



Страсбург, 19 листопада 2020 р.

КОНСУЛЬТАТИВНА РАДА ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРОКУРОРІВ (КРЕП)

Висновок КРЕП № 15 (2020):

Роль прокурорів у надзвичайних ситуаціях, особливо під час пандемії

I. Вступ: мета й сфера застосування Висновку

1. Відповідно до повноважень, покладених на неї Комітетом Міністрів, Консультативна рада європейських прокурорів (КРЕП) підготувала цей Висновок щодо ролі прокурорів у надзвичайних ситуаціях, зокрема під час пандемії.
2. Ефективна й автономна прокуратура, віддана дотриманню верховенства права і прав людини під час відправлення правосуддя, є одним зі стовпів демократичної держави. Сфера відповідальності прокурорів щодо сприяння та зміцнення верховенства права має багато невід'ємних аспектів, які створюють серйозні виклики для прокурорів. Ці виклики є особливо складними в контексті надзвичайних ситуацій.
3. Венеційська комісія визначає надзвичайний стан як тимчасову ситуацію, за якої виконавчій владі надаються виняткові повноваження і застосовуються виняткові правила у відповідь на та з метою подолання надзвичайної ситуації, що становить серйозну загрозу для країни. Приклади включають стихійні лиха, громадянські заворушення, епідемії, масштабні теракти, економічну кризу, війну та воєнні загрози².
4. Пам'ятаючи це та враховуючи, що виклики у роботі прокурорів та щодо їхніх обов'язків є особливо складними в контексті усіх вищезазначених прикладів надзвичайних ситуацій, а також з причин, пояснених нижче, КРЕП бажає зосередити увагу в цьому Висновку на ролі прокуратури в умовах оголошеної у 2020 році пандемії COVID-19. Утім, у світлі

¹ Переклад здійснено в межах проєкту Ради Європи «Дотримання прав людини в системі кримінальної юстиції України», який є частиною Плану дій Ради Європи для України на 2018-2022 рр.

² Див. Міркування Венеційської комісії щодо дотримання принципів демократії, прав людини та верховенства права в умовах надзвичайного стану, Страсбург, 26 травня 2020 р. (CDL-PI(2020)005rev), пункт 5.

відповідних міжнародних і конституційних положень, Висновок також загалом охоплює роль прокурорів у надзвичайних ситуаціях³, і його зміст може бути поширений на аналогічні ситуації у майбутньому.

5. Пандемія COVID-19 викликала глобальну кризу у сфері охорони здоров'я — надзвичайну ситуацію в галузі суспільної охорони здоров'я, яких не виникало уже понад сторіччя. Безпрецедентна ситуація у світі, пов'язана із боротьбою з пандемією, поставила перед органами прокуратури такі ж безпрецедентні завдання. Пандемія сильно вплинула на суспільства, уряди, спільноти, сім'ї та життя окремих людей, засоби до існування та рівень життя. Крім того, вплив обмежувальних заходів найсильніше відчули на собі найбільш уразливі групи. Необхідність дотримання соціального дистанціювання та застосування карантинних заходів у багатьох випадках призводили до збою в роботі судів і прокуратури, до затримок у розгляді справ, вплинули на процесуальні строки (наприклад, ті, що стосуються тримання під вартою), спричинили призупинення або скорочення надання правової допомоги, а також державних і громадських послуг. Ці заходи суттєво вплинули на міжнародне співробітництво. Наслідком пандемії також часто була необхідність заміни прокурорів або працівників прокуратури, інфікованих або померлих внаслідок інфекції.
6. Основний урок, який прокурори засвоїли під час пандемії та який також буде застосований в інших майбутніх надзвичайних ситуаціях, полягає в тому, що здатність прокурорів ефективно виконувати свої функції та обов'язки, зокрема, застосовувати у відповідних випадках Європейську конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод (далі — «ЄКПЛ») у державах-членах була піддана досить серйозному випробуванню під час пандемії, і це продовжуватиметься під час її наслідків (або періоду відновлення).
7. Обмеження, запроваджені внаслідок надзвичайних ситуацій, таких як пандемія, можуть вплинути не лише на громадянські та політичні права, що захищені ЄКПЛ, а й на економічні, соціальні та культурні права, що призведе до можливої дискримінації певних груп, таких як медичні працівники, расові та етнічні меншини, і яка виражатиметься у розпалюванні ненависті, расизму, ксенофобії, нападах на біженців і шукачів притулку та у їх примусовому поверненні, у поганому поводженні з іноземцями та мігрантами, а також у сексуальному й гендерному насильстві, домашньому насильстві, включаючи насильство щодо жінок і дітей⁴.
8. Прокурори можуть зіткнутися з дилемою щодо застосування на практиці найбільш фундаментальних принципів і вимог, якими керується їхня місія — таких як законність, пропорційність, рівність і відсутність дискримінації, а також оцінка адекватності, необхідності та тривалості певних заходів — понять, які не тільки необхідні у звичайний час, але є ключовими у разі призупинення або обмеження прав людини, наприклад, з причин охорони здоров'я.
9. Таким чином, прокурори зіткнулися з проблемою забезпечення того, щоб під час їхньої роботи заходи, вжиті в умовах надзвичайної ситуації у сфері охорони здоров'я, використовувалися для захисту людей, а не як привід для порушення прав людини, і щоб нові правові заходи застосовувалися із суворим дотриманням зобов'язань щодо прав людини.
10. Тому, мета цього Висновку полягає у тому, щоб визначити, як органи прокуратури можуть, у контексті надзвичайних ситуацій, зокрема пандемії COVID-19 та їх наслідків, не перешкоджаючи власній функціональній автономії, виконувати свою місію з найвищою

³ Див. Розділ II цього Висновку.

⁴ КРЕП покладається в цьому відношенні на відповіді держав-членів, отримані у результаті опитування, використаного для підготовки цього Висновку, див. відповіді, а також їх узагальнення (документ КРЕП(2020)1 від 7 жовтня 2020 р.), за посиланням <https://www.coe.int/en/web/ccpe/the-role-of-prosecutors-in-emergency-situations-in-particular-when-facing-a-pandemic>.

якістю та ефективністю, поважаючи верховенство права і права людини.

11. Як підкреслила КРЄП у своїх попередніх Висновках, держави-члени Ради Європи мають різні правові системи, включаючи органи прокуратури. Незважаючи на їх різноманітність, КРЄП поважає кожну з них. Відповідно, не всі елементи, які обговорюються в цьому Висновку, можуть стосуватися усіх держав-членів. Утім, цей Висновок здебільшого стосується концентрації зусиль прокурорів над тим, щоб працювати максимально ефективно, навіть за найскладніших обставин, уникати будь-якого незаконного чи неправомірного втручання в роботу, підтримувати найвищу якість у всій діяльності й суворо дотримуватись закону та прав людини.
12. Цей висновок було підготовлено на основі ЄКПЛ⁵ та відповідної практики Європейського суду з прав людини (далі – «ЄСПЛ»), а також інших інструментів Ради Європи, включаючи Рекомендацію Rec(2000)19 Комітету міністрів «Про роль прокуратури в системі кримінального правосуддя» та Рекомендацію Rec(2012)11 Комітету міністрів «Про роль прокурорів за межами системи кримінальної юстиції».
13. Цей висновок також ґрунтується на попередніх Висновках КРЄП, зокрема на Висновку № 2 (2008) «Альтернативні кримінальному переслідуванню заходи», № 3 (2008) «Роль органів прокуратури поза сферою кримінального права», № 5 (2010) «Роль прокуратури та ювенальної юстиції», № 6 (2011) «Взаємовідносини прокурорів та адміністрації в'язниць», № 7 (2012) «Управління ресурсами органів прокуратури», № 8 (2013) «Взаємовідносини прокурорів та ЗМІ», № 9 (2014) «Європейські норми та принципи щодо прокурорів» («Римська хартія»), № 10 (2015) «Роль прокурорів у кримінальних розслідуваннях», № 11 (2016) «Якість та ефективність роботи прокурорів, у тому числі у боротьбі з тероризмом, тяжкою та організованою злочинністю», № 13 (2018) «Незалежність, підзвітність та етика прокурорів», а також на Заяві Президента Консультативної ради європейських суддів (КРЄС) від 24 червня 2020 року «Про роль суддів під час і після пандемії COVID-19: уроки та виклики», Висновку Венеціанської комісії «Захист прав людини в надзвичайних ситуаціях» (2006), Міркуваннях Венеціанської комісії «Дотримання принципів демократії, прав людини та верховенства права в умовах надзвичайного стану» (2020) та на Резолюції 1659 (2009) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Захист прав людини в надзвичайних ситуаціях».
14. Також були враховані «Керівні принципи щодо ролі прокурорів», прийняті Восьмим Конгресом ООН із запобігання злочинності та поведження з правопорушниками (Гавана, Куба, 27 серпня – 7 вересня 1990 р.), а також «Стандарти професійної відповідальності» та «Виклад основних обов'язків і прав прокурорів», прийняті Міжнародною асоціацією прокурорів (МАП) у 1999 р.⁶

II. Міжнародні та конституційні положення щодо надзвичайних ситуацій та їх вплив на діяльність прокурорів

15. У випадках надзвичайних ситуацій на територіях держав-членів застосовуються положення міжнародних договорів, що належним чином ратифіковані цими державами-членами. Наприклад, у статті 15 ЄКПЛ зазначено, що під час надзвичайних ситуацій, які загрожують життю нації, держави-члени можуть вжити заходів, які відступають від їхніх

⁵ Щодо цього питання, зверніться до інформаційного бюлетеня «Відступ від зобов'язань під час надзвичайної ситуації» (https://www.echr.coe.int/documents/fs_derogation_eng.pdf), розробленого прес-службою Європейського суду з прав людини у вересні 2020 року, що містить перелік справ ЄСПЛ, які мають особливе значення. В Інформаційному бюлетені на сторінці 2 під заголовком «Факти та цифри» також зазначено кількість держав-членів Ради Європи, які, у зв'язку з пандемією, досі вдавалися до статті 15 ЄКПЛ, відступаючи від зобов'язань щодо ЄКПЛ.

⁶ Дивіться також INTERPOL. Пандемія COVID-19. Рекомендації для правоохоронних органів, 26 березня 2020 р.; «Запобігання злочинам і захист поліції: глобальна оцінка Інтерполу щодо загроз COVID-19», 6 квітня 2020 р.; «Корупційні ризики та корисні посилання на правові норми в контексті COVID-19», док. Greco (2020)4, 15 квітня 2020 р.).

зобов'язань щодо ЄКПЛ, виключно в тих межах, які зумовлені гостротою становища, якщо такі заходи не суперечать іншим їхнім зобов'язанням згідно з міжнародним правом. Те саме стосується Міжнародного пакту ООН про громадянські та політичні права (МПГПП) (стаття 4)⁷.

16. Згідно з цими міжнародними документами та положеннями, викладеними в Конституціях або відповідних законах держав-членів, коли немає єдино визначеної моделі оголошення надзвичайного стану і саме фактична ситуація визначатиме його фактичні масштаби та обґрунтування, необхідною передумовою для оголошення надзвичайного стану має бути те, що повноважень, передбачених звичайним законодавством, недостатньо для подолання надзвичайної ситуації. Таким чином, кінцевою метою будь-якого надзвичайного стану має бути те, щоб держава пододала надзвичайну ситуацію та якнайшвидше повернулася до нормального стану⁸.
17. КРЄП бере до уваги, що в державах-членах існують різні рамки для оголошення надзвичайних ситуацій, або на основі конституції чи конституційних законів, або на основі звичайного законодавства, яке стосується можливих надзвичайних ситуацій, або навіть шляхом запровадження надзвичайних заходів без офіційного проголошення надзвичайного стану⁹. У будь-якому випадку, слід очікувати, що буде зроблено офіційне оголошення перед відступом від дотримання прав, викладених у ЄКПЛ.
18. КРЄП також зазначає, що відповідно до ЄКПЛ, будь-які надзвичайні заходи не повинні суперечити іншим зобов'язанням держав-членів згідно з міжнародним правом, і в цьому відношенні МПГПП, сторонами якої є всі держави-члени Ради Європи, посилається на надзвичайний стан, існування якого має бути оголошено офіційно¹⁰. У зв'язку з цим значення такого офіційного оголошення може мати різні наслідки в державах-членах.
19. Крім того, надзвичайні заходи повинні відповідати зобов'язанням щодо прав людини та гарантувати, що надзвичайна ситуація у сфері охорони здоров'я не використовується як привід для порушення прав людини. Необхідно знайти баланс між національною безпекою або суспільною безпекою (або тим і іншим), з одного боку, і дотриманням основних прав і свобод, з іншого.¹¹
20. Законодавство, що регулює вжиття заходів під час надзвичайних ситуацій, повинно передусім дотримуватися прав, від яких не можна відступати, тобто тих, які не можуть бути обмежені за жодних обставин^{12,13}.

⁷ Див. документ ССРР/С/128/2 «Заява про відступи від положень Пакту у зв'язку з пандемією Covid-19», прийнятий Комітетом з прав людини 24 квітня 2020 р. (<https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/COVIDstatementEN.pdf>).

⁸ Див. Міркування Венеціанської комісії щодо дотримання принципів демократії, прав людини та верховенства права в умовах надзвичайного стану, Страсбург, 26 травня 2020 р. (CDL-PI(2020)005rev), пункт 5.

⁹ Див. Міркування Венеціанської комісії щодо дотримання принципів демократії, прав людини та верховенства права в умовах надзвичайного стану, Страсбург, 26 травня 2020 р. (CDL-PI(2020)005rev), пункт 22.

¹⁰ Див. статтю 4(1) МПГПП.

¹¹ Див. Висновок Венеціанської комісії щодо захисту прав людини в надзвичайних ситуаціях, прийнятий Венеціанською комісією на 66-й пленарній сесії (Венеція, 17-18 березня 2006 р.).

¹² Див. інформаційний бюлетень «Відступ від зобов'язань під час надзвичайної ситуації» (https://www.echr.coe.int/documents/fs_derogation_eng.pdf), розроблений прес-службою Європейського суду з прав людини у вересні 2020 року. Стаття 15 § 2 ЄКПЛ забороняє будь-які відступи від права на життя, за винятком законних воєнних дій; заборони катувань і нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання, заборони рабства та підневільного стану, а також правила «немає покарання без закону»; так само не може бути відступу від статті 1 Протоколу № 6 (скасування смертної кари в мирний час) до Конвенції, статті 1 Протоколу № 13 (скасування смертної кари за будь-яких обставин) до Конвенції та статті 4 (право не бути судимим чи покараним двічі) Протоколу № 7 до Конвенції. У зв'язку з пандемією має значення свобода «звільнення від медичних чи наукових

21. Законодавство, що поширюється на інші права та свободи, має базуватися, перш за все, на всеосяжному принципі верховенства права, а також на принципах необхідності, адекватності, рівності та забороні дискримінації, пропорційності, тимчасовості, ефективного (парламентського та судового) контролю, передбачуваності законодавства у надзвичайних ситуаціях та лояльної кооперації між державними інституціями¹⁴.
22. Це необхідно для того, щоб збалансувати основні права та свободи з необхідними обмежувальними заходами і тим самим усунути будь-які конфліктні права та конфліктні ситуації, які виникають при боротьбі із наслідками надзвичайної ситуації, та підготуватись до майбутніх надзвичайних ситуацій, у тому числі шляхом розвитку можливостей для продуктивної роботи прокурорів і співробітників прокуратури, а також знаходити нові засоби реагування на нагальні проблеми.
23. Впровадження надзвичайних заходів повинно чітко передбачати, до якої частини території держави-члена вони застосовуються, на який строк і, що важливо, коли та як припиняється надзвичайна ситуація (наприклад, шляхом включення положень про обмеження строку дії)¹⁵.
24. Відзначаючи різноманітність законодавчих систем і баз у державах-членах, КРЕП вважає, що було б особливо корисно мати єдиний підхід до надзвичайних ситуацій в європейських країнах на основі принципів, викладених вище.
25. Це законодавча база, об'єднана міжнародними документами та внутрішнім законодавством, у якій органи прокуратури повинні будуть працювати під час надзвичайних ситуацій. Тому прокурори повинні знати про ситуації та сценарії, коли обмежувальні заходи особливо порушують основоположні права та свободи. Щоб уникнути зловживань під час використання таких заходів, а також щоб уникнути будь-якого обмеження прав, які обмеженням не підлягають, можуть бути встановлені прості та ефективні процедури подання скарг, у тому числі неформальні, де це може бути застосовано, особливо тому, що суди можуть бути недоступними через скорочення їх діяльності у зв'язку з проблемами в сфері охорони здоров'я.

III. Виконання звичайних функцій органів прокуратури та прокурорів у надзвичайних ситуаціях

експериментів без згоди».

¹³ Див. документ ССРР/С/128/2 «Заява про відступи від положень Пакту у зв'язку з пандемією Covid-19», прийнятий Комітетом з прав людини 24 квітня 2020 р.: «Держави-учасниці не можуть вдаватися до надзвичайних повноважень або вживати заходів відступу у спосіб, який є дискримінаційним або таким, що порушує інші зобов'язання, які вони взяли на себе згідно з міжнародним правом, у тому числі згідно з іншими міжнародними угодами з прав людини, відступ від яких не допускається. Держави-учасниці також не можуть відступати від положень Пакту, які не допускають відступів: стаття 6 (право на життя), стаття 7 (заборона катувань, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання, або медичних чи наукових експериментів без згоди), стаття 8, пункти 1 і 2 (заборона рабства, работоргівлі та підневільного стану), стаття 11 (заборона позбавлення волі через нездатність виконати договірні зобов'язання), стаття 15 (принцип законності у сфері кримінального права), стаття 16 (визнання кожного як особистості перед законом) і стаття 18 (свобода думки, совісті та віросповідання), або від інших прав, які є суттєвими для дотримання прав, які не допускають відступів, виявлених у вищезгаданих положеннях, і для забезпечення поваги до верховенства права та принципу законності навіть у надзвичайних ситуаціях, включаючи право на доступ до суду, гарантії належної правової процедури та право жертв на отримання ефективного засобу правового захисту».

¹⁴ Див. Міркування Венеціанської комісії щодо дотримання принципів демократії, прав людини та верховенства права в умовах надзвичайного стану, Страсбург, 26 травня 2020 р. (CDL-PI(2020)005rev), пункти 6-16.

¹⁵ Пункт про обмеження строку дії — це положення закону, згідно з яким його дія автоматично припиняється після закінчення встановленого періоду, якщо він не буде продовжений законом.

А. Здійснення функцій органів прокуратури та прокурорів у сфері кримінального права

26. Подібно до того, як слід захищати цілісність судової системи, включаючи її компетенцію, незалежність і неупередженість, особливо що стосується доступу до суду й ефективного засобу правового захисту для захисту прав людини в надзвичайних ситуаціях, цілісність прокуратури та її організація також повинні бути захищені із застосуванням тієї ж аргументації, як єдиний спосіб гарантувати функціонування системи правосуддя під час надзвичайної ситуації¹⁶.
27. КРЄП вже наголошувала, що в інтересах суспільства є гарантування верховенства права шляхом справедливого, неупередженого й ефективного відправлення правосуддя. Прокурори та судді повинні забезпечувати гарантії прав і свобод особи на всіх стадіях провадження. Це передбачає повагу до основних прав обвинувачених і потерпілих¹⁷.
28. Що стосується особливостей функціонування та втручання органів прокуратури під час надзвичайної ситуації¹⁸, то вони, як і суди, мають продовжувати працювати¹⁹ для вирішення невідкладних справ, забезпечуючи при цьому їх належний захист, як у випадку пандемії захворювання, навіть у той час, коли деякі нетермінові справи можуть бути відкладені.
29. Очевидно, що функціонування органів прокуратури, як і судів, має адаптуватися до обставин, спричинених надзвичайною ситуацією. Розвиток нових технологій і поступове вдосконалення систем відеоконференцій у судовій системі в державах-членах Ради Європи створили нові можливості для забезпечення заслуховування свідків, експертів та обвинувачених без необхідності примушувати їх подорожувати до різних місць у межах держави-члена²⁰ до місця, де відбувається слідство чи суд²¹.
30. Очевидно, як показують деякі приклади в Європі²², цей підхід може бути більш корисним у випадках надзвичайної ситуації, що дає змогу уникнути або зменшити обмеження функціонування органів прокуратури та судів. При забезпеченні від інфікування та створенні сприятливих умов для слухання, яке дозволяє сторонам повною мірою брати у ньому участь, мета має полягати у тому, щоб зробити дистанційне провадження та слухання якомога ближчими до звичайної практики в прокуратурі та суді.

¹⁶ Як зазначено в Резолюції 1659 (2009) «Захист прав людини в надзвичайних ситуаціях» Парламентської Асамблеї Ради Європи.

¹⁷ Див. спільний висновок № 4 (2009) КРЄП та № 12 (2009) Консультативної ради європейських суддів (ССЄ) «Про відносини між суддями та прокурорами в демократичному суспільстві», включаючи Бордоську декларацію, розділ 1 Декларації.

¹⁸ У випадку Португалії, Генеральна прокуратура, як і омбудсмен, постійно працюють протягом усього періоду дії надзвичайної ситуації для захисту принципу законності та прав громадян (статті 18, 2 Закону 44/86).

¹⁹ Як, наприклад, у Португалії (див. статтю 22 Закону 44/86 Португалії).

²⁰ Наприклад, в Ірландії запроваджено систему сповіщень судів електронною поштою для забезпечення прийняття угод під час процесу.

²¹ За винятком, звичайно, певних випадків, коли фізична присутність може бути необхідною, як у випадку правової процедури habeas corpus — судового наказу, який вимагає, щоб арештованого було доставлено до судді або суду.

²² Див. Керівні принципи Комітету Міністрів Ради Європи (CM(2018)169-add1final, прийнято 30 січня 2019 р.) щодо електронних доказів у цивільних та адміністративних провадженнях; див. також серію спільних вебінарів CEELI/ODIHR щодо доступу до правосуддя під час і після пандемії, включаючи відеоконференції для підтримки віддаленого доступу до судів за посиланням <https://ceeliinstitute.org/webinars/>. Крім того, наприклад, в Італії безпека судових процесів проти мафіозних підозрюваних стала приводом для запровадження відеоконференцв'язку в кримінальному процесі у 1992 році. Це положення було значно розширено у 1998 році. Німеччина застосовує положення щодо використання відеоконференції для заслуховування свідків, здоров'я яких може бути під загрозою у разі фізичної присутності, тощо.

31. ЄСПЛ у своїй практиці також встановив, що фізична відсутність не обов'язково є порушенням права на справедливий суд. Суд вказав на кілька міжнародних правових інструментів, які передбачають участь у судовому процесі за допомогою відеоконференції як спосіб дотримання вимог статті 6 ЄКПЛ²³, і ухвалив кілька рішень щодо використання відеоконференції.²⁴
32. КРЕП наголошує, що під час встановлення відеоконференцзв'язку в судах слід приділяти належну увагу інтересам усіх учасників, зокрема дотриманню прав сторони захисту.
33. Що стосується вебтрансляції судових засідань, то в нормальних умовах вебтрансляція використовується для охоплення ширшої аудиторії, а також щоб привернути більше уваги до аспектів суспільного життя, які розглядаються судами. Відповідно, коли йдеться про надзвичайну ситуацію, вебтрансляція ще більш виправдана не лише для залучення громадськості, але й для того, щоб чітко продемонструвати, що правосуддя здійснюється відкрито та публічно.
34. Будь-яке зупинення або продовження процесуальних строків у зв'язку з надзвичайною ситуацією має бути чітко передбачено законом, бути пропорційним тривалості надзвичайної ситуації та не завдавати шкоди вимогам розумного строку щодо судових процесів (за винятком невідкладних справ або справ, що стосуються важливих питань прав людини, особливо тих, від яких не можна відступати²⁵). Крім того, слід уникати можливих скорочень часових рамок до тієї межі, коли можуть бути порушені права на справедливий судовий розгляд.
35. Може бути передбачено створення груп реагування на кризові ситуації в прокуратурі на центральному, регіональному та місцевому рівнях, а також інші організаційні заходи, спрямовані на адаптацію прокурорів до конкретних ситуацій у державі-члені. Органи прокуратури повинні донести повідомлення про необхідність адаптації до всіх прокурорів і підвищити обізнаність про нові обставини та нові заходи.
36. Відповідно до системи прокуратури в кожній державі-члені, прокуратура на центральному рівні повинна надати вказівки, в яких висвітлюються механізми співпраці як всередині, так і за межами прокуратури в конкретних обставинах надзвичайної ситуації. Якщо надання вказівок на центральному рівні неможливе через організаційну структуру органів прокуратури, вони повинні принаймні бути максимально узгодженими між різними прокуратурами. Від прокурорів та органів прокуратури по всій державі слід очікувати єдності в застосуванні законів і правил.
37. Під час надзвичайних ситуацій можуть бути встановлені спеціальні механізми й процедури співпраці та координації з іншими установами, такими як правоохоронні органи, слідчі та контролюючі органи, суди, заклади охорони здоров'я, засоби масової інформації, професійні асоціації прокурорів та інші організації громадянського суспільства. Механізми співпраці та координації можуть включати персонал та інші відповідні органи, які в нормальній ситуації не обов'язково контактують зі службами

²³ Див. ЄСПЛ, «Марчелло Віола проти Італії», 5 жовтня 2006 р. (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-77246>).

²⁴ Див. ЄСПЛ, «Марчелло Віола проти Італії», 5 жовтня 2006 р. (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-77246>); «Сахновський проти Росії», Велика палата, 2 листопада 2010 р. (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-101568>); «Репашкін проти Росії» (№ 2), 16 грудня 2010 р. (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-102282>); «Владімір Васільєв проти Росії», 10 січня 2012 р. (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-108478>); «Євдокімов та інші проти Росії», 16 лютого 2016 р. (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-160620>); «Горбунов та Горбачов проти Росії», 1 березня 2016 р. (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-160993>); «Сахновський проти Росії», 27 листопада 2018 р. (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-187831>).

²⁵ Наприклад, Декрет-закон 10-A/2020 від 13 березня, Закон 1-A/2020 від 19 березня, Закон 4-A/2020 від 6 квітня 2020 року в Португалії.

прокуратури.

38. Проведення розслідувань або нагляд за розслідуваннями, що проводяться поліцією та іншими слідчими органами, має здійснюватися з особливою пильністю, з метою моніторингу захисту прав і свобод людини в умовах надзвичайної ситуації. Розширення повноважень органів прокуратури тут не передбачається, а передбачається найбільш ефективно використання наявних повноважень у таких ситуаціях.
39. У цьому контексті потерпілим і свідкам, а також іншим уразливим групам необхідно надавати ефективну допомогу та/або захищати, а права обвинувачених потрібно поважати протягом усього кримінального провадження. Органи прокуратури та прокурори повинні особливо стежити за тим, чи не порушують надзвичайні заходи основоположні права та свободи людини більшою мірою, ніж це є необхідно.
40. За цих виняткових обставин прокурори та органи прокуратури повинні особливо прагнути вивчити можливість використання альтернатив кримінальному переслідуванню в цілому та триманню під вартою зокрема. Процедура медіації може бути ще одним засобом протистояння наслідкам, які можуть виникнути внаслідок надзвичайного стану.²⁶
41. Надзвичайна ситуація може мати значний вплив на злочинність. Вона може сприяти зменшенню деяких видів злочинності, наприклад, через карантин або заходи ізоляції. А також може сприяти її збільшенню, створюючи нові тенденції злочинності або умови для вчинення конкретних правопорушень (таких як домашнє насильство, економічні та фінансові злочини, пов'язані з коштами, які використовуються для ліквідації надзвичайної ситуації), шляхом створення нових типів правопорушень або шляхом сприяння їх скоєнню (наприклад, порушення умов ізоляції або комендантської години). Це створює виклики та вимагає від прокуратури та прокурорів особливої уваги та, у разі потреби, вжиття відповідних заходів для порушення кримінальної справи у невідкладних випадках або випадках, пов'язаних із надзвичайною ситуацією, наприклад, непокоря правоохоронним органам або законним розпорядженням медичного персоналу щодо незаконної чи неправильної утилізації санітарних відходів, а також втручання у випадках домашнього насильства та інших потенційних правопорушень, характерних для такого контексту. Крім того, вони повинні звернути увагу на необхідність забезпечення належного розуміння нових знань, пов'язаних із надзвичайною ситуацією, наприклад, у разі можливої недбалості медичних працівників під час пандемії, щоб оцінити їх цивільну, адміністративну чи кримінальну відповідальності, слід враховувати наукові знання, доступні на момент виконання медичної дії²⁷.
42. Органи прокуратури та прокурори повинні вивчити можливості для підготовки та ведення конструктивного діалогу з судами в період їх обмежених можливостей та активності, щоб обговорити, як продовжувати роботу з пріоритетними справами. Від органів прокуратури також потрібна гнучкість, щоб вирішити накопичені справи, що призведе до їх значного

²⁶ Див. Рекомендацію № R (99) 19 Комітету міністрів державам-членам, які зацікавлені в організації медіації у кримінальних справах (15 вересня 1999 р.) та Керівні принципи для прокурорів щодо медіації між потерпілим і правопорушником, прийняті Міжнародною асоціацією прокурорів 27 листопада 2018 р. Див. також Рекомендацію CM/Rec(2002)10 щодо медіації в цивільних справах, та Європейський посібник із законотворчості в галузі медіації від 14 червня 2019 р. (СЕРЕJ (2019)9) Європейської комісії з питань ефективності правосуддя (СЕРЕJ).

²⁷ Див. ВД КТК ООН. «Вплив пандемії COVID-19 на тероризм, боротьбу з тероризмом і насильницьким екстремізмом, червень 2020 р».<https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2020/06/CTED-Paper%E2%80%9393-The-impact-of-the-COVID-19-pandemic-on-counter-terrorism-and-countering-violent-extremism.pdf>; ІНТЕРПОЛ. Глобальна картина кіберзагрози COVID-19); FATF. «Звіт щодо ризиків відмивання коштів та фінансування тероризму, які пов'язані з COVID-19, та принципів реагування». Париж, травень 2020 р.<http://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/covid-19-ml-tf.html>); ІНТЕРПОЛ.

COVID-19: «Глобальна загроза фальсифікації лікарських засобів», травень 2020 р; звіт MONEYVAL: «Тенденції відмивання коштів і фінансування тероризму в юрисдикціях MONEYVAL під час кризи, спричиненої COVID-19», 2 вересня 2020 р.

скорочення після надзвичайних ситуацій, таких як пандемія, коли суди відновлять звичайну роботу, і слід на ранньому етапі докласти зусиль для якнайшвидшого усунення таких накопичень.

43. Процес оскарження судових рішень можна додатково раціоналізувати й оптимізувати шляхом застосування електронних засобів зв'язку та управління судочинством.
44. Там, де це застосовно для органів прокуратури під час виконання або участі в нагляді за виконанням судових рішень, слід у разі пандемії, де це можливо, враховувати можливість застосування запобіжних заходів, не пов'язаних з триманням під вартою, або пом'якшення покарання у вигляді позбавлення волі, щоб уникнути переповненості пенітенціарних установ і запобігти поширенню чи розповсюдженню хвороби всередині них.
45. Забезпечення дотримання закону в рамках національної політики боротьби зі злочинністю та адаптація його застосування, де це доречно, до регіональних і місцевих пріоритетів, наприклад, у випадках, коли непокоря законним розпорядженням правоохоронних органів і медичного персоналу щодо ізоляції може сприяти поширенню захворювання, має бути одним із головних у порядку денному прокуратури.
46. У надзвичайних ситуаціях, таких як пандемія, заходи ізоляції та постійне перебування у приміщеннях можуть супроводжуватися підвищеним ризиком для вразливих груп, включаючи дітей, потерпілих від гендерного насильства, торгівлі людьми та інших, що може сприяти тому, що вони стануть свідками або перенесуть насильство чи жорстоке поводження. Застосування обмежень на пересування та заходів фізичного дистанціювання може слугувати прикриттям для дискримінації та насильства щодо вразливих груп. У цьому контексті органи прокуратури та прокурори повинні вживати заходів для запобігання та виправлення таких випадків якомога ефективніше. Наприклад, щоб забезпечити постійний доступ до засобів правового захисту для потерпілих, у тому числі від домашнього насильства, та інших вразливих осіб, їхні скарги слід продовжувати приймати та реагувати на них під час надзвичайних ситуацій, а також у відповідних випадках після пандемії, шляхом створення інноваційних способів подання скарг потерпілими.
47. У державах-членах, де прокурори виконують функції за межами сфери кримінального права, висновки та рекомендації цього розділу А також застосовуються, з відповідними змінами, до прокурорської діяльності, зазначеної нижче в розділі В.

В. Виконання функцій органів прокуратури та прокурорів поза кримінально-правовою сферою

48. КРСП відзначає суттєві відмінності між державами-членами через те, що в деяких з них прокурори мають широкі повноваження поза кримінально-правовою сферою, а в інших вони таких повноважень не мають. Таким чином, слід мати на увазі, що наведені нижче параграфи можуть стосуватися лише першої групи держав.
49. У цьому контексті та залежно від національного законодавства, органи прокуратури, як і у сфері кримінального права, можуть також контролювати необхідність, пропорційність та адекватність надзвичайних заходів, прийнятих поза сферою кримінального права (наприклад, у сфері цивільного та адміністративного права). Це важлива діяльність органів прокуратури в некримінальній сфері, яка також має бути зосереджена переважно на захисті прав і свобод людини, у тому числі здоров'я населення.
50. У певних випадках та залежно від національного законодавства, важливо забезпечити, щоб усі обмежувальні заходи застосовувалися відповідно до міжнародних стандартів і зобов'язань щодо прав людини, щоб будь-яке втручання в ці права було пропорційним та обмеженим як за часом, так і за обсягом, відповідно до ситуацій коли воно справді необхідне в демократичному суспільстві. Застосування цих заходів не повинно бути

дискримінаційним²⁸. Для забезпечення цих цілей органи прокуратури можуть консультуватися з представниками громадянського суспільства (неурядовими організаціями, фондами, благодійними організаціями, професійними асоціаціями тощо), якщо це необхідно, і бажано до введення нових обмежувальних заходів.

51. Органи прокуратури, особливо в надзвичайних ситуаціях, повинні вживати відповідних заходів для запобігання будь-якому неправомірному впливу на свою прокурорську діяльність. Вони також повинні утримуватися від будь-яких видів дискримінації, особливо дискримінації правозахисників і журналістів, гарантуючи, що ті не зазнаватимуть непропорційного ставлення чи покарання в результаті їхньої роботи.
52. Для моніторингу контактів осіб інфікованих COVID-19, симптомів чи дотримання введених карантинних заходів використовуються сучасні технології. Для досягнення цих цілей використовуються мобільні додатки, дані про трафік і місцезнаходження від постачальників телекомунікаційних послуг. Органи прокуратури та прокурори, згідно зі своєю компетенцією та у належних випадках, повинні контролювати цей процес відповідно до принципів ЄКПЛ та відповідного національного законодавства, щоб переконатися, що будь-яке втручання у право на недоторканість приватного життя обмежується тим, що необхідно для досягнення наміченої мети, а його застосування обмежене в часі.
53. Персональні дані повинні оброблятися відповідно до чинного законодавства та під контролем компетентних органів із захисту даних. Будь-яке використання таких даних, як правило, повинно здійснюватися за згодою відповідної особи або, принаймні, особа повинна бути пізніше проінформована про таке використання. Зібрані персональні дані повинні бути захищені, щоб вони не могли бути використані хакерами або іншими особами, які не повинні мати до них доступу. Особи повинні бути проінформовані про причини вжитих заходів та їх тривалість, а також повинні мати можливість захиститися від їх неналежного використання. Використання зібраних таким чином персональних даних має слугувати в першу чергу запобігання поширенню COVID-19, а не оцінці адміністративної чи кримінальної відповідальності причетних осіб. Компетентні підрозділи або експерти органів прокуратури можуть, у разі необхідності, контролювати цей процес відповідно до принципів ЄКПЛ, а також інших відповідних міжнародних і національних положень.
54. Дотримання запроваджених карантинних заходів повинно мати пріоритет над виконанням інших більш суворих обмежувальних заходів. Санкції за можливі порушення мають бути пропорційними до вчинених дій. Щоб уникнути надмірної криміналізації таких дій і підризу суспільної довіри до верховенства права, справи повинні, де це можливо, вирішуватися шляхом угоди, особливо якщо порушники співпрацюють з владою. Застосування обмежувальних заходів не повинно бути дискримінаційним щодо меншин, маргіналізованих груп, правозахисників і журналістів. Служби прокуратури, де це можливо і де це стосується їхньої компетенції, повинні контролювати цей процес відповідно до принципів ЄКПЛ та інших відповідних міжнародних і національних положень.
55. Наслідки надзвичайних ситуацій зазвичай відчужаються довгий час після зняття обмежувальних заходів. Навіть після скасування цих заходів люди можуть залишатися обмеженими, як це є у випадку пандемії, будучи змушеними залишатися на карантині чи дотримуватись іншої форми соціальної ізоляції. Це ще більшою мірою стосується вразливих груп, які непропорційно постраждали від пандемії, зокрема членів груп меншин, людей, яким загрожує бідність, людей похилого віку, людей з обмеженими можливостями, осіб у будинках пристарілих чи інших осіб, які найбільше постраждали від пандемії — мігранти, біженці, жінки та діти, яким загрожує домашнє та сексуальне

²⁸ УВКПЛ, COVID-19: «Держави не повинні зловживати надзвичайними заходами для придушення прав людини» експерти ООН, онлайн:
<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25722>.

насильство, жертви мови ненависті, торгівлі людьми. Ці вразливі групи повинні бути захищені, а не ізольовані, а їхній захист має бути цілком забезпечений, коли це застосовано, органами прокуратури та прокурорами, які мають ставитися до них згідно із принципом рівності перед законом та принципом недискримінації, щоб забезпечити повагу до їхньої гідності та прав людини.

IV. Чинні, нові або розширені функції органів прокуратури та прокурорів у разі надзвичайних ситуацій

56. Під час пандемії наявні функції органів прокуратури та прокурорів можуть бути розширені, якщо це доречно та доцільно. У цьому контексті їм також можуть бути доручені нові функції. Різні правові системи в державах-членах по-різному регулюють можливість таких нових або розширених функцій. Відповідно, втручання органів прокуратури в деяких державах-членах може виходити за встановлені раніше рамки. Були різні приклади того, як розширені повноваження органів прокуратури та прокурорів можуть застосовуватися для кращого захисту людей у цих обставинах.
57. У наведених нижче параграфах міститься посилання на приклади, надані державами-членами у відповідях на опитування, яке проводилось для підготовки цього Висновку. До таких прикладів належать:
- розслідування щодо спекуляції харчами, засобами гігієни, медикаментами та товарами першої необхідності, а також кримінальна відповідальність, пов'язана з перенесенням інфекції або її лікуванням²⁹;
 - органи прокуратури проводять інспекції в будинках-інтернатах для громадян похилого віку з виявленими випадками COVID-19 з метою перевірки вжитих заходів щодо запобігання подальшому поширенню захворювання³⁰;
 - недотримання комендантської години як заходу охорони здоров'я вважається злочином у кількох країнах, і прокуратура має розширені повноваження щодо переслідування таких випадків. Реалізація надзвичайних заходів у цілому підлягає нагляду органів прокуратури³¹;
 - враховуючи повноваження прокуратури, превентивні заходи та оперативне й ефективне поводження з повідомленими фактами є важливими інструментами для боротьби з домашнім насильством, і цьому приділяється пильна увага в умовах пандемії³²;
 - прокуратурою вжито належних заходів для запобігання переповненості місць тримання під вартою, а також залів судів, кабінетів прокурорів і суддів, не обмежуючи при цьому права обвинувачених і вразливих груп. Вживаються необхідні заходи для захисту окремих осіб загалом і вразливих груп зокрема, переважно від можливої насильницької дискримінації. Надаються вказівки щодо здійснення обвинувачення у деяких справах у порядку черговості, наприклад, коли існує загроза перевищення строків або коли обвинувачені тимчасово перебувають під вартою. Неприпустимо, щоб важливі справи якимось чином «закривалися» через накопичення великої кількості справ. Усі учасники правосуддя (прокурори, судді, секретарі, адвокати)³³ мають докладати великих зусиль для подолання проблем, які виникають у зв'язку з коронавірусом.

²⁹ Італія.

³⁰ Болгарія та Іспанія. На початку червня 2020 року прокуратура Іспанії перевірила майже 200 будинків-інтернатів для людей похилого віку щодо проблем з COVID-19.

³¹ Північна Македонія.

³² Словаччина.

³³ Греція.

58. У багатьох державах-членах прокуратура та прокурори повинні тісніше взаємодіяти зі ЗМІ та пояснювати свою роботу в контексті пандемії. У деяких випадках вони повинні інформувати громадськість про суворіші санкції під час надзвичайної ситуації та про застосовані покарання³⁴. У зв'язку з цим важливо переконатися, щоб можливі обмеження свободи ЗМІ та свободи вираження поглядів були сформульовані чітко, оскільки заходи з боротьби зі ймовірною «дезінформацією» можуть бути необґрунтовано застосовані до будь-якої критики. У той же час, незважаючи на пандемію, прокурори повинні прагнути забезпечити, щоб інформація, надана ЗМІ, не підривала цілісність розслідувань і обвинувачення або мету розслідувань. Також ЗМІ не повинні порушувати права третіх сторін і впливати на тих, хто бере участь у розслідуванні чи обвинуваченні. Вони не повинні впливати на результат провадження³⁵.
59. Органи прокуратури та прокурори повинні прагнути забезпечити дотримання прав і свобод людини під час застосування надзвичайних заходів, таких як ізоляція / локдаун, закриття громадських місць та інші відповідні обмежувальні заходи.
60. Таким чином, застосування надзвичайних заходів має здійснюватися справедливо та гуманно, а будь-які накладені покарання мають бути пропорційними вчиненому правопорушенню та передбаченими законом.
61. Прокуратуру можуть попросити проконтролювати процес встановлення зон для карантину чи ізоляції. У відповідних випадках органи прокуратури повинні забезпечити, щоб особи, які утримуються на карантині або в ізоляції, розглядалися як вільні особи, за винятком обмежень, накладених на них в обов'язковому порядку відповідно до закону та на основі наукових доказів для цілей карантину. Цих осіб не слід вважати затриманими або поводитися з ними так, ніби вони були затриманими.
62. Особи, які утримуються на карантині чи в ізоляції, повинні також мати можливість продовжувати користуватися основними гарантіями проти жорстокого поводження, включаючи інформацію про причини їхнього карантину чи ізоляції, мати право на доступ до незалежного медичного обслуговування, право на юридичну допомогу та право забезпечити сповіщення третіх осіб про своє перебування на карантині чи ізоляції у спосіб, який відповідає їхньому статусу та ситуації. Вони повинні мати можливість спілкуватися з родинами та друзями за допомогою відповідних засобів і не повинні страждати від будь-якої форми маргіналізації чи дискримінації, у тому числі після повернення до громади.

V. Подолання викликів, з якими стикаються органи прокуратури та прокурори у надзвичайних ситуаціях

63. У надзвичайних ситуаціях, зокрема під час пандемії, органи прокуратури та прокурори повинні застосовувати закон, не відступаючи від очікуваних стандартів, суворо поважаючи права людини та основні свободи. У таких ситуаціях прокурори беруть на себе найбільшу відповідальність і обов'язки, оскільки саме в цей час вони найбільш потрібні.
64. Пандемія спричиняє безробіття та втрату доходу через зниження економічної активності та може мати тривалі негативні психологічні наслідки. Кількість випадків домашнього насильства, расизму та нетерпимості, зокрема насильства щодо медичного персоналу, може зростати. Відповідно, внаслідок можливого зростання злочинів проти незахищених осіб, а також злочинів проти власності, прокуратура може відчувати певні тимчасові труднощі.
65. Можливі інші проблеми, пов'язані з можливим зменшенням бюджету виділеного на

³⁴ Бельгія.

³⁵ Див. Висновок № 8 (2013) КРЕП щодо «Відносини між прокурорами та ЗМІ», п. 23.

прокуратуру, через жахливі економічні наслідки пандемії; а також виникає необхідність належного захисту прокурорів, працівників прокуратури, їхніх сімей і сторін у провадженні від ризиків викликаних пандемією.

66. Крім того, існує ризик поширення захворювання у в'язницях та установах тримання під вартою. Це викликає необхідність захистити персонал пенітенціарних установ, ув'язнених і затриманих, а також їхні родини від пандемії. У відповідних випадках органи прокуратури повинні вжити всіх необхідних заходів для захисту прав затриманих і ув'язнених.
67. Щоб мінімізувати наслідки пандемії, прокуратура повинна невідкладно та ефективно займатися злочинами, скоєними проти вразливих груп населення. Розглядаючи всі інші злочини, прокурори мають продовжувати свою діяльність у встановленому порядку. У разі потреби, розслідування, які не є невідкладними, можуть бути відкладеними, якщо межі та умови для цього завчасно встановлені законом.
68. Що стосується розслідувань порушень, які виникають внаслідок застосування заходів охорони здоров'я, слід постійно враховувати баланс між захистом прав людини та здоров'ям населення та окремих осіб.
69. Оскільки виклики, з якими стикаються прокурори в надзвичайних ситуаціях, є серйозними та складними, співпраця між органами прокуратури, органами юстиції та сторонами провадження є особливо необхідною для подолання цих викликів.
70. Під час надзвичайних ситуацій, у порівнянні зі звичайним часом, може бути підвищений ризик незаконного втручання, яке може завдати шкоди незалежності прокурорів. У зв'язку з цим, щоб зберегти внутрішню та зовнішню незалежність або автономію прокурорів і органів прокуратури, уряди та інші державні органи, засоби масової інформації, сторони процесу та громадянське суспільство повинні взяти на себе відповідальність щодо невтручання в прокурорську діяльність.
71. Що стосується оцінки роботи прокурорів, то будь-яке погіршення умов їх роботи та збільшення навантаження внаслідок надзвичайної ситуації має бути належним чином враховано.
72. З метою захисту прокурорів, працівників прокуратури, сторін провадження, затриманих і ув'язнених від пандемії, в приміщеннях органів прокуратури мають бути вжиті всі фізичні заходи для гарантування їх безпеки, наприклад, шляхом організації чергувань для прокурорів і працівників прокуратури, а також у в'язницях і місцях тримання під вартою повинні бути наявні всі необхідні засоби очищення та санітарні засоби.
73. Крім того, замість особистого контакту слід забезпечувати ефективну дистанційну роботу через системи телеконференцій і відеоконференцій, шляхом розвитку технологічної інфраструктури.
74. У надзвичайних ситуаціях виділення необхідного бюджету має ключове значення для забезпечення того, щоб органи прокуратури були оснащені всіма необхідними засобами, які відповідають очікуваним стандартам, і щоб такі ситуації не впливали суттєво на їх діяльність.
75. Прокурори не повинні йти на компроміс, зменшуючи або обмежуючи стандарти професійної етики навіть у надзвичайних ситуаціях, і повинні усвідомлювати, що виклики слід вирішувати, дотримуючись цих стандартів.
76. Для того, щоб прокурори та працівники прокуратури не лише адаптувалися до нових режимів та умов роботи, а й належним чином захистилися від надзвичайної ситуації, як пандемія, необхідно ефективно розгорнути тренінгову діяльність та забезпечити всіляку експертну підтримку цього.

77. Органи прокуратури повинні підтримувати контакти з національними органами охорони здоров'я та періодично оцінювати заходи запобігання, яких слід застосувати.
78. У разі потреби органам прокуратури, суду, правоохоронним органам, а також у місцях позбавлення волі та установах тримання під вартою має бути наданий медичний персонал. Заходи, які мінімізують ризики в цих місцях, повинні регулярно контролюватися відповідно до рекомендацій фахівців.
79. Якщо ризики значно збільшуються через надзвичайну ситуацію, то для того, щоб керувати ними та, можливо, відтермінувати певну діяльність, можна прийняти правові та адміністративні норми, при цьому суворо дотримуючись прав людини та попередньо встановлюючи обмеження.

VI. Міжнародне співробітництво та труднощі під час пандемії

80. Така надзвичайна ситуація, як пандемія, створює надзвичайно серйозні проблеми для міжнародного співробітництва. У той час, коли заходи ізоляції та карантину впливають навіть на найпростішу діяльність прокуратури в країнах, закриті кордони та карантинні заходи ще сильніше впливають на будь-який вид міжнародного співробітництва, включаючи транскордонне співробітництво.
81. Певні елементи такої співпраці можуть бути повністю розірвані або суттєво затримуватись під час таких надзвичайних ситуацій як пандемія, наприклад, у випадках взаємної правової допомоги, при виконанні європейських ордерів на арешт, екстрадиції, для спільних слідчих груп та інших заходів, пов'язаних із фізичним переміщенням осіб.
82. Вплив пандемії COVID-19 особливо посилив необхідність всіх зацікавлених сторін активізувати зусилля для боротьби зі злочинністю.
83. Оскільки спеціальні заходи, пов'язані з пандемією COVID-19, різняться в державах-членах, прокуратури в різних державах повинні активізувати консультації між собою для розробки більш ефективних та інноваційних форм співпраці та максимального підвищення ефективності роботи. З метою зміцнення міжнародного співробітництва та координації, органи прокуратури держав-членів повинні завчасно оголошувати свої екстрені контакти для таких ситуацій.
84. Передові практики слід визначити та використати для розробки нових протоколів і процедур, пов'язаних із ефективним функціонуванням органів прокуратури під час пандемії COVID-19. Вони повинні включати ширше використання технологій, таких як онлайн-процедури для передачі справ, відеоконференції, юридичне визнання електронних доказів або доказів, наданих електронними засобами, створення електронних файлів справ і систем управління доказами, а також використання надзвичайних регламентів. Передові практики також можуть включати сприяння дистанційній участі потерпілих і свідків у досудовому провадженні. Нагляд і підзвітність прокурорів у контексті положень про надзвичайні ситуації повинні забезпечуватись протягом усього періоду надзвичайної ситуації.
85. Через труднощі з передачею паперових документів за умов пандемії, органи прокуратури повинні розглянути можливість прийняття й обробки запитів про взаємну правову допомогу та запитів про екстрадицію, якщо вони надсилаються електронною поштою. Держави, які мають обов'язкову вимогу щодо надання правової допомоги лише при отриманні паперових запитів, повинні тимчасово переглянути такі вимоги та спробувати обробляти запити на основі електронних копій до отримання відповідних паперових запитів.

86. З огляду на поточні обмеження вільного пересування осіб між державами, органи прокуратури повинні розглянути можливість прийняття й опрацювання запитів про дозвіл на транзит екстрадованих осіб електронною поштою, що допоможе скоротити кількість робочого часу й необхідних ресурсів під час пандемії та оперативніше реагувати на запити.
87. Оскільки особи, які підлягають екстрадиції, перебувають під вартою, а також існують численні проблеми (технічні, організаційні, фінансові), пов'язані з їхньою передачею, запитувані держави та держави транзиту повинні розглянути можливість надання допомоги у застосуванні спрощених процедур встановлених правил карантину для офіційних представників держав, що подають запит, які подорожують на їхню територію з місією організувати передачу цих осіб.

VII. Рекомендації

Вступ

1. Згідно з міжнародними документами, ратифікованими державами-членами Ради Європи, перед застосуванням надзвичайних заходів має бути офіційно оголошено надзвичайний стан.
2. Оскільки немає єдино визначеної моделі оголошення надзвичайного стану і саме фактична ситуація визначатиме його фактичні масштаби та обґрунтування, необхідною передумовою для оголошення надзвичайного стану має бути те, що повноважень, передбачених звичайним законодавством, недостатньо для подолання надзвичайної ситуації. Таким чином, кінцевою метою будь-якого надзвичайного стану має бути те, щоб держава пододала надзвичайну ситуацію та якнайшвидше повернулася до нормального стану.
3. Правове підґрунтя, на якому органи прокуратури повинні будуть діяти під час надзвичайних ситуацій, таких як пандемія, визначається міжнародними документами, такими як ЄКПЛ та МПГПП, ратифікованими державами-членами, що визначають набір умов, яких необхідно дотримуватися в таких ситуаціях (наприклад, прав, від яких не можна відступати, або інших прав, необхідних для дотримання прав, від яких не можна відступати), а також конституційним чи іншим національним законодавством.
4. Сфера відповідальності прокурорів щодо сприяння та зміцнення верховенства права має багато невід'ємних аспектів, які створюють серйозні виклики для прокурорів. Ці виклики є особливо складними в контексті надзвичайних ситуацій.
5. Пандемія COVID-19 викликала глобальну кризу у сфері охорони здоров'я — надзвичайну ситуацію в галузі суспільної охорони здоров'я, яких не виникало уже понад сторіччя. Безпрецедентна ситуація у світі, пов'язана із боротьбою з пандемією, поставила перед органами прокуратури такі ж безпрецедентні завдання.

Рекомендації

1. Якщо має бути оголошено надзвичайний стан, що передбачає відступ від прав, викладених у ЄКПЛ, відповідно до статті 15, або викладених у МПГПП, відповідно до статті 4, то потрібно зробити офіційне оголошення до набрання цим відступом чинності.

2. Обмеження, запроваджені внаслідок пандемії, можуть вплинути не лише на громадянські та політичні права, захищені ЄКПЛ, а й на економічні, соціальні та культурні права з можливим ризиком дискримінації окремих груп. Таким чином, обмеження, які мають бути введені, мають поважати зобов'язання щодо прав людини та гарантувати, що надзвичайна ситуація у сфері охорони здоров'я не буде використовуватися як привід для порушення прав людини, а буде спрямована насамперед на захист людей.
3. Законодавство, що регулює вжиття заходів під час надзвичайних ситуацій, повинно передусім поважати права, від яких не можна відступати. Законодавство, що поширюється на інші права, повинне базуватися на головному принципі верховенства права, а також на принципах необхідності, адекватності, рівності та забороні дискримінації, пропорційності, тимчасовості, ефективного (парламентського та судового) контролю, передбачуваності законодавства у надзвичайних ситуаціях та лояльної співпраці між державними інституціями.
4. Подібно до того, як слід захищати цілісність судової системи, включаючи її компетенцію, незалежність і неупередженість, особливо що стосується повного доступу до суду та ефективного засобу правового захисту для захисту прав людини в надзвичайних ситуаціях, цілісність прокуратури та її організація також повинні бути захищені із застосуванням тієї ж аргументації.
5. Під час забезпечення прокурорів, співробітників прокуратури та членів їх сімей від зараження, або при наданні інфікованим необхідної медичної допомоги, функціонування органів прокуратури, як і судів, має адаптуватися до обставин, викликаних надзвичайною ситуацією, але водночас повинна бути можливість працювати з терміновими справами чи рішеннями. Органи прокуратури повинні на ранній стадії вжити всіх необхідних заходів для відновлення справ, розгляд яких було відкладено через надзвичайну ситуацію.
6. Розвиток нових технологій та постійне вдосконалення систем відеоконференцв'язку в судових органах держав-членів Ради Європи створили нові можливості для забезпечення допиту свідків, експертів і обвинувачених. Метою їхнього використання має бути сприяння слуханню, яке має дозволити сторонам повною мірою брати у ньому участь, і зробити дистанційне провадження та слухання якомога ближчими до звичайної практики в прокуратурі та суді, дотримуючись однакових прав і гарантій.
7. Може бути передбачено створення груп реагування на кризові ситуації в рамках прокуратури на центральному, регіональному та місцевому рівнях, а також інші організаційні заходи, спрямовані на вирішення конкретних нагальних ситуацій у державі-члені.
8. Відповідно до системи прокуратури в кожній державі-члені, прокуратура, наприклад, на центральному рівні повинна видати вказівки, в яких висвітлюються механізми співпраці як всередині, так і за межами прокуратури в конкретних обставинах надзвичайної ситуації. Від прокурорів та органів прокуратури по всій державі слід очікувати єдності в застосуванні законів і правил.
9. Під час надзвичайних ситуацій органи прокуратури можуть встановлювати спеціальні механізми та процедури координації з іншими установами, такими як правоохоронні органи, слідчі органи й органи контролю, суди, заклади охорони здоров'я, засоби масової інформації, професійні асоціації прокурорів та інші організації громадянського суспільства.
10. Там, де це доцільно, органи прокуратури та прокурори повинні особливо стежити за тим, чи не втручається застосування надзвичайних заходів у основоположні права людини більшою мірою, ніж це є необхідно.

Вони повинні застосовувати закон, не поступаючись очікуваними стандартами, суворо поважаючи права людини та основоположні свободи.

11. Залежно від національного законодавства, органи прокуратури, окрім втручання у сферу кримінального права, також можуть бути покликані контролювати необхідність, пропорційність та адекватність надзвичайних заходів, прийнятих поза сферою кримінального права.
12. Усі обмежувальні заходи слід вживати відповідно до міжнародних стандартів і зобов'язань у галузі прав людини, а також гарантувати, щоб будь-яке втручання в ці права було пропорційним та обмеженим як за часом, так і за обсягом, і щоб вони застосовувалися до ситуацій, коли це справді необхідно в демократичному суспільстві. Застосування цих заходів не повинно бути дискримінаційним.
13. Така надзвичайна ситуація, як пандемія, створює надзвичайно серйозні проблеми для міжнародного співробітництва. Закриті кордони та карантинні заходи ще сильніше впливають на будь-яке міжнародне, в тому числі транскордонне, співробітництво.
14. Певні елементи такої співпраці можуть бути повністю призупинені або суттєво сповільнені під час надзвичайної ситуації, такої як пандемія. Для максимальної ефективності роботи, органи прокуратури повинні посилити консультації, щоб розробити більш ефективні та інноваційні форми співпраці.
15. Органи прокуратури повинні розглянути можливість застосування спрощених процедур під час надзвичайних ситуацій, наприклад, — приймати й опрацьовувати запити про взаємну правову допомогу та запити про екстрадицію, якщо вони надсилаються електронною поштою. Держави повинні розглянути можливість надання допомоги й застосування спрощених процедур встановлених правил карантину для посадових осіб із запитуючих держав.
16. Враховуючи, що держави-члени, безсумнівно, проведуть оцінку впливу пандемії на свої судові системи та регулярне функціонування судів і прокуратури, а також враховуючи, що ці оцінки можуть містити цінну інформацію, КРЄП може попросити держави-члени поділитися результатами цих оцінок, щоб зрозуміти, чи потребує поточний Висновок оновлення в майбутньому.