



КРЕП(2021)6

Страсбург, 26 листопада 2021 року

КОНСУЛЬТАТИВНА РАДА ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРОКУРОРІВ (КРЕП)

Висновок № 16 (2021) КРЕП:

Наслідки рішень міжнародних судів і договірних органів щодо реальної незалежності прокурорів

I. Вступ: мета й сфера застосування Висновку

1. Відповідно до мандату, наданого Комітетом Міністрів Ради Європи, Консультативна рада європейських прокурорів (КРЕП) підготувала цей Висновок про наслідки рішень міжнародних судів і договірних органів щодо реальної незалежності та ефективної автономії прокурорів і пов'язаних з цим аспектів.
2. КРЕП обрала цю тему з метою висвітлити вплив рішень міжнародних судів і договірних органів на незалежність прокурорів. Хоча багато таких рішень концентруються більше на незалежності судової влади, така незалежність тісно пов'язана з незалежністю прокурорів, оскільки незалежність та автономія органів прокуратури є неминучим наслідком незалежності судової влади². Прокурори повинні бути автономними у прийнятті рішень і повинні виконувати свої обов'язки незалежно від зовнішнього тиску чи втручання, зважаючи на принципи поділу влади та підзвітності³. Таким чином, держави-члени повинні прийняти відповідні

¹ Переклад здійснено в межах проекту 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. Висновок 9 (2014) КРЕП про європейські норми та принципи щодо прокурорів, Римська хартія, розділ IV.

³ Див. Висновок 9 (2014) КРЕП про європейські норми та принципи щодо прокурорів, Римська хартія, розділ V.

положення для посилення незалежності, підзвітності та етики прокурорів паралельно з незалежністю суддів⁴.

3. Системи кримінальної юстиції відрізняються по всій Європі. Різні системи побудовані на різних правових культурах, тому не існує єдиної моделі для всіх держав. Наприклад, існують важливі відмінності між системами зі змагальним кримінальним процесом та системами з інквізиційним кримінальним процесом⁵. Утім, протягом століть європейські системи кримінальної юстиції досить багато запозичили одна в одній, внаслідок чого сьогодні, напевно, не існує чистих систем. Запозичення між системами призвело до відповідного ступеня збігу⁶.
4. Найважливішим фактором збігу й фактором, який справді об'єднує всі ці системи, є вимога незалежності органів прокуратури як передумови верховенства права та незалежності судової системи, про що було згадано у пункті 2 цього Висновку. Через серйозність наслідків кримінального розслідування та судового розгляду для особи, адже вони можуть призвести до засудження та покарання, прокурор повинен діяти обережно та справедливо, вирішуючи, чи притягувати особу до відповідальності та за яким обвинуваченням. У такому випадку прокурор, як і суддя, не має брати участь у справі, у якій він/вона має особистий інтерес, і тому може підлягати певним професійним обмеженням для забезпечення його/її власної неупередженості та недоторканності⁷.
5. Незалежність прокурорів необхідна для виконання ними їхньої місії. Вона зміцнює їхню роль у правовій державі та суспільстві, а також гарантує чесне й ефективне функціонування системи правосуддя та реалізацію всіх переваг незалежності судової влади. Тому, подібно до закріпленої за суддями незалежності, незалежність прокурорів не є прерогативою чи привілеєм, наданими в їхніх інтересах, а гарантією чесного, неупередженого та ефективного правосуддя, яке захищає і суспільство, і приватні інтереси відповідних осіб⁸.
6. У тих країнах, де прокуратура є частиною уряду або підпорядковується уряду, держава повинна забезпечити, щоб характер та обсяг державних повноважень стосовно прокуратури був чітко визначений законом, і щоб уряд виконував свої повноваження прозоро й відповідно до міжнародних договорів і стандартів, національного законодавства та загальних принципів права⁹.

⁴ Висновок 13 (2018) КРЕП про незалежність, підзвітність та етику прокурорів, Рекомендації, розділ і.

⁵ Див. Звіт про європейські стандарти щодо незалежності судової системи: Частина II — Прокуратура, ухвалений Венеціанською комісією на 85-й Пленарній сесії (Венеція, 17-18 грудня 2010 року), п. 7.

⁶ Див. Звіт про європейські стандарти щодо незалежності судової системи: Частина II — Прокуратура, ухвалений Венеціанською комісією на 85-й Пленарній сесії (Венеція, 17-18 грудня 2010 року), п. 9.

⁷ Див. Звіт про європейські стандарти щодо незалежності судової системи: Частина II — Прокуратура, ухвалений Венеціанською комісією на 85-й Пленарній сесії (Венеція, 17-18 грудня 2010 року), п. 16-17.

⁸ Див. Висновок 4 (2009) КРЕП про взаємини між суддями та прокурорами у демократичному суспільстві, п. 27.

⁹ Див. Висновок 9 (2014) КРЕП про європейські норми та принципи щодо прокурорів, п. 33.

7. Незалежність та автономія прокурорів та органів прокуратури повинні підтримуватися¹⁰ і гарантуватися законом на найвищому рівні подібно до незалежності та автономії суддів. У тих країнах, де прокуратура не залежить від уряду, держава повинна вжити ефективних заходів для забезпечення того, щоб характер та обсяг такої незалежності визначався законом¹¹, а не лише адміністративними регламентами. Повністю незалежна система прокуратури залишається запорукою безумовної неупередженості прокурорів.
8. Практика міжнародних судів і рішення договірних органів можуть також відігравати важливу роль. Цей Висновок має на меті оцінити вплив такої практики та рішень на незалежність органів прокуратури й окремих прокурорів.
9. Цей Висновок підготований на основі Європейської конвенції з прав людини (далі — ЄКПЛ) та відповідної практики Європейського суду з прав людини (далі — ЄСПЛ), а також практики Суду Європейського Союзу (далі — СУД ЄС) та відповідних рішень договірних органів Організації Об'єднаних Націй.
10. Цей Висновок також ґрунтується на попередніх Висновках КРЄП, зокрема Висновку 9 (2014) про європейські норми та принципи щодо прокурорів, в тому числі на Римській хартії, на Висновку 13 (2018) КРЄП про незалежність, підзвітність та етику прокурорів, а також на Рекомендації Rec(2000)19 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи про роль прокуратури в системі кримінальної юстиції (далі — Рекомендація Rec(2000)19) та на Рекомендації Rec(2012)11 Комітету Міністрів державам-членам про роль прокурорів за межами системи кримінальної юстиції (далі — Рекомендація Rec(2012)11).
11. КРЄП також ознайомилася з Керівними принципами ООН щодо ролі прокурорів, ухваленими у 1990 році¹², а також Стандартами професійної відповідальності та викладом основних обов'язків і прав прокурорів, прийнятими Міжнародною асоціацією прокурорів (МАП) у 1999 році¹³.
12. У ході підготовки цього Висновку КРЄП опиралася на вагомні внески таких осіб: Жоао Мануель да Сілва Мігель (Португалія), Хосе Мануель Сантос Паїс (Португалія), Яна Зезулова (Чеська Республіка) та Іоана Бара-Бушіла (Румунія). КРЄП висловлює вдячність за їхній цінний експертний внесок у цю роботу.

¹⁰ Див. Висновок 9 (2014) КРЄП про європейські норми та принципи щодо прокурорів, Римська хартія, розділ IV.

¹¹ Див. Rec(2000)19, п. 14. Див. також Висновок 9 (2014) КРЄП про європейські норми та принципи щодо прокурорів, п. 33.

¹² На Восьмому конгресі ООН із попередження злочинності та поведження з правопорушниками, Гавана, Куба, з 27 серпня по 7 вересня 1990 року.

¹³ Ці Стандарти є міжнародним еталоном поведінки окремих прокурорів та органів прокуратури. Ними встановлено, що використання прокурором своєї дискреції, якщо це дозволено відповідною правовою системою, повинне відбуватися незалежно та без політичного втручання. Якщо органи, які не є органами прокуратури, мають право давати загальні або конкретні інструкції прокурорам, такі інструкції повинні бути прозорими, відповідати законним повноваженням і встановленим керівним принципам, спрямованим на забезпечення дійсної незалежності органів прокуратури та її сприйняття як такої.

II. Рішення міжнародних судів щодо реальної незалежності судової системи в цілому та прокурорів і органів прокуратури зокрема

A. Розроблені КРЄП принципи щодо незалежності прокурорів та органів прокуратури

13. Відповідно до КРЄП, поняття «незалежність» означає, що прокурори вільні від незаконного втручання у виконання своїх обов'язків з метою забезпечення повного дотримання та застосування закону і принципу верховенства права, і що вони не піддаються жодному політичному тиску або будь-якому незаконному впливу. Незалежність охоплює не лише прокуратуру в цілому, а і її конкретні органи та окремих прокурорів¹⁴.
14. З практичної точки зору вищенаведене зводиться до кількох важливих принципів для реалізації такої незалежності:
- по-перше, заходи для забезпечення такої незалежності повинні встановлюватися через відповідне національне законодавство подібно до того, що стосується незалежності суддів¹⁵;
 - тому статус, незалежність, порядок зайняття посад і кар'єра прокурорів, подібно до суддів, повинні чітко встановлюватися законом і ґрунтуватися на прозорих та об'єктивних критеріях¹⁶;
 - статус прокурорів повинен забезпечувати їхню зовнішню та внутрішню незалежність, бажано із закріпленням у положеннях на найвищому юридичному рівні та із гарантуванням їхнього застосування таким органом як Рада прокурорів, зокрема у питаннях призначення, кар'єри та дисципліни¹⁷. Особливо важливо забезпечити належне перебування на посаді та відповідні заходи щодо просування по службі, дисципліни та звільнення прокурорів¹⁸;
 - протягом кар'єри прокурорів, в тому числі при їх підборі та підвищенні, прокурорів потрібно обирати на підставі їхніх умінь, знань та етичних цінностей, вони повинні проходити належну підготовку для незалежного й неупередженого виконання ними своїх функцій з повним дотриманням етичних стандартів¹⁹;

¹⁴ Див. Висновок 13 (2018) КРЄП про незалежність, підзвітність та етику прокурорів, п. 15-16.

¹⁵ Висновок 13 (2018) КРЄП про незалежність, підзвітність та етику прокурорів, Рекомендації, розділ і.

¹⁶ Висновок 13 (2018) КРЄП про незалежність, підзвітність та етику прокурорів, Рекомендації, розділ ііі.

¹⁷ Висновок 13 (2018) КРЄП про незалежність, підзвітність та етику прокурорів, Рекомендації, розділ ііі.

¹⁸ Див. Звіт про європейські стандарти щодо незалежності судової системи: Частина II — Прокуратура, ухвалений Венеціанською комісією на 85-й Пленарній сесії (Венеція, 17-18 грудня 2010 року), п. 18; див. також Висновок 9 (2014) КРЄП про європейські норми та принципи стосовно прокурорів, п. 53.

¹⁹ Висновок 13 (2018) КРЄП про незалежність, підзвітність та етику прокурорів, Рекомендації, розділ іі.

- вказівки від органів виконавчої влади щодо конкретних справ взагалі небажані. У цьому контексті потрібно заборонити вказівки про нездійснення кримінального переслідування, а вказівки про здійснення кримінального переслідування повинні суворо регулюватися відповідно до Рекомендації Rec(2000)19²⁰;
- загальні вказівки щодо пріоритетності прокурорської діяльності, оскільки вони впливають із закону, розвитку міжнародного співробітництва або вимог щодо організації служби повинні надаватися відповідно до закону письмово та у цілком прозорий спосіб²¹. Якщо вказівки прокурорам надають їхні керівники в органі прокуратури, то вони повинні бути надані у письмовому вигляді, прозоро та завжди з метою застосування закону, пошуку правди та забезпечення належного відправлення правосуддя, а також з дотриманням прав людини та основоположних свобод²²;
- статус, винагорода та ставлення до прокурорів, а також надання виділених для органів прокуратури фінансових, людських та інших ресурсів повинні відповідати, як і з ресурсами для суддів, винятковому характеру місії та конкретним обов'язкам прокурорів²³;
- держави-члени повинні захищати прокурорів при виконанні ними своїх функцій і, за потреби, членів їхніх сімей та засоби до існування²⁴;
- якщо держави-члени хочуть закріпити або зберегти статус судового органу за прокурорами у розумінні Європейської конвенції з прав людини, у своїх системах адміністративної та ієрархічної організації вони повинні забезпечити, аби такий статус надавав їм усі гарантії, зокрема ті, що потрібні для незалежності²⁵;
- широка громадськість і зацікавлені особи повинні на вимогу отримувати відповідну інформацію про прокуратуру та її діяльність. Одночасно прокурори повинні відігравати ключову роль у розповсюдженні такої інформації через відповідні канали та згідно із законом, забезпечуючи при цьому дотримання незалежності прокуратури, презумпції невинуватості, потреб розслідування, захисту персональних даних та інших відповідних аспектів²⁶.

15. Що стосується строку повноважень прокурорів, важливо пригадати схвалену Венеціанською комісією позицію, що прокурори повинні мати можливість будувати

²⁰ Висновок 13 (2018) КРЕП про незалежність, підзвітність та етику прокурорів, Рекомендації, розділ іv.

²¹ Висновок 13 (2018) КРЕП про незалежність, підзвітність та етику прокурорів, п. 34-35.

²² Висновок 13 (2018) КРЕП про незалежність, підзвітність та етику прокурорів, п. 40, Рекомендації, розділ vi.

²³ Висновок 13 (2018) КРЕП про незалежність, підзвітність та етику прокурорів, Рекомендації, розділ xi.

²⁴ Висновок 13 (2018) КРЕП про незалежність, підзвітність та етику прокурорів, Рекомендації, розділ ix.

²⁵ Висновок 13 (2018) КРЕП про незалежність, підзвітність та етику прокурорів, Рекомендації, розділ xii.

²⁶ Висновок 13 (2018) КРЕП про незалежність, підзвітність та етику прокурорів, Рекомендації, розділ vii.

кар'єру до виходу на пенсію. Призначення на посаду на обмежений строк з можливістю повторного призначення несуть ризик, що прокурор може приймати рішення не на підставі закону, а з метою задовольнити тих, хто повторно призначатиме його на посаду²⁷.

В. Практика Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ)

16. У статті 6 Європейської конвенції вказано, що кожен має право на розгляд його справи незалежним і неупередженим судом, створеним на підставі закону. Існує широка практика щодо того, яким повинен бути незалежний суд. Актуальність цього поняття впливає з того, що це необхідний елемент судової системи для посилення та функціонування верховенства права. Незалежний та неупереджений суд гарантує дотримання прав людини та основоположних свобод і має важливе значення для забезпечення довіри громадськості до судової системи у демократичному суспільстві.
17. Дотепер ЄСПЛ досліджував незалежність та автономію прокурорів лише в обмеженому обсязі на відміну від практики щодо суддів, яка є більш вичерпною. Ці концепції щодо прокурорів порушувалися лише у деяких рішеннях. Проте, оскільки на думку КРЕП незалежність та автономія органів прокуратури є неминучим наслідком незалежності судової влади²⁸ (див. також п. 2 і 4 цього Висновку), наведені у рішеннях стосовно судової влади рекомендації можуть певною мірою застосовуватися до органів прокуратури з відповідними змінами.
18. Концепція незалежного суду вимагає незалежності не лише від органів виконавчої влади та учасників процесу, а й від законодавчої влади також²⁹. Крім того, аби визначитися, чи може суд вважатися незалежним згідно зі статтею 6 ЄКПЛ, видимість незалежності також може мати значення³⁰.
19. ЄСПЛ детальніше розглядає важливість видимості незалежності та наголошує, що тут йдеться про довіру, яку суди в демократичному суспільстві повинні викликати у громадськості і насамперед, оскільки йдеться про судові провадження, в обвинуваченого³¹.

²⁷ Див. Звіт про європейські стандарти щодо незалежності судової системи: Частина II — Прокуратура, ухвалений Венеціанською комісією на 85-й Пленарній сесії (Венеція, 17-18 грудня 2010 року), п. 50.

²⁸ Див. Висновок 9 (2014) КРЕП про європейські норми та принципи щодо прокурорів, Римська хартія, розділ IV.

²⁹ Справа «Нінн-Гансен проти Данії» (*Ninn-Hansen v. Denmark*) (ухв.), № 28972/95, 18 травня 1999 року, п. 93.

³⁰ Справа «Срамек проти Австрії» (*Sramek v. Austria*), № 8790/79, 22 жовтня 1984 року, § 42. Див., з відповідними змінами, справу «Кемпбелл і Фелл проти Сполученого Королівства» (*Campbell and Fell v. the United Kingdom*), № 7819/77 та № 7878/77, 28 червня 1984 року, серія А № 80, с. 39-40, п. 78; та справу «П'єрсак проти Бельгії» (*Piersack v. Belgium*), № 8692/79, 1 жовтня 1982 року, серія А № 53, с. 14-15, п. 30.

³¹ Справа «Саїнер проти Туреччини» (*Şahiner v. Turkey*), № 29279/95, 25 вересня 2001 року, § 44. Стосовно цивільного аспекту див. справу «Сасілоп-Лормін проти Франції» (*Sacilor Lormines v. France*), № 65411/01, 9 листопада 2006 року, § 63; справу «Грейс Гатт проти Мальти» (*Grace Gatt v. Malta*), № 46466/16, 8 жовтня 2019 року, § 85.

20. Дотримання вимог незалежності суду оцінюється на підставі встановлених законом критеріїв, як-от спосіб призначення його членів і строк перебування на посаді або наявність достатніх гарантій від ризику зовнішнього тиску³².
21. Зокрема, незмінюваність суддів органами виконавчої влади протягом строку їхніх повноважень прийнято вважати наслідком їхньої незалежності, яка гарантується статтею 6 ЄКПЛ³³.
22. Навіть якщо ЄСПЛ встановив, що стаття 6 ЄКПЛ вимагає незалежності судів не лише від органів виконавчої влади та учасників процесу, а й від законодавчої влади також, одне лише призначення суддів парламентом не може розглядатися як спроба поставити під сумнів їхню незалежність або неупередженість³⁴.
23. Допускається призначати суддів органами виконавчої влади лише за умови, що призначені особи вільні від впливу або тиску при виконанні своїх функцій³⁵.
24. Вимога неупередженості має два аспекти: перший — суд повинен бути суб'єктивно вільним від особистих упереджень, і друге — суд повинен бути неупередженим з об'єктивної точки зору, тобто повинен надати достатні гарантії, які б виключали будь-які виправдані сумніви щодо цього³⁶.
25. Що стосується строку перебування суддів на посаді, немає встановленого мінімального строку таких повноважень. Хоча незмінюваність суддів органами виконавчої влади протягом строку їхніх повноважень прийнято вважати наслідком їхньої незалежності³⁷, відсутність офіційного визнання такої незмінюваності на рівні закону сама по собі не означає відсутності незалежності за умови, що незмінюваність визнається на практиці та присутні інші необхідні гарантії³⁸.

³² Справа «Мустафа Тунч і Фечіре Тунч проти Туреччини» (*Mustafa Tunç and Fecire Tunç v. Turkey*) [ВП], № 24014/05, 14 квітня 2015 року, § 221; справа «Фіндлі проти Сполученого Королівства» (*Findlay v. the United Kingdom*), № 22107/93, 25 лютого 1997 року, § 73; справа «Браян проти Сполученого Королівства» (*Bryan v. the United Kingdom*), № 19178/91, 22 листопада 1995 року, серія А № 335-А, с. 15, п. 37. Стосовно цивільного аспекту див. справу «Лангборгер проти Швеції» (*Langborger v. Sweden*), № 11179/84, 22 червня 1989 року, § 32; справу «Клейн та інші проти Нідерландів» (*Kleyn and Others v. the Netherlands*) [ВП], (№ 39343/98, 39651/98, 43147/98 та 46664/99), 6 травня 2003 року, § 190.

³³ Справа «Кемпбелл і Фелл проти Сполученого Королівства» (*Campbell and Fell v. the United Kingdom*), № 7819/77 та № 7878/77, 28 червня 1984 року, серія А № 80, с. 39-40, п. 80.

³⁴ Справа «Філіппіні проти Сан-Маріно» (*Filippini v. San Marino*) (ухв.), № 10526/02, 26 серпня 2003 року, § 8; справа «Нінн-Гансен проти Данії» (*Ninn-Hansen v. Denmark*) (ухв.), № 28972/95, 18 травня 1999 року, §§ 89, 93.

³⁵ Справа «Хенрик Урбан і Ришард Урбан проти Польщі» (*Henryk Urban and Ryszard Urban v. Poland*), № 23614/08, 30 листопада 2010 року, § 49; справа «Кемпбелл і Фелл проти Сполученого Королівства» (*Campbell and Fell v. the United Kingdom*), № 7819/77 і № 7878/77, 28 червня 1984 року, § 79; справа «Мактуф і Дам'янович проти Боснії та Герцеговини» (*Maktouf and Damjanović v. Bosnia and Herzegovina*) [ВП], № 2312/08 і № 34179/08, 18 липня 2013 року, § 49.

³⁶ Справа «Фіндлі проти Сполученого Королівства» (*Findlay v. the United Kingdom*), 25 лютого 1997 року, Звіти про постанови та рішення 1997-I, с. 281, § 73.

³⁷ Справа «Кемпбелл і Фелл проти Сполученого Королівства» (*Campbell and Fell v. the United Kingdom*), № 7819/77 та № 7878/77, 28 червня 1984 року, серія А № 80, с. 39-40, п. 80.

³⁸ Справа «Кемпбелл і Фелл проти Сполученого Королівства» (*Campbell and Fell v. the United Kingdom*), № 7819/77 і 7878/77, 28 червня 1984 року, § 80.

26. Незалежність суддів вимагає, щоб окремі судді були вільні не лише від незаконного впливу ззовні, а й також в межах судової системи. Ця внутрішня незалежність судової системи вимагає, щоб судді були вільними від вказівок або тиску з боку інших суддів або тих, хто має адміністративні повноваження в суді, такі як голова суду або голова відділу в суді³⁹.
27. Зокрема, сумніви щодо незалежності та неупередженості суду можуть вважатися об'єктивно обґрунтованими з огляду на повторювані та часті заміни членів суду у кримінальній справі, які здійснюються з невстановлених причин і не обмежуються процесуальними гарантіями⁴⁰.
28. У зв'язку з цим, якщо серед членів суду є особи, які перебувають у підлеглому положенні з точки зору їхніх обов'язків та організації служби відносно однієї зі сторін, обвинувачені можуть мати законні підстави для сумнівів щодо незалежності таких осіб. Така ситуація суттєво впливає на довіру, яку суди повинні викликати у демократичному суспільстві⁴¹.
29. Принципи, які застосовуються при визначенні того, чи можна вважати суд незалежним і неупередженим у розумінні ЄКПЛ, застосовуються не лише до професійних суддів, а також і до народних засідателів і присяжних⁴².
30. У демократичному суспільстві суди та органи розслідування повинні залишатися незалежними від політичного тиску. Тому це в інтересах суспільства підтримувати довіру до незалежності та політичної нейтральності органів прокуратури держави⁴³.
31. Більше того, щоб розслідування було ефективним, відповідальні за проведення розслідування особи повинні бути незалежними й неупередженими як за законом, так і на практиці. Це означає не тільки відсутність ієрархічного або інституційного зв'язку з причетними до подій особами, а й реальну незалежність⁴⁴.
32. Над розслідуванням чи його результатами повинен бути достатній громадський контроль для гарантування підзвітності на практиці та в теорії, підтримки довіри

³⁹ Справа «Парлов-Ткалчіч проти Хорватії» (*Parlov-Tkalčić v. Croatia*), № 24810/06, 22 грудня 2009 року, § 86; справа «Дактарас проти Литви» (*Daktaras v. Lithuania*), № 42095/98, 10 жовтня 2000 року, § 36; справа «Моїсеєв проти Росії» (*Moiseyev v. Russia*), № 62936/00, 9 жовтня 2008 року, § 184; справа «Сасілор-Лормін проти Франції» (*Sacilor Lormines v. France*), № 65411/01, 9 листопада 2006 року, § 59.

⁴⁰ Справа «Моїсеєв проти Росії» (*Moiseyev v. Russia*), № 62936/00, 9 жовтня 2008 року, § 184.

⁴¹ Справа «Саїнер проти Туреччини» (*Şahiner v. Turkey*), № 29279/95, 25 вересня 2001 року, § 45.

⁴² Справа «Холм проти Швеції» (*Holm v. Sweden*), № 14191/88, 25 листопада 1993 року, § 30.

⁴³ Справа «Гуджа проти Молдови» (*Guja v. Moldova*), № 14277/04, 12 лютого 2008 року, § 86 і 90.

⁴⁴ Справа «Колєві проти Болгарії» (*Kolevi v. Bulgaria*), № 1108/02, 5 листопада 2009 року, § 193; справа «Рамсахай та інші проти Нідерландів» (*Ramsahai and Others v. the Netherlands*) [ВП], № 52391/99, 15 травня 2007 року, §§ 321-332; справа «Хайндрава та Дзамашвілі проти Грузії» (*Khaindrava and Dzamashvili*), № 18183/05, 8 червня 2010 року, §§ 59-61; справа «Тахсін Акар проти Туреччини» (*Tahsin Acar v. Turkey*) [ВП], № 26307/95, 8 квітня 2004 року, §§ 222-225; справа «Гюлеч проти Туреччини» (*Güleç v. Turkey*), № 21593/93, 27 липня 1998 року, § 82; справа «Скавуццо-Гагер та інші проти Швейцарії» (*Scavuzzo-Hager and Others v. Switzerland*), № 41773/98, 7 лютого 2006 року, §§ 78 і 80-86; і справа «Ерґі проти Туреччини» (*Ergi v. Turkey*), № 23818/94, 28 лютого 1998 року, §§ 83-84.

суспільства до дотримання органами принципу верховенства права та запобігання будь-яким ознакам змови чи терпимості до незаконних дій⁴⁵.

33. До загальних процесуальних гарантій, які застосовуються у державах-членах, відносяться положення, які гарантують інституційну або функціональну незалежність прокурорів незалежно від того, є вони членами судової влади чи державними службовцями⁴⁶. Крім того, у деяких державах-членах прокурори захищені від незаконного тиску додатковими гарантіями, наприклад зобов'язанням переслідувати всі правопорушення, окрім дрібних⁴⁷ (виходячи з потреби дотримання принципу законності). В інших державах-членах, які визнають принцип дискреційного кримінального переслідування, важливе значення надається прозорості офіційних керівних принципів⁴⁸.
34. Системи прокуратури у деяких державах-членах мають ієрархічну структуру, де прокурори вищого рівня уповноважені видавати накази та вказівки прокурорам нижчого рівня. Незважаючи на цю структуру, правові системи держав-членів мають ряд гарантій для забезпечення ефективності та незалежності органів, відповідальних за кримінальні розслідування, стосовно прокурорів вищого рівня. Серед них:
- передача справи іншому органу в межах чи поза системою прокуратури;
 - особливі процедури проведення розслідування справ, пов'язаних з підозрами проти прокурорів вищого рівня;
 - відсторонення підозрюваного прокурора від виконання посадових обов'язків (стосовно прокурорів вищого рівня таке рішення приймається політичними органами, які відповідальні за його призначення); і
 - загальні гарантії, які забезпечують функціональну незалежність прокурорів від їхньої ієрархії та судового контролю за діяльністю прокуратури⁴⁹.
35. У 2020 році ЄСПЛ прямо послався на незалежність прокурорів, зазначивши, що усунення керівника органу прокуратури з посади та підстави, на яких це було здійснено, у цьому конкретному випадку навряд чи можна узгодити, особливо з урахуванням природи судової влади як незалежної гілки державної влади та принципу незалежності прокурорів, який — згідно з позиціями Ради Європи та відповідними міжнародними документами — є ключовим елементом збереження судової незалежності. На цьому тлі стало зрозуміло, що передчасне усунення заявника з посади керівника органу прокуратури суперечило самій меті збереження незалежності судової системи⁵⁰.

⁴⁵ Справа «Ангелова проти Болгарії» (*Anguelova v. Bulgaria*), № 38361/97, ЄСПЛ 2002 IV, § 140.

⁴⁶ Справа «Колєві проти Болгарії» (*Kolevi v. Bulgaria*), № 1108/02, 5 лютого 2010 року, §§ 148-149; справа «Василеску проти Румунії» (*Vasilescu v. Romania*), № 27053/95, 22 травня 1998 року, §§ 40-41; справа «Пантеа проти Румунії» (*Pantea v. Romania*), № 33343/96, 3 червня 2003 року, § 238; справа «Мулен проти Франції» (*Moulin v. France*), № 37104/06, 23 листопада 2011 року, §§ 57.

⁴⁷ Справа «Колєві проти Болгарії» (*Kolevi v. Bulgaria*), № 1108/02, 5 лютого 2010 року, §§ 149.

⁴⁸ Справа «Колєві проти Болгарії» (*Kolevi v. Bulgaria*), № 1108/02, 5 лютого 2010 року, §§ 149.

⁴⁹ Справа «Колєві проти Болгарії» (*Kolevi v. Bulgaria*), № 1108/02, 5 листопада 2009 року, § 142.

⁵⁰ Справа «Ковеші проти Румунії» (*Kövesi v. Romania*), № 3594/19, 5 травня 2020 року, § 208.

36. ЄСПЛ зазначив, що виконавча гілка влади не може усувати керівників органів прокуратури без незалежного судового розгляду⁵¹, а також додав, що передчасне припинення повноважень заявника було особливо суворою санкцією, яка беззаперечно мала негативний вплив у вигляді знеохочення не лише його, а й інших прокурорів і суддів від подальшої участі у громадському обговоренні законодавчих реформ, що стосуються судової системи, та незалежності судової системи загалом⁵². У такий спосіб ЄСПЛ підтвердив, з-поміж іншого, свободу слова прокурорів стосовно законодавчих реформ, які можуть вплинути на судову систему та її незалежність.

С. Практика Суду Справедливості Європейського Союзу (Суд ЄС)

37. Суд ЄС зазначив, що у статі 19 Договору про Європейський Союз міститься зобов'язання забезпечити незалежність судової системи, а також наголошується, що гарантія незалежності, яка притаманна процесу винесення судових рішень, вимагається не лише на рівні ЄС, а й на рівні держав-членів щодо національних судів. Поняття незалежності судової системи передбачає, зокрема, що конкретний орган виконує свої судові функції повністю автономно, без ієрархічних обмежень чи підпорядкування іншому органу та без наказів або вказівок від будь-якого джерела, а також, що він таким чином захищений від зовнішнього втручання чи тиску з метою вплинути на незалежне судження його членів та їхні рішення⁵³.
38. Суд ЄС також наголосив, що гарантії незалежності та неупередженості вимагають встановлення правил, зокрема щодо складу судового органу та призначення на посаду, строку повноважень і підстав для відсторонення, відводу та звільнення його членів, щоб розвіяти будь-які сумніви у людей щодо невразливості такого органу до зовнішніх факторів та його нейтралітету стосовно інтересів сторін перед ним. Аби визначити, чи є конкретний орган незалежним, судовою практикою вимагається, з-поміж іншого, щоб порядок звільнення його членів визначався конкретними законодавчими положеннями⁵⁴.
39. Щодо прокурорів та здійснюючи тлумачення поняття «судового органу, уповноваженого на видачу» європейського судового ордеру⁵⁵, Суд ЄС зазначив, що стаття 64 Конституції Франції гарантує незалежність судових органів, до яких відносяться судді та прокурори, і що прокуратура виконує свої обов'язки об'єктивно, без будь-яких вказівок від виконавчої влади у конкретній справі, оскільки міністр юстиції може надавати лише загальні інструкції прокурорам стосовно кримінально-правової політики з метою забезпечення послідовного застосування такої політики по всій території. На думку уряду, такі загальні інструкції за жодних обставин не можуть перешкоджати прокурору на власний розсуд визначати пропорційність видачі європейських ордерів на арешт. Крім того, прокуратура здійснює кримінальне

⁵¹ Справа «Ковеші проти Румунії» (*Kövesi v. Romania*), № 3594/19, 5 травня 2020 року, §§ 154, 201, 205 і 208-209. Див. також справу «Бака проти Угорщини» (*Baka v. Hungary*), № 20261/12, 23 червня 2016 року, §§ 156-157 і 164-167.

⁵² Справа «Ковеші проти Румунії» (*Kövesi v. Romania*), № 3594/19, 5 травня 2020 року, § 209.

⁵³ Справа C-64/16, (*Associação Sindical dos Juizes Portugueses*), 28 лютого 2018 року, §§ 42 і 44.

⁵⁴ Справа C-64/16, (*Associação Sindical dos Juizes Portugueses*), 28 лютого 2018 року і справа C-216/18 (Міністр юстиції та рівності), 25 липня 2018 року, §§ 63 і 66.

⁵⁵ У розумінні статті 6(1) Рамкового рішення Ради 2002/584/JHA від 13 червня 2002 року про європейський ордер на арешт і процедури передачі правопорушників між державами-членами в редакції Рамкового рішення Ради 2009/299/JHA від 26 лютого 2009 року.

переслідування та забезпечує застосування закону відповідно до принципу неупередженості⁵⁶.

40. Таким чином, Суд ЄС наголошує на декількох критеріях оцінки для визначення того, чи може конкретний прокурор вважатися судовим органом, уповноваженим на видачу європейського ордера на арешт:
- участь у відправленні правосуддя;
 - об'єктивність;
 - незалежність;
 - підконтрольність суду⁵⁷.
41. Що стосується третього критерію, Суд ЄС вимагає, щоб норми законодавства та інституційна основа гарантували, що при прийнятті рішення про видачу такого ордера на арешт судовий орган, уповноважений на видачу, не отримуватиме вказівок у конкретній справі від органів виконавчої влади⁵⁸.
42. Відповідно, на прокурорів держав-членів, які відповідальні за здійснення переслідування і діють під керівництвом та наглядом ієрархічно вищого керівництва, поширюється поняття «судовий орган, уповноважений на видачу» у розумінні такого положення за умови, що цей статус надає їм гарантію незалежності, зокрема від виконавчої влади, що пов'язана з видачею європейського ордера на арешт⁵⁹. Крім автономії та незалежності прокурорів, їхні рішення про видачу європейського ордера на арешт підлягають судовому контролю⁶⁰.

D. Практика Міжамериканського суду з прав людини

43. Стаття 8 Американської конвенції про права людини гарантує незалежність суддів. Міжамериканський суд з прав людини у своїй практиці дотримується критеріїв ЄСПЛ щодо незалежності суддів, оскільки незалежність будь-якого судді передбачає наявність відповідної процедури призначення, встановленого строку повноважень і гарантії захисту від зовнішнього тиску⁶¹.
44. На рівні із практикою ЄСПЛ Міжамериканський суд з прав людини зазначив, що однією з основних цілей поділу влади є гарантія незалежності суддів⁶².
45. Міжамериканський суд з прав людини встановив, що вимоги щодо доступу до суду разом з критеріями незалежності та неупередженості також поширюються на несудові органи, які відповідають за проведення розслідування перед судовим

⁵⁶ Див. справу 566/19 (об'єднані справи C-566/19 і C-626/19), 12 грудня 2019 року, § 54. Див. рішення у справах 625/19 і 627/19 з такою ж датою. Див. також справу C-489/19, 9 жовтня 2019 року і справи C-508/18 (об'єднані справи C-508/18 і C-82/19) та C-509/18, 27 травня 2019 року.

⁵⁷ Див. справи C-648/20, C-206/20, C-414/20.

⁵⁸ Справа 566/19, § 52. Див. також справи C 508/18 і C 82/19 PPU, §§ 51 і 74.

⁵⁹ Справа 566/19, § 58.

⁶⁰ Справа 566/19, § 74.

⁶¹ Справа «Конституційний суд проти Перу» (*Tribunal Constitucional v. Perú*), рішення від 31 січня 2001 року, § 75.

⁶² Справа «Конституційний суд проти Перу» (*Tribunal Constitucional v. Perú*), 31 січня 2001 року. § 73.

провадженням, демонструючи, що розслідування випадків порушень прав людини повинні проводитися не лише в розумні строки, а й незалежно та неупереджено⁶³.

46. Суд також встановив, що вкрай важливо, аби компетентні органи вживали всіх доцільних заходів для забезпечення необхідних доказових матеріалів з метою проведення розслідування, а також щоб вони де-юре та де-факто були незалежні від посадових осіб, причетних до обставин справи. Вищесказане потребує не лише ієрархічної чи інституційної, а й фактичної незалежності⁶⁴.
47. Незалежність де-юре і де-факто має два аспекти: перший — інституційний або системний, а другий — функціональний, який стосується індивідуальної незалежності учасників судочинства у здійсненні їхніх функцій⁶⁵.
48. Міжамериканський суд з прав людини також встановив, що посилені гарантії незалежності, які застосовуються до суддів через необхідність незалежності судової влади, яка важлива для виконання судових функцій, повинні також застосовуватися до прокурорів на підставі характеру виконуваних ними обов'язків⁶⁶.
49. Посилаючись на конкретні обов'язки прокурорів, Суд наголосив на обов'язку держави проводити незалежне та об'єктивне розслідування порушень прав людини та злочинів загалом, підкреслюючи, що відповідальні за проведення розслідування органи повинні бути незалежними де-юре та де-факто, що потребує не лише ієрархічної чи інституційної, а й фактичної незалежності⁶⁷.
50. Суд додав, що незалежність прокурорів гарантує, що вони не будуть об'єктом політичного тиску або неналежного перешкоджання їхнім діям, а також не постраждають від помсти за об'єктивно прийняті ними рішення. Це вимагає гарантії стабільності та фіксованого строку їхніх повноважень. Таким чином, застосування конкретних гарантій для прокурорів в еквіваленті до механізмів захисту суддів призводить до того, що: (i) відсторонення від посади повинне відбуватися виключно у передбачених випадках або в порядку провадження, яке відповідає вимогами права на справедливий суд, або внаслідок закінчення дії їхніх повноважень; (ii) прокурорів можна відсторонити лише через тяжкі дисциплінарні проступки або недієздатність; і (iii) всі провадження проти прокурорів повинні здійснюватися згідно зі справедливими процедурами, що гарантують об'єктивність і неупередженість за Конституцією чи законом, оскільки безперешкодне звільнення прокурорів породжує

⁶³ Справа «Кантораль-Уамані та Гарсія-Санта Круз проти Перу» (*Cantoral Huamaní and García Santa Cruz v. Peru*), 10 липня 2007 року, §§ 132-133,

⁶⁴ Справа «Замбрано Велез проти Еквадору» (*Zambrano Vélez et al. v. Ecuador*), 4 липня 2007 року, § 122.

⁶⁵ Доповідь «Гарантії незалежності учасників судочинства: на шляху до зміцнення доступу до правосуддя та верховенства права в Америці» (*Guarantees for the independence of justice operators: Towards strengthening access to justice and the rule of law in the Americas*), прийнята Міжамериканською комісією з прав людини 5 грудня 2013 року, § 25.

⁶⁶ Справа «Мартінес Есківія проти Колумбії» (*Martínez Esquivia v. Colombia*), 6 жовтня 2020 року, §§ 84, 86.

⁶⁷ Справа «Мартінес Есківія проти Колумбії» (*Martínez Esquivia v. Colombia*), §§ 86-88. У тому ж значенні МАКПЛ, звіт № 109/18, справа 12.840. По суті. Справа «Єніна Естер Мартінес Есківія проти Колумбії» (*Yenina Esther Martínez Esquivia v. Colombia*), 5 жовтня 2018 року, ухвалено Комісією на сесії № 126 від 5 жовтня 2018 року, 169 чергова сесія, доступно за посиланням: <https://www.oas.org/en/iachr/decisions/court/2019/12870FondoEn.pdf>

об'єктивні сумніви щодо фактичної можливості виконання ними своїх обов'язків без страху помсти⁶⁸.

Е. Вплив рішень міжнародних судів на реальну незалежність прокурорів

51. Вищезгадані рішення міжнародних судів містять корисні відомості щодо незалежності судової системи в цілому та незалежності прокурорів зокрема. Як уже згадувалося вище, гарантії для судової системи можуть також певною мірою застосовуватися до органів прокуратури та прокурорів.
52. Таким чином, наведені у цих рішеннях різні елементи незалежності можна використовувати для посилення інституційної незалежності органів прокуратури, а також функціональної незалежності окремих прокурорів, особливо що стосується законодавства щодо організаційної автономії органів прокуратури, процесу призначення, оцінювання та звільнення прокурорів, строку їхніх повноважень, невтручання у роботу прокурорів та інших важливих аспектів.
53. Основною додатковою цінністю практики ЄСПЛ є її обов'язкова сила. Рішення ЄСПЛ, у яких виявлені порушення ЄКПЛ, накладають юридичне зобов'язання на державу-відповідача не лише виплатити заявнику присуджену справедливую компенсацію, а також під керівництвом Комітету Міністрів Ради Європи визначити загальні заходи, які необхідно вжити в рамках національної правової системи з метою покладення краю порушенням, виявленим Судом, і максимального усунення їхніх наслідків⁶⁹.
54. Тому обов'язковою є вимога впровадження загальних заходів для припинення порушень, і її дотримання контролюється Комітетом Міністрів. До таких загальних заходів відноситься нове або змінене законодавство, створення нових інституцій, механізмів, процедур, нових критеріїв призначення на посади, переведення, підвищення, оцінювання, звільнення прокурорів, нові гарантії у ході дисциплінарних проваджень проти прокурорів, розробка етичних стандартів та інші заходи.
55. З цієї причини КРЄП вважала за необхідне підготувати цей Висновок, який чітко наводить елементи незалежності прокурорів, розроблені практикою ЄСПЛ, які можна застосувати в рамках обов'язкових загальних заходів.
56. Водночас Рада Європи розробила важливі консультативні документи, які містять детальні вказівки щодо незалежності прокурорів у всіх вищезгаданих аспектах. До цих документів відносяться актуальні для прокуратури попередні Висновки КРЄП та доповіді Венеціанської комісії. Комітет Міністрів активно виступає за виконання наведених у цих документах рекомендацій у державах-членах, і вони також часто застосовуються на практиці на національному рівні. Вони слугують основою для проведення реформ прокуратури та суду у державах-членах, а також Рада Європи у своєму двосторонньому та багатосторонньому співробітництві приймає до уваги ці документи разом з практикою ЄСПЛ.

⁶⁸ Справа «*Мартінес Есківія проти Колумбії*» (*Martínez Esquivia v. Colombia*), §§ 95-96.

⁶⁹ Див. статтю 46 ЄКПЛ про обов'язкову силу рішень Європейського суду з прав людини та їх виконання.

57. КРЕП зазначає, що деякі рішення ЄСПЛ, наприклад рішення, у якому Суд прямо посилається на незалежність прокурорів⁷⁰, містять посилання на Висновки КРЕП⁷¹. КРЕП також позитивно відзначає той факт, що на рівні з іншими джерелами її консультативні документи були використані ЄСПЛ при підготовці рішень у конкретних справах.

F. Рішення національних судів, які посилюють реальну незалежність прокурорів

58. Як наголосила КРЕП, держави-члени Ради Європи мають різні правові системи, зокрема органи прокуратури. Однак, незалежно від національної системи прокуратури⁷², у рішеннях Верховних судів, Касаційних судів, Вищих адміністративних судів і Конституційних судів держав-членів розглядалися питання незалежності прокурорів і органів прокуратури у різних контекстах.

59. З роками такі рішення приймалися як реакція держав-членів на різні ситуації щодо статусу прокурорів і різних аспектів прокурорських професій, і вони переважно керувалися практикою ЄСПЛ, а також рекомендаціями Комітету Міністрів Ради Європи та висновками КРЕП, Суду ЄС, Венеціанської комісії та інших основних органів Ради Європи.

60. У своїх відповідях в опитувальнику для підготовки цього Висновку держави-члени вказали, зокрема, у якому контексті ці вищі судові органи на національному рівні приймали рішення, які посилюють незалежність і неупередженість прокуратури. Проаналізовано такі найбільш актуальні теми та аспекти, які свідчать про широке коло обговорених питань:

- Конституційний статус і незалежність прокуратури, позиція прокуратури, незалежність прокуратури та прокурорів, автономія, прийнятність та обмеження ієрархії у прокуратурі⁷³;
- Призначення та звільнення прокурорів і Генерального прокурора, переведення керівників органів прокуратури⁷⁴;
- Інструкції, втручання у діяльність прокуратури та зв'язок з виконавчою і законодавчою владою⁷⁵;
- Заробітна плата прокурорів, обмеження заробітної плати через пандемію COVID-19, перерахунок пенсій⁷⁶;

⁷⁰ Справа «Ковеші проти Румунії» (*Kövesi v. Romania*), № 3594/19, § 208.

⁷¹ У рішенні у справі «Ковеші проти Румунії» (*Kövesi v. Romania*) №3594/19 процитований Висновок № 9 (2014) КРЕП про європейські норми та принципи стосовно прокурорів, у тому числі Римська хартія, п. 91 рішення.

⁷² У зв'язку з різним статусом прокуратури у системі державної влади кожної держави-члена прокуратура найчастіше відноситься до виконавчої або судової влади. Однак прокуратуру можна швидше назвати своєрідним органом, який знаходиться за межами класичної тріади трьох гілок влади.

⁷³ Вірменія, Болгарія, Кіпр, Чеська Республіка, Естонія, Угорщина, Італія, Латвія, Литва, Польща, Португалія.

⁷⁴ Чеська Республіка, Італія, Литва.

⁷⁵ Кіпр, Угорщина, Литва, Люксембург.

⁷⁶ Чеська Республіка, Латвія, Словенія, Україна.

- Контроль за конституційністю деяких положень закону «Про прокуратуру» (тобто нова процедура обрання, призначення, звільнення Генерального прокурора та складу Вищої ради прокурорів, регулювання пенсій) та інших правових норм⁷⁷;
 - Звіт Генерального прокурора про діяльність прокуратури перед Президентом та Парламентом або Урядом, і Вищою Радою Правосуддя; характер звітів; інформація про поточні справи⁷⁸ та звільнення Генерального прокурора за нехвалення річного звіту Парламентом⁷⁹;
 - Заснування Парламентського комітету для проведення розслідування та встановлення політичної відповідальності державних службовців, у тому числі прокурорів і суддів, які брали участь у кримінальному переслідуванні та судовому розгляді декількох справах за обвинуваченням політика в корупційних правопорушеннях⁸⁰;
 - Повноваження прокурорів у кримінальних провадженнях (здійснення контролю за законністю досудового розслідування, відносини між слідчим органом і прокурором; обов'язкове порушення кримінальної справи)⁸¹;
 - Повноваження прокурора поза сферою кримінального права⁸².
61. Рішення національних судів, які посилюють реальну незалежність прокурорів, є одним з прикладів позитивного прогресивного впливу практики міжнародних судів, зокрема ЄСПЛ, на реальну незалежність прокурорів у державах-членах. Як зазначено вище, такі рішення стосуються широкого спектра аспектів статусу та професії прокурорів, і вони особливо потрібні там, де реформи судової системи та прокуратури не дають значних позитивних результатів.
62. Національним судовим органам допомагає Рада Європи, і вони, крім практики ЄСПЛ, спираються на консультативні документи, розроблені органами Ради Європи, зокрема на висновки КРСП, в яких наведені погляди та окреслено перспективи роботи прокурорами по всій Європі, і які спрямовані на забезпечення незалежної, неупередженої та ефективної діяльності прокурорів при виконанні їхніх найважливіших обов'язків в рамках національних правових систем.
63. Таке поєднання корисних ефектів від застосування практики ЄСПЛ і висновків органів Ради Європи забезпечує національним судовим органам відповідну контекстуальну основу для посилення реальної незалежності прокурорів на національному рівні. Це значно допомагає їм працювати неупереджено й ефективніше виконувати положення ЄКПЛ, що, і собі, дозволяє урегульовувати більше конфліктів на національному рівні, таким чином запобігаючи зростаючому надходженню справ, зокрема повторюваних, до ЄСПЛ.

⁷⁷ Республіка Молдова, Словацька Республіка, Україна.

⁷⁸ Болгарія.

⁷⁹ Угорщина, Литва.

⁸⁰ Угорщина, Словенія.

⁸¹ Угорщина, Словенія.

⁸² Болгарія, Чеська Республіка, Угорщина, Російська Федерація.

III. Рішення договірних органів щодо реальної незалежності судової влади в цілому та прокурорів зокрема

64. Комітет з прав людини (далі — КПЛ), який є органом незалежних експертів, які слідкують за виконанням Міжнародного пакту про громадянські та політичні права (МПГПП) державами-учасницями, видав низку відповідних рекомендацій щодо незалежності суддів і прокурорів.
65. Всі держави-учасниці МПГПП зобов'язані подавати регулярні звіти КПЛ про те, як реалізуються закріплені у Пакті права. У відповідь КПЛ видає заключні зауваження щодо відповідних держав. КПЛ висвітлив багато проблемних питань щодо прокурорів та їхньої роботи у заключних зауваженнях, виданих після огляду наданих державами-учасницями звітів.
66. Ці проблемні питання стосуються реформи судової системи та повного дотримання гарантій належної правової процедури, що вказує на потребу посилення незалежності судової системи та прокуратури⁸³.
67. У зв'язку з цим слід приділити належну увагу забезпеченню незалежності судової системи, зокрема незалежності органів прокуратури, від виконавчої влади⁸⁴, Президента⁸⁵ або законодавчої влади⁸⁶.
68. Незалежний орган повинен відповідати за судову дисципліну та забезпечувати достатні гарантії для запобігання дисциплінарним заходам щодо суддів і прокурорів за незначні порушення або контраверсійні трактування закону⁸⁷. До такого незалежного органу, наприклад, Вищої ради прокурорів, повинні входити прокурори, обрані органами професійного самоврядування⁸⁸.
69. У зв'язку з цим рішення щодо вибору, дисциплінарних процедур, оцінювання та безстрокового призначення суддів⁸⁹ і прокурорів⁹⁰, а також звільнення і, відповідно, гарантування перебування на посаді⁹¹ повинні ґрунтуватися на об'єктивних критеріях, чітко визначених законом⁹².

⁸³ Заключні зауваження щодо Анголи, 2019 рік.

⁸⁴ Заключні зауваження щодо Азербайджану, 2016 рік; Центральноафриканської Республіки, 2020 рік; Чеської Республіки, 2019 рік; Екваторіальної Гвінеї, 2019 рік; Лаоської Народно-Демократичної Республіки, 2018 рік; Нігерії, 2019 рік; Парагваю, 2019 рік; Румунії, 2017 рік; Свазіленду, 2017 рік; Таджикистану, 2019 рік.

⁸⁵ Заключні зауваження щодо Білорусі, 2018 рік.

⁸⁶ Заключні зауваження щодо Чеської Республіки, 2019 рік; Гватемали, 2018 рік; Лаоської Народно-Демократичної Республіки, 2018 рік; Парагваю, 2019 рік; Сербії, 2017 рік; Таджикистану, 2019 рік; В'єтнаму, 2019 рік; Анголи, 2019 рік.

⁸⁷ Заключні зауваження щодо Азербайджану, 2016 рік; Білорусі, 2018 рік; Болгарії, 2018 рік.

⁸⁸ Заключні зауваження щодо Чеської Республіки, 2019 рік.

⁸⁹ Заключні зауваження щодо Азербайджану, 2016 рік.

⁹⁰ Заключні зауваження щодо Білорусі, 2018 рік; В'єтнаму, 2019 рік.

⁹¹ Заключні зауваження щодо Центральноафриканської Республіки, 2020 рік; Чеської Республіки, 2019 рік; Екваторіальної Гвінеї, 2019 рік; Гватемали, 2018 рік; Монголії, 2017 рік; Нігерії, 2019 рік.

⁹² Заключні зауваження щодо Екваторіальної Гвінеї, 2019 рік; Гватемали, 2018 рік; Лаоської Народно-Демократичної Республіки, 2018 рік; Монголії, 2017 рік; Таджикистану, 2019 рік.

70. Також були порушені питання щодо необхідності ефективної боротьби з корупцією⁹³ та уникнення корупції у судовій системі і суддями, і прокурорами⁹⁴.
71. Що стосується окремих країн, були також порушені питання щодо можливих широких повноважень Генерального прокурора, які могли б призвести до послаблення підзвітності або втручання у діяльність судів⁹⁵.
72. Крім розгляду звітів держав-учасниць і видання заключних зауважень, Перший Факультативний протокол до Пакту дає КПЛ повноваження розглядати індивідуальні скарги щодо порушень Пакту державами-учасницями Протоколу подібно до діяльності ЄСПЛ відповідно до ЄКПЛ.⁹⁶
73. Відповідно до практики КПЛ за статтею 39 (2) Пакту, він має право встановлювати власні процедурні правила, які держави-учасниці погодилися визнавати. Дотримуючись Факультативного протоколу, держава-учасниця Пакту визнає повноваження КПЛ отримувати й розглядати повідомлення від осіб під її юрисдикцією, які заявляють, що стали потерпілими від порушення будь-яких прав, викладених у Пакті (Факультативному протоколі, Преамбулі та статті 1). Приєднання до Протоколу передбачає готовність держави сумлінно співпрацювати з Комітетом, щоб він міг розглядати такі повідомлення і після їх вивчення повідомляти свої міркування відповідній державі-учасниці та особі, яка надіслала повідомлення (стаття 5 (1) та (4)). Вжиття державою-учасницею будь-яких заходів, які можуть перешкодити Комітету розглянути та вивчити повідомлення й висловити свої міркування, суперечить її зобов'язанням за статтею 1 Факультативного протоколу⁹⁷.

⁹³ Заключні зауваження щодо Азербайджану, 2016 рік; Гватемали, 2018 рік.

⁹⁴ Заключні зауваження щодо Анголи, 2019 рік; Центральноафриканської Республіки, 2020 рік; Екваторіальної Гвінеї, 2019 рік; Монголії, 2017 рік; Парагваю, 2019 рік.

⁹⁵ Заключні зауваження щодо Болгарії, 2018 рік; Таджикистану, 2019 рік.

⁹⁶ Наприкінці 132-ї сесії у липні 2021 року Комітет встановив, що у 1 278 (83,4%) з 1 532 міркувань, прийнятих з 1979 року, містяться порушення Пакту.

⁹⁷ Див. Зауваження загального порядку № 33 (2008), п. 8 і 10; і, між іншим, справу «Левінов проти Білорусі» (*Levinov v. Belarus*) (CCPR/C/105/D/1867/2009, 1936, 1975, 1977-1981, 2010/2010), п. 8.2; і справу «Поплавний проти Білорусі» (*Poplavny v. Belarus*) (CCPR/C/115/D/2019/2010), п. 6.2; справу «Піандіонг проти Філіппін» (*Piandiong v. Philippines*) (CCPR/C/70/D/869/1999 і Corr.1), п. 5.1; справу «Максудов проти Киргизстану» (*Maksudov v. Kyrgyzstan*) (CCPR/C/93/D/1461,1462, 1476 і 1477/2006), п. 10.1-10.3; і справу «Юзепчук проти Білорусі» (*Yuzepchuk v. Belarus*) (CCPR/C/112/D/1906/2009), п. 6.2. Як вказано у пункті 19 Зауваження загального порядку Комітету № 33 (2008) щодо зобов'язань держав-учасниць за Факультативним протоколом, незастосування тимчасових заходів суперечить зобов'язанню сумлінно дотримуватися процедури розгляду індивідуальних повідомлень, встановленої Факультативним протоколом. Тому КПЛ вважає, що не виконуючи направлене державі-учасниці прохання щодо тимчасових заходів, така держава-учасниця не виконує свої зобов'язання за статтею 1 Факультативного протоколу.

74. КПЛ має велику групу рішень і міркувань щодо викладених у Пакті прав, зокрема про судову незалежність, які в багатьох аспектах подібні до практики ЄСПЛ⁹⁸.
75. КПЛ наголошує⁹⁹, що згідно з Пактом суд — це орган, створений відповідно до закону, який не залежить від органів виконавчої та законодавчої влади або у конкретних випадках має судову незалежність у вирішенні правових питань у провадженнях, які є судовими за характером. Право будь-якої особи, проти якої висуваються обвинувачення, на доступ до такого органу не може бути обмеженим, а будь-яке засудження особи в кримінальному порядку органом, який не є судом, суперечить цьому положенню¹⁰⁰.
76. КПЛ додав, що вимога компетентності, незалежності та неупередженості суду згідно з Пактом є абсолютним правом, яке не підлягає жодним виняткам.¹⁰¹ Вимога незалежності стосується, зокрема, процедури та кваліфікації для призначення суддів і гарантій їхнього перебування на посаді до досягнення пенсійного віку або завершення строку повноважень, якщо це передбачено, умов просування по службі, переведення, відсторонення та припинення їхніх функцій, а також фактичної незалежності судової системи від політичного втручання виконавчої та законодавчої гілок влади¹⁰².
77. Відповідно до КПЛ, держави повинні вживати конкретних заходів для забезпечення незалежності судової системи, захисту суддів від будь-якого політичного впливу на прийняття ними рішень через Конституцію або ухвалення законів, які встановлюють чітку процедуру та об'єктивні критерії для призначення, винагороди, строку перебування на посаді, підвищення, відсторонення та звільнення членів суду, а також дисциплінарні санкції щодо них.¹⁰³ Ситуація, коли функції та повноваження судової та виконавчої влади суттєво не відрізняються, або якщо остання може контролювати чи направляти першу, суперечить поняттю незалежного суду.¹⁰⁴ Важливо захищати суддів від конфліктів інтересів і залякувань. Для забезпечення незалежності суддів їхній статус, у тому числі строк їхніх повноважень, незалежність, безпека, належна винагорода, умови служби, пенсії та вік виходу на пенсію повинні належним чином гарантуватися законом¹⁰⁵.

⁹⁸ Як зазначив КПЛ у Зауваженні загального порядку 33 (2008) щодо зобов'язань держав-учасниць за Факультативним протоколом до Пакту (див. П. 11), хоча при розгляді індивідуальних повідомлень Комітет з прав людини не виступає в ролі судового органу як такого, міркуванням, які Комітет видає згідно з Факультативним протоколом, притаманні деякі основні риси судового рішення. Вони приймаються в дусі, властивому судовому органу, включаючи неупередженість і незалежність членів Комітету, зважене тлумачення формулювань Пакту та остаточний характер прийнятих рішень.

⁹⁹ У тлумаченні статті 14 Пакту щодо доступу до судів та пов'язані принципи.

¹⁰⁰ Зауваження загального порядку КПЛ 32 (2007) щодо права на рівність перед судами та трибуналами і на справедливий суд, п. 18.

¹⁰¹ Повідомлення № 263/1987, справа «Гонсалес дель Ріо проти Перу» (*Gonzalez del Rio v. Peru*), п. 5.2.

¹⁰² Зауваження загального порядку КПЛ 32 (2007) щодо права на рівність перед судами та трибуналами і на справедливий суд, п. 19.

¹⁰³ Заключні зауваження, Словаччина, ССР/С/79/Add.79 (1997), п. 18.

¹⁰⁴ Повідомлення № 468/1991, справа «Оло Бахамонде проти Екваторіальної Гвінеї» (*Olo Bahamonde v. Equatorial Guinea*), п. 9.4.

¹⁰⁵ Зауваження загального порядку КПЛ 32 (2007) щодо права на рівність перед судами та трибуналами і на справедливий суд, п. 19.

78. Що стосується звільнення суддів, КПЛ зазначив¹⁰⁶, що вони можуть бути звільнені лише в тому випадку, якщо для цього є серйозні підстави, наприклад неправомірна поведінка чи некомпетентність, і тільки відповідно до справедливих процедур, що забезпечують об'єктивність і неупередженість та передбачені Конституцією чи законом. Звільнення суддів органами виконавчої влади, наприклад до закінчення строку їх повноважень, встановленого при їх призначенні, без повідомлення їм будь-яких конкретних причин та за відсутності ефективних засобів судового захисту, які дозволяють оскаржити звільнення, суперечить принципу незалежності судової влади.¹⁰⁷ Це також стосується, наприклад, звільнення органами виконавчої влади суддів, які обвинувачуються в корупції, без дотримання будь-яких процедур, передбачених законом.¹⁰⁸
79. Стосовно поняття неупередженості КПЛ визначив два аспекти¹⁰⁹: 1) судді не повинні допускати, щоб на їхнє рішення впливала особиста упередженість, а також не повинні вчиняти дії, які несправедливо просувають інтереси однієї зі сторін на шкоду іншій¹¹⁰; 2) суд повинен також бути неупередженим в очах розсудливого спостерігача. Процес, на хід якого значною мірою впливає зацікавленість судді, який відповідно до внутрішніх законів мав би бути відведений, зазвичай не може вважатися неупередженим.¹¹¹
80. Щодо свободи та особистої недоторканості осіб, КПЛ також зазначив, що негайний та регулярний перегляд судом або іншим судовим органом, який наділений такими ж атрибутами незалежності та неупередженості, як і суд, є необхідною гарантією для засвідчення того, що тримання під вартою не перевищує строку, який є абсолютно необхідним, що загальна тривалість можливого тримання під вартою обмежена і що у всіх випадках повною мірою дотримано гарантій, передбачених Пактом.¹¹²
81. Крім того, що стосується права заарештованої чи затриманої особи негайно бути доставленою до судді чи іншої посадової особи, уповноваженої законом здійснювати судові функції, це право покликане помістити тримання під вартою осіб під час розслідування та обвинувачення у сферу судового контролю¹¹³.
82. КПЛ також розглянув питання захисту прокурорів у контексті їхньої свободи слова і зазначив, що необхідно ретельно підходити до розробки законів, що стосуються дифамації, забезпечувати їхню відповідність Пакту, а також не допускати, щоб вони на практиці використовувалися для обмеження свободи вираження поглядів. Водночас КПЛ визнав, що прокурори не прирівнюються до громадських діячів і, як

¹⁰⁶ Зауваження загального порядку КПЛ 32 (2007) щодо права на рівність перед судами та трибуналами і на справедливий суд, п. 20.

¹⁰⁷ Повідомлення № 814/1998, справа «Пастухов проти Білорусії» (*Pastukhov v. Belarus*), п. 7.3.

¹⁰⁸ Повідомлення № 933/2000, справа «Мундйо Бусйо та інші проти Демократичної Республіки Конго» (*Mundy Busyo et al v. Democratic Republic of Congo*), п. 5.2.

¹⁰⁹ Зауваження загального порядку КПЛ 32 (2007) щодо права на рівність перед судами та трибуналами і на справедливий суд, п. 21.

¹¹⁰ Повідомлення № 387/1989, справа «Карттунен проти Фінляндії» (*Karttunen v. Finland*), п. 7.2.

¹¹¹ Там само.

¹¹² Зауваження загального порядку КПЛ 35 (2014) щодо права на свободу та особисту безпеку, п. 15.

¹¹³ Зауваження загального порядку КПЛ 35 (2014) щодо права на свободу та особисту безпеку, п. 32.

працівники суду, потребують довіри суспільства для ефективного виконання своїх функцій¹¹⁴.

83. КПЛ додав, що принцип незалежності суддів як важлива гарантія незалежного виконання судових функцій вимагає, щоб судді та прокурори могли вільно тлумачити й застосовувати закон і оцінювати факти та докази без залякування, перешкоджання чи втручання у виконання ними своїх функцій. Судді не повинні піддаватися кримінальним або дисциплінарним санкціям за зміст своїх рішень, за винятком справ про вчинення ними тяжких злочинів, корупцію, неправомірну поведінку чи некомпетентність, які роблять їх непридатними для такої посади; у таких випадках це потрібно робити відповідно до процедур з дотриманням гарантій справедливого судового розгляду. Судові помилки потрібно виправляти шляхом перегляду рішення вищим судом¹¹⁵.

IV. Висновки

А. Розроблені КРЄП принципи щодо незалежності прокурорів та органів прокуратури

1. У своїх попередніх висновках КРЄП розробила такі основні елементи незалежності прокурорів та органів прокуратури:
 - прокурори повинні бути вільними від незаконного втручання у виконання своїх обов'язків та від політичного тиску у будь-якому вигляді, в тому числі здійснюючи діяльність поза сферою кримінального права, з метою забезпечення дотримання та застосування закону і принципу верховенства права;
 - необхідно впровадити відповідне законодавство, подібне до того, що стосується суддів, яке регулюватиме статус, незалежність, порядок зайняття посад, строк перебування на посаді та кар'єру прокурорів на підставі прозорих та об'єктивних критеріїв;
 - прокурори повинні мати можливість будувати кар'єру до виходу на пенсію, оскільки призначення на посаду на обмежений строк з можливістю повторного призначення несе ризик того, що прокурори прийматимуть упереджені рішення з огляду на пріоритети органів, які їх призначають;
 - зовнішня та внутрішня незалежність прокурорів та органів прокуратури повинна забезпечуватися незалежним органом, наприклад Радою прокурорів;
 - як зовнішні, так і внутрішні вказівки, які надаються прокурорам та органам прокуратури, повинні ґрунтуватися на конкретних гарантіях, як-от законність та прозорість таких вказівок, які завжди повинні спрямовуватися на застосування закону з дотриманням прав людини та основоположних свобод;

¹¹⁴ Зауваження загального порядку КПЛ № 34, п. 32; Повідомлення КПЛ № 2716/2016, справа «Егле Кусайте проти Литви» (*Eglė Kusaitė v. Lithuania*), п. 8.7.

¹¹⁵ Зауваження загального порядку КПЛ № 34, п. 5,5; Повідомлення КПЛ № 2844/2016, справа «Бальтазар Гарсон проти Іспанії» (*Baltasar Garzón v. Spain*), п. 5.4

- статус, винагорода та ставлення до прокурорів, а також виділення для органів прокуратури фінансових, людських та інших ресурсів має бути врегульовано відповідно до важливості їхньої місії та роботи і у подібний до суддів спосіб;
- при виконанні прокурорами власних функцій вони і, за потреби, члени їхніх сімей та засоби існування повинні бути захищені.

В. Огляд відповідної практики міжнародних судів і договірних органів щодо незалежності судової системи в цілому та прокурорів і органів прокуратури зокрема

2. Право на розгляд справи незалежним і неупередженим судом є основною цінністю верховенства права, і воно закріплене в основних міжнародних та регіональних правових документах, які гарантують дотримання прав людини та основоположних свобод і мають важливе значення для забезпечення довіри громадськості до судової системи у демократичному суспільстві. Це право відоме багатьом й усталеною судовою практикою міжнародних судів і договірних органів.
3. У рамках цієї практики незалежність судової системи детально досліджена, а також вона містить посилання на незалежність та автономію органів прокуратури. Оскільки, на думку КРЕП, незалежність та автономія органів прокуратури є неминучим наслідком незалежності судової влади, наведені у відповідних міжнародних рішеннях та у рішеннях стосовно судової влади рекомендації можуть певною мірою застосовуватися до органів прокуратури з відповідними змінами.
4. Системи кримінальної юстиції, побудовані на різних правових культурах, відрізняються по всій Європі. Незважаючи на відмінності, за останні роки виник важливий фактор зближення, який ґрунтується на вимозі незалежності органів прокуратури як передумови верховенства права та незалежності судової системи.
5. Практика Європейського суду з прав людини підкреслює, що у демократичному суспільстві і суди, і слідчі органи повинні залишатися незалежними від політичного тиску. Тому це в інтересах суспільства підтримувати довіру до незалежності та політичної нейтральності органів прокуратури держави.
6. Щоб розслідування було ефективним, відповідальні за проведення розслідування особи повинні бути незалежними й неупередженими за законом і на практиці. Це означає не тільки відсутність ієрархічного або інституційного зв'язку з тими, щодо кого проводиться розслідування, а й практичну незалежність.
7. До загальних процесуальних гарантій, які застосовуються у державах-членах до прокуратури, відносяться положення, які гарантують інституційну або функціональну незалежність прокурорів незалежно від того, є вони членами судової влади чи державними службовцями.
8. Системи прокуратури у деяких державах-членах мають ієрархічну структуру, де прокурори вищого рівня уповноважені видавати накази та вказівки прокурорам нижчого рівня. Незважаючи на цю структуру, правові системи держав-членів мають ряд запобіжників для забезпечення ефективності та незалежності органів, відповідальних за кримінальні розслідування, стосовно прокурорів вищого рівня.

9. Пояснюючи, чи може конкретний прокурор вважатися судовим органом, уповноваженим на видачу європейського судового ордеру, Суд ЄС зазначив, що для цього потрібно відповідати таким трьома критеріями: брати участь у відправленні правосуддя, бути об'єктивним, незалежним і не піддаватися жодному ризику отримання вказівок у конкретній справі від органів виконавчої влади. Однак рішення прокурора, який видає європейський ордер на арешт, підлягає судовому контролю.
10. На рівні з практикою Європейського суду з прав людини Міжамериканський суд з прав людини зазначив, що однією з основних цілей поділу влади є гарантія незалежності суддів. Суд також встановив, що посилені гарантії незалежності, які застосовуються до суддів через необхідність незалежності судової влади, яка важлива для виконання судових функцій, повинні також застосовуватися до прокурорів у зв'язку з природою виконуваних ними обов'язків.
11. Суд уточнив, що відповідальні за проведення розслідування органи повинні бути незалежними де-юре та де-факто, що потребує не лише ієрархічної чи інституційної, а й фактичної незалежності. Прокурори не повинні бути об'єктом політичного тиску або неналежного перешкоджання їхнім діям, а також не повинні зазнавати помсти за об'єктивно прийняті ними рішення. Це вимагає гарантії стабільності та фіксованого строку їхніх повноважень, а також процесуальні гарантії щодо їхнього звільнення або дисциплінарних проваджень щодо них.
12. Комітет з прав людини (КПЛ), який є органом незалежних експертів, які слідкують за виконанням Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (МПГПП), також видав низку відповідних рекомендацій щодо незалежності суддів і прокурорів. Багато таких рекомендації наведено у заключних зауваженнях, виданих після огляду наданих державами-учасницями звітів, і вони стосуються реформи судової системи та повного дотримання гарантій належного процесу, що вказує на потребу посилення незалежності судової системи та прокуратури.
13. У зв'язку з цим рішенням щодо вибору, здійснення дисциплінарних проваджень, оцінювання та безстрокового призначення прокурорів, а також звільнення і, відповідно, гарантування перебування на посаді повинні ґрунтуватися на об'єктивних критеріях, чітко визначених законом.
14. Крім перегляду звітів держав-учасниць і видачі заключних зауважень, Перший Факультативний протокол до МПГПП дає КПЛ повноваження розглядати індивідуальні скарги щодо порушень МПГПП. Ці повноваження визнаються усіма державами-учасницями шляхом їхньої участі у Протоколі. Відповідно до практики КПЛ принцип незалежності судової системи як важлива гарантія незалежного виконання судових функцій вимагає, щоб судді та прокурори могли вільно тлумачити та застосовувати закон й оцінювати факти та докази без залякування, перешкоджання чи втручання у виконання ними своїх функцій.

С. Вплив відповідної практики міжнародних судів і договірних органів на реальну незалежність прокурорів

15. Вищенаведений перелік відповідної практики міжнародних судів і договірних органів, де роками розглядалися питання незалежності судової системи, а за останній час — питання незалежності прокуратури також, надає корисні відомості, які можуть мати важливе значення для неупередженості та незалежності прокурорів за законом і на практиці.

16. Різні елементи цієї практики сприяють посиленню інституційної незалежності органів прокуратури, а також функціональної незалежності окремих прокурорів у системі кримінальної юстиції та, у країнах, де прокуратура має обов'язки в інших областях, поза системою кримінальної юстиції.
17. Зокрема, така практика безумовно корисно вплине на законодавство для організаційної автономії органів прокуратури, процесу призначення, оцінювання та звільнення прокурорів, строку їхніх повноважень, невтручання у роботу прокурорів та інші важливі аспекти їхньої кар'єри.
18. Основною додатковою цінністю практики Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) є його обов'язкова сила та вимога до держав-членів вживати загальних заходів для припинення порушень, встановлених рішеннями ЄСПЛ. Цей процес носить обов'язковий характер і контролюється Комітетом Міністрів Ради Європи.
19. До таких загальних заходів можуть відноситися нове або змінене законодавство, створення нових інституцій, механізмів, процедур, нових критеріїв призначення на посади, переведення, підвищення, оцінювання, відсторонення та звільнення прокурорів, нові гарантії у ході дисциплінарних проваджень проти них, розробка етичних стандартів та інші заходи.
20. Органи та установи Ради Європи розробили важливі консультативні документи, які містять детальні вказівки щодо незалежності прокурорів. Ці документи слугують нормами «м'якого права» та основою для проведення реформ прокуратури та суду в державах-членах у рамках заходів співробітництва Ради Європи.
21. Ці документи «м'якого права» можуть, і собі, слугувати джерелом мотивації та використовуватися як орієнтир у всьому світі та на регіональному рівні міжнародними судами й договірними органами у пошуку більш справедливої та ефективної судової системи, де незалежність і неупередженість прокурорів та органів прокуратури закладені в основу належної нормативно-правової бази подібно до тієї, що застосовується до суддів.