є нормальним та припустимим контролювати розслідування, у деяких відношеннях, коли обвинувач не контролює розслідування, це само по собі зменшує можливість надмірності повноважень служби обвинувачення, які можуть зашкодити цьому органу. Незважаючи на те, що у моделі, де обвинувач і слідчий розділені, є слабкі місця, однією з переваг цієї системи є зменшення ризику неправомірного використання інституцією власних надмірних повноважень. З іншого боку, це створює більший ризик того, що поліція зловживатиме власними повноваженнями.

75. Уже у Частині I цього звіту щодо незалежності Суддів, Комісія наполягала на тому, що:

*«Судові рішення не повинні бути об'єктом будь-якого перегляду поза межами апеляційного процесу, особливо не через протест обвинувача, чи будь-якого іншого державного органу, після закінчення терміну подання апеляції»<sup>29</sup>.*

76. Це виключає Радянську систему «*nadzor*», яка надавала прокурору загальний обов'язок здійснювати нагляд за дотриманням законності та навіть повторно порушувати справи (включаючи у цивільному праві між приватними сторонами), рішення, за якими було прийнято в останній інстанції, у випадках, коли прокурор вважає, що закон було застосовано неправильно. Звичайно, суворе заперечення з боку Венеціанської комісії проти таких повноважень не виключає можливості вимагати від суду поновити розгляд справи. Проте, рішення про поновлення справи повинно залишатися за судом, а не за прокурором.

#### ***a. Повноваження служби обвинувачення поза сферою кримінального права***

77. Хоча вона і не робить це в абсолютних термінах, Венеціанська комісія послідовно відстоює позицію, що **службі обвинувачення слід насамперед зосереджувати увагу у сфері кримінального права**<sup>30</sup>. Нерідко служби обвинувачення виконують ще й інші функції. Проте, якщо ці інші функції виконуються, вони не повинні перешкоджати чи заміщувати функції судової системи будь-яким чином. Там, де обвину-

---

<sup>29</sup> CDL-AD(2010)004, пункт 82.13 (прим. документа).

<sup>30</sup> CDL-JD(2008)001, для огляду Європейської практики з цього питання див. звіт п. Андраша Варги (András Varga) для ССРЕ (ССРЕ-Bu(2008)4rev) (прим. документа).

вачі мають повноваження оскаржувати рішення суду, вони повинні робити це з використанням повноваження оскарження, або повноваження вимагати перегляду рішення таким саме чином, як і будь-яка інша сторона у судовому процесі. Потрібно розуміти, що навіть під час розгляду приватної справи у суді може існувати публічний інтерес, який потребує захисту чи ствердження перед судом, і, принципово, не існує заперечення, аби цю функцію не міг виконувати обвинувач, за умови, якщо останнє слово залишається за судом.

78. У своєму Висновку № 3 (2008) щодо Ролі Служби обвинувачення поза сферою кримінального права, Консультативна Рада європейських обвинувачів, правильно зазначає, що *«[н]е існує спільних міжнародних правових норм та правил щодо завдань, функцій та організації служби обвинувачення поза сферою кримінального права»*. Висновок далі наполягає на тому, що *«визначати інституційні та правові процедури реалізації функцій щодо захисту прав людини та публічних інтересів є суверенним правом держави ...»*<sup>31</sup>.

79. У той час, коли Венеціанська комісія повністю погоджується з ключовою важливістю поваги до прав людини з боку обвинувачів, Висновок 3 натякає, що за певних обставин захист *«жінок та дітей»*<sup>32</sup> може бути завданням не тільки для омбудсменів, але також і для обвинувачів.

80. У висновку щодо проекту закону про прокуратуру Молдови, Комісія мала можливість надати коментарі щодо повноваження обвинувачів *«ініціювати цивільний судовий розгляд для забезпечення захисту прав, свобод та інтересів неповнолітніх, людей похилого віку або інвалідів чи осіб, які через свій стан здоров'я не можуть приймати участь у судовій процедурі»*. Комісія виявила, що *«[з]а умови, якщо головним завданням обвинувача є представлення інтересів держави та загальних інтересів, також може виникнути питання: чи обвинувач дійсно є найбільш відповідною особою для виконання цієї функції»*<sup>33</sup>.

81. Далі, у своєму Висновку щодо проекту Закону України про прокуратуру, Венеціанська комісія з'ясувала, що:

*«Отже, Консультативна рада європейських обвинувачів стоїть на позиції, що конституційна історія та правові традиції кожної конкретної країни можуть виправдати виконання обвинувачами певних некарних функцій. Однак ця аргументація може застосовуватися лише до демократичних правових традицій, сумісних із цінностями Ради Європи. В Україні ж єдиною існуючою історичною моделлю є радянська (і царистська) модель прокуратури. Ця модель віддзеркалює недемократичне минуле і не є сумісною з європейськими стандартами та цінностями Ради Європи. Саме з цієї причини Україна при вступі до Ради Європи мала взяти на себе зобов'язання щодо перетворення прокуратури на орган, який відповідатиме стандартам Ради Європи.*

<sup>31</sup> Пункт 31 (прим. документа).

<sup>32</sup> Пункт 33 (прим. документа).

<sup>33</sup> CDL-AD(2008)019, пункт 30 (прим. документа).

17. [...] У цілому ж, загальний захист прав людини не є належною сферою діяльності для органів прокуратури; краще, коли цим займається не прокуратура, а омбудсмен»<sup>34</sup>.

82. Це відповідає Рекомендації 1604 (2003) про роль служби публічних обвинувачів у демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві права Парламентської Асамблеї Ради Європи, яка вказує на те, що різні відповідальності обвинувачів поза межами кримінального права «викликають занепокоєння щодо сумісності з базовими принципами Ради Європи» і що «важливо ... щоби повноваження і функції обвинувачів обмежувалися сферою обвинувачення у справах про кримінальні правопорушення, і вирішення загальних завдань із захисту інтересів держави через систему кримінальної юстиції, а для виконання будь-яких інших функцій були засновані окремі, належним чином розташовані та ефективні органи» (пункт 7).

83. Особливо, коли обвинувач повинен діяти проти держави, вимагаючи, наприклад, соціальної допомоги від імені відповідних уразливих осіб, він або вона опиняється у явній ситуації конфлікту інтересів з інтересами держави, яку обвинувач представляє, й інтересами особи, яку він або вона зобов'язаний захищати. Ця позиція Венеціанської комісії щодо обмеження завдання обвинувачів кримінальною сферою, проте не виключає інших повноважень обвинувача таких, як, наприклад, представлення фінансових інтересів держави, коли такий конфлікт інтересів не може очікуватися. Комітет Міністрів Ради Європи та його CDCJ<sup>35</sup> наразі працюють над підготовкою рекомендації щодо обмеження таких повноважень.

### **Ж. Висновок**

84. Питання про незалежність суддів, яка обговорюється у Чащині I цього звіту, є чітко зрозумілою. Розділення повноважень та право на справедливий суд є неможливими без незалежних суддів. Справа не є такою очевидною у випадку обвинувачів, особливо у світлі різноманітності систем, починаючи від незалежності до повної інтеграції у виконавчу владу.

85. Зважаючи на вищезгадану різноманітність, ця Частина II Звіту про Службу обвинувачення зосереджує увагу на гарантіях забезпечення служби обвинувачення від зовнішнього тиску. Особливо, коли існує підпорядкованість служби обвинувачення виконавчій гілці влади, такі гарантії необхідні для захисту служби обвинувачення від неправомірного політичного впливу останньої. Серед інших гарантій, які обговорюються у цьому звіті, часто використовується створення незалежної колегії обвинувачів або ради обвинувачів, яка займається призначеннями, просуненням по службі та дисциплінарними заходами.

---

<sup>34</sup> CDL-AD(2009)048, прийнятий Венеціанською комісією на своєму 79-му пленарному засіданні (Венеція, 12–13 липня 2009 року), додано курсив (прим. документа).

<sup>35</sup> Європейський Комітет правового співробітництва (прим. редактора).

86. «Незалежність» обвинувачів відрізняється за природою від незалежності суддів. Хоча існує загальна тенденція надавати більше незалежності системі обвинувачення, не існує спільного стандарту, який би вимагав цього. Незалежність або автономія не є самоціллю, і повинні виправдовуватися у кожному випадку відповідно до цілей, яких потрібно досягнути.

87. Для забезпечення гарантій невтручання, Венеціанська комісія рекомендує:

1. У рамках процедури призначення Генерального обвинувача, слід отримати консультації щодо професійної кваліфікації кандидатів від відповідних осіб, таких, як представники юридичної спільноти (у т. ч. обвинувачів) та громадянського суспільства.
2. У країнах, де Генеральний обвинувач обирається Парламентом, безпеку політизації процесу призначення можна зменшити шляхом забезпечення підготовки виборів парламентським комітетом.
3. Використання кваліфікованої більшості для виборів Генерального обвинувача може розглядатися як механізм сприяння широкого консенсусу стосовно таких призначень.
4. Генеральний обвинувач повинен призначатися на постійній основі або на відносно тривалий період без можливості переобрання наприкінці цього періоду. Період діяльності на посаді Генерального обвинувача не повинен збігатися з терміном роботи Парламенту.
5. Якщо повинні здійснюватися заходи щодо подальшого працевлаштування Генерального обвинувача (наприклад, суддею) після завершення терміну перебування на посаді, про це потрібно оголосити до призначення. З іншого боку, не має бути загальної заборони для Генерального обвинувача претендувати на отримання інших державних посад під час чи після закінчення терміну перебування на посаді.
6. Підстави для звільнення Генерального обвинувача повинні бути прописані у законі, і експертний орган повинен дати висновок про існування достатніх підстав для звільнення.
7. Генеральний обвинувач повинен мати право скористатися неупередженим розглядом справи про звільнення, у тому числі перед Парламентом.
8. Підзвітність Генерального обвинувача Парламенту в окремих випадках обвинувачення або необвинувачення повинна бути виключена. Рішення про обвинувачення чи необвинувачення повинно прийматися лише самою службою обвинувачення, а не виконавчою чи законодавчою владою. Проте, створення державної політики щодо обвинувачення здається питанням, де Законодавча влада, Міністерство юстиції або Уряд можуть належним чином мати вирішальну роль.

9. Як інструмент підзвітності від Генерального обвинувача можна вимагати подання публічного звіту до Парламенту. Коли це доречно, у таких звітах Генеральний обвинувач повинен надавати прозору доповідь щодо того, як виконувались будь-які загальні вказівки від виконавчої влади.
10. Найбільша проблема підзвітності (чи радше відсутності підзвітності) виникає, коли обвинувачі вирішують не починати процедуру обвинувачення. Якщо немає легального засобу запобігти цьому, наприклад, з боку приватних осіб – жертв кримінальних діянь, існує великий ризик відсутності підзвітності.
11. Для підготовки призначення кваліфікованих обвинувачів, окрім генерального обвинувача, був би корисним експертний внесок.
12. Обвинувачі, окрім Генерального обвинувача, повинні призначатися до виходу на пенсію.
13. У дисциплінарних випадках, відповідний обвинувач повинен мати право на проголошення власної позиції.
14. Слід забезпечити можливість оскарження дисциплінарних санкцій у суді.
15. Запобіжник, запроваджений у Рекомендації 2000 (19) проти нібито незаконних вказівок, не є відповідним і має далі розроблятися, оскільки він не запобігає наданню можливо незаконних вказівок. Будь-яка вказівка спрямована на зміну позиції підлеглого обвинувача повинна бути обґрунтована, й у випадку твердження, що вказівка є незаконною, суд чи незалежний орган, подібний до Ради обвинувачів, повинні приймати рішення щодо законності вказівки.
16. Погрози переміщень обвинувачів можуть використовуватись як засіб тиску на обвинувачів або «неслухняного» обвинувача можуть усунути від делікатних справ. Повинна бути забезпечена можливість апеляції до незалежного органу такого, як Рада обвинувачів чи подібного.
17. Обвинувачі не повинні користуватись загальним імунітетом.
18. Обвинувач не повинен займати посади в інших державних установах чи виконувати інші державні функції, які можуть вважатися неналежними для суддів. Обвинувачу слід уникати публічної діяльності, яка може конфліктувати з принципом їхньої неупередженості.
19. Там, де Ради обвинувачів існують, їхній склад повинен включати обвинувачів усіх рівнів, але також інших дієвих осіб, таких, як правники або вчені у галузі права. Якщо членів такої Ради було обрано Парламентом, краще, якщо це робиться кваліфікованою більшістю.
20. Якщо Рада обвинувачів та суддівська рада є єдиним органом, необхідно забезпечити, щоб судді та обвинувачі не могли впливати на призначення чи дисциплінарні дії один проти одного.

21. Оплата праці обвинувачів відповідно до важливості завдань, які вони виконують, є дуже важливою для ефективної та справедливої системи кримінальної юстиції.
22. Експертний орган, такий, як Рада обвинувачів, міг би відігравати важливу роль у визначенні навчальних програм.
23. Дії обвинувачів, які впливають на права людини, такі, як розшук чи затримання, повинні залишатися під контролем суддів.
24. У деяких країнах «упередження обвинувача», здається, веде до нібито автоматичного схвалення усіх подібних запитів від обвинувачів. Це становить небезпеку не тільки для прав людини, осіб, яких це стосується, але й також для незалежності судової системи в цілому.
25. Служба обвинувачення повинна у першу чергу зосереджувати увагу на сфері кримінального права.