



м. Страсбург, 8 грудня 2009 року

КРЄС (2009) Висновок № 12

КРЄП (2009) Висновок № 4

**КОНСУЛЬТАТИВНА РАДА ЄВРОПЕЙСЬКИХ СУДДІВ
(КРЄС)
КОНСУЛЬТАТИВНА РАДА ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРОКУРОРІВ
(КРЄП)**

**ВИСНОВОК № 12 (2009)
Консультативної ради європейських суддів
та
ВИСНОВОК № 4 (2009)
Консультативної ради європейських прокурорів
до уваги Комітету міністрів Ради Європи
про відносини між судьями та прокурорами
в демократичному суспільстві**

Цей Висновок, прийнятий спільно КРЄС та КРЄП, містить:

- Декларацію під назвою «Бордоська декларація»;*
- Пояснювальну записку.*

БОРДОСЬКА ДЕКЛАРАЦІЯ «СУДДІ ТА ПРОКУРОРИ В ДЕМОКРАТИЧНОМУ СУСПІЛЬСТВІ»¹

КРЄС і КРЄП на запит Комітету міністрів Ради Європи сформулювати рекомендації щодо взаємовідносин між суддями та прокурорами погодилися стосовно такого:

1. Суспільство зацікавлене в тому, щоб верховенство права було гарантоване шляхом справедливого, неупередженого та ефективного здійснення правосуддя. Прокурори та судді забезпечують на всіх стадіях процесуального провадження гарантію прав та свобод людини, а також захист громадського порядку. Це включає повну повагу до прав обвинувачених та потерпілих. Рішення прокурора про відмову від обвинувачення повинно бути відкритим для судового перегляду. Потерпілому має бути надано право звернутися до суду безпосередньо.

2. Справедливе здійснення правосуддя вимагає рівних прав сторін обвинувачення та захисту, а також поваги до незалежності суду, дотримання принципу розподілу влади та обов'язкової сили остаточних судових рішень.

3. Належне виконання різних, але взаємодоповнюючих функцій суддями та прокурорами є необхідною гарантією справедливого, неупередженого та ефективного здійснення правосуддя. Судді та прокурори мають бути незалежними у виконанні своїх повноважень, а також діяти незалежно один від одного.

4. Належні організаційні, фінансові, матеріальні та людські ресурси повинні бути забезпечені для функціонування правосуддя.

5. Роль суддів, а у відповідних випадках судів присяжних, полягає у належному судовому розгляді справ, які передаються їм прокуратурою на регулярній основі, без будь-якого неправомірного впливу з боку обвинувачення чи захисту, чи будь-якої іншої сторони.

6. Правоохоронні та, де це прийнятно, дискреційні повноваження прокуратури на етапі досудового слідства вимагають, щоб статус прокурорів гарантувався законом на якомога вищому рівні, подібно до статусу суддів. Прокурори повинні бути незалежними і самостійними в процесі прийняття рішень та здійснювати свої функції справедливо, об'єктивно та неупереджено.

7. КРЄС і КРЄП посилаються на сталу судову практику Європейського суду з прав людини щодо пункту 3 статті 5 та статті 6 Європейської конвенції з прав людини. Зокрема, КРЄС і КРЄП посилаються на рішення, якими Суд визнав вимогу незалежності від виконавчої влади та від сторін

¹ Декларація була спільно розроблена робочою групою КРЄС і КРЄП у м. Бордо (Франція) та офіційно прийнята КРЄС і КРЄП у м. Брдо (Словенія) 18 листопада 2009 року. Ця Декларація супроводжується Пояснювальною запискою.

стосовно будь-якої уповноваженої законом особи, яка здійснює функції судової влади, при чому Суд не заперечує підпорядкування подібної особи вищому незалежному судовому органу. Будь-яке надання судових функцій прокурорам повинно обмежуватися справами, в яких встановлюються надзвичайно незначні санкції і відповідно прокурор не може виступати обвинувачем по тій самій справі. Окрім того, обвинувачені не повинні позбавлятися свого права на отримання рішення в подібних справах від незалежного та неупередженого органу, який здійснює судові функції.

8. Для забезпечення незалежного статусу прокурорів потрібне дотримання деяких мінімальних вимог, зокрема:

- щоб їх позиція та діяльність не були предметом впливу чи втручання з боку будь-якого джерела ззовні самої прокурорської служби;
- щоб їх призначення, просування по службі, гарантії перебування на посаді, включно з можливістю переведення, здійснювалися лише на підставі закону або за їхньою згодою, а умови оплати праці забезпечувалися законом.

9. У державі, яка керується верховенством права, у якій прокуратура має ієрархічну структуру, ефективність прокурорської служби, пов'язаної з виконанням обов'язків державних обвинувачів, тісно пов'язана з наявністю прозорих правил щодо їхніх повноважень, підзвітності та відповідальності. Вказівки прокурорам повинні даватися у письмовому вигляді відповідно до закону та, де це передбачено, на підставі оприлюднених інструкцій та критеріїв діяльності прокуратури. Перегляд рішення прокурора про порушення кримінальної справи чи відмову в цьому має здійснюватися відповідно до закону та бути неупередженим і об'єктивним. У будь-якому випадку належна увага має надаватися інтересам потерпілого.

10. Для належного здійснення правосуддя важливим є дотримання загальноприйнятих правових принципів та етичних цінностей усіма фахівцями, залученими до судового процесу. Підвищення кваліфікації, що передбачає навчання методам управління, є і правом, і обов'язком суддів та прокурорів. Подібне навчання має проводитися на основі неупередженості, а його ефективність повинна регулярно та об'єктивно оцінюватися. У випадку доцільності спільне навчання суддів, прокурорів та адвокатів з питань, які становлять спільний інтерес, може сприяти досягненню найвищої якості правосуддя.

11. В інтересах суспільства також потрібно, щоб засоби масової інформації забезпечувалися необхідними відомостями для інформування громадськості про діяльність системи правосуддя. Компетентні органи повинні надавати цю інформацію з урахуванням, зокрема, необхідності дотримання принципу презумпції невинуватості обвинуваченого, права на справедливий суд та права на повагу до приватного та сімейного життя усіх осіб, які беруть участь у процесі. Судді і прокурори, для кожної з цих професій, повинні

розробити кодекс рекомендованої практики або інструкцію стосовно взаємодії із засобами масової інформації.

12. І прокурори, і судді є основними суб'єктами міжнародного співробітництва з судових питань. Тому слід зміцнювати взаємну довіру між компетентними органами різних країн. У цьому контексті суттєво, щоб інформація, отримана прокурорами в рамках міжнародного співробітництва та яка застосовується в ході судового процесу, була зрозумілою, її походження прозорим і щоб ця інформація була доступною суддям та всім сторонам з метою ефективного захисту прав людини та основоположних свобод.

13. У державах-членах, де прокурори виконують функції, що не належать до сфери кримінального права, зазначені вище принципи застосовуються до цих функцій.

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

I. ВСТУП

а. Мета Висновку

1. Важливим завданням демократичної держави, заснованої на принципі верховенства права, є гарантування поваги до фундаментальних прав та свобод, а також щодо рівності перед законом, зокрема, відповідно до Європейської конвенції з прав людини (далі — Конвенція), а також судової практики Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ). Водночас, важливо гарантувати безпеку та справедливість у суспільстві, запроваджуючи ефективні заходи протидії злочинній поведінці. Безпека в суспільстві також має гарантуватися державою шляхом ефективного виконання покарань, призначених за злочинну поведінку (Декларація, пункт 1).

2. Тому завданням держави є створити та забезпечити функціонування ефективної системи правосуддя, яка дотримується прав людини та основоположних свобод. Хоча у виконанні цього завдання беруть участь багато суб'єктів, які представляють державний чи (як у випадку з адвокатами) приватний сектори, ключову роль у забезпеченні функціонування правосуддя на засадах незалежності та неупередженості відіграють судді та прокурори.

3. У попередніх висновках КРЄС та КРЄП звертали увагу на численні важливі аспекти ефективності правосуддя, наголошуючи на повазі до прав та основоположних свобод людини. Слід підкреслити, що спільною метою суддів та прокурорів, включаючи тих прокурорів, які діють поза сферою кримінального судочинства, є забезпечення справедливого, неупередженого та ефективного правосуддя. Новелами цього Висновку є те, що він складений спільно суддями та прокурорами, які представляють своїх національних колег, а також те, що Висновок торкається питань, визначених суддями та прокурорами на підставі їхнього практичного досвіду.

4. Таким чином, текст документа присвячений важливим аспектам двох завдань, зокрема: незалежності, дотриманню індивідуальних прав і свобод,

об'єктивності та неупередженості, етиці, деонтології, навчанню та відносинам із представниками ЗМІ.

5. Цей Висновок має розглядатися в контексті взаємовідносин суддів та прокурорів із фахівцями в галузі правосуддя, які залучені на різних процесуальних стадіях провадження, такі як адвокати, судові експерти, працівники суду, виконавці судових рішень, поліція, як це передбачено Рамковим глобальним планом дій для суддів, прийнятим 7 лютого 2009 року Комітетом міністрів, а також Рекомендацією (2000) 19 «Щодо ролі прокурора в системі кримінального правосуддя», прийнятою 6 жовтня 2000 року Комітетом міністрів Ради Європи.

в. Розмаїття національних систем

6. У державах — членах Ради Європи співіснують багато правових систем:

- i. Системи загального права, у яких існує чітке розмежування між суддями та прокурорами, а повноваження кримінального розслідування не поєднуються з іншими повноваженнями;
- ii. Системи континентального права, у яких можна спостерігати різні типи, де або судді та прокурори можуть формувати «суддівський корпус», або навпаки, тільки судді можуть належати до цього корпусу.

До того ж у цих різноманітних системах автономія прокуратури від виконавчої влади може бути повною чи обмеженою.

7. Метою цього Висновку є визначення, з огляду на судову практику ЄСПЛ, існуючих основних принципів та підходів, із урахуванням спільних позицій та розбіжностей.

8. Гарантія розподілу повноважень є необхідною умовою неупередженості судді перед сторонами в судовому провадженні. Неупередженість, як це зазначено у Висновку № 1 КРЕС «Про стандарти незалежності судової влади та незмінюваності суддів» (2001), посідає перше місце серед інституційних гарантій, які визначають статус судді. Крім того, це передбачає, що на прокуратурі лежить тягар доказування та висунення обвинувачення, що становить одну з перших процесуальних гарантій стосовно остаточного рішення.

9. Тому в кожній системі роль судді відрізняється від ролі прокурора. Тим не менш, їх відповідні завдання доповнюють одне одного. Між суддею та прокурором не існує жодних ієрархічних зв'язків.

10. Незалежність прокуратури є обов'язковим наслідком незалежності судочинства. Завдання прокурора в захисті та відстоюванні прав людини щодо підозрюваних, обвинувачених і потерпілих найкращим чином може здійснюватися за умови незалежності прокурора в процесі прийняття рішення від виконавчої та законодавчої гілок влади та за умови правильного розмежування повноважень суддів та прокурорів. У демократичних державах, заснованих на принципі верховенства права, саме закон визначає підстави діяльності прокуратури (Декларація, пункт 3).

с. Особливості повноважень

11. Прокурори й судді повинні здійснювати свої повноваження справедливо, неупереджено, об'єктивно та послідовно; прокурори й судді повинні поважати й захищати права людини та прагнути належного та ефективного функціонування системи правосуддя.

12. Виконуючи свої повноваження, прокурори керуються або дискреційною системою обвинувачення (принцип доречності), або системою обов'язкового обвинувачення (принцип законності), хоча в обох випадках прокурори діють не тільки в інтересах суспільства загалом, але й виконують свої повноваження щодо окремих осіб, як то обвинувачених, яких стосується виконання обов'язку справедливого суду, а також потерпілих осіб, яких стосується обов'язок повноцінного дотримання їхніх прав. У цьому сенсі, однак не порушуючи принцип рівності сторін, прокурора не можна вважати рівним щодо інших сторін (Декларація, пункт 2). Прокурори також мають приділяти належну увагу позиції та проблемам потерпілих і вчиняти або сприяти вчиненню дій, спрямованих на інформування потерпілих стосовно їхніх прав та стосовно ходу справи. Прокурори не можуть розпочинати або продовжувати обвинувачення в разі, якщо неупереджене розслідування на підставі наявних доказів вказує на необґрунтованість обвинувачення.

d. Існуючі міжнародні інструменти

13. Деякі документи Ради Європи, а також судова практика ЄСПЛ прямо або опосередковано стосуються питань взаємовідносин між суддями та прокурорами.

14. Насамперед ЄСПЛ визначає завдання суддів виключно в межах їхніх повноважень як захисників прав та свобод — зокрема, див. статтю 5 (право на свободу та особисту недоторканість) та статтю 6 (право на справедливий суд), але це також стосується прокурорів (виходячи з пунктів 1а, 3, 6 статті 5).

15. ЄСПЛ, до кола завдань якого входить тлумачення Конвенції, уже виносив декілька рішень із питань, що стосуються взаємовідносин між суддями та прокурорами.

16. Зокрема, ЄСПЛ розглядав проблему участі особи, яка по черзі виступала в ролі прокурора й судді в одній і тій самій справі (рішення від 1 жовтня 1982 року у справі *Piersack v. Belgium*, §§ 30–32); необхідність гарантування відсутності будь-якого політичного тиску на суддів або органи прокуратури (рішення від 12 лютого 2008 року у справі *Guja v. Moldova*, §§ 85–91); необхідність захисту суддів та прокурорів у контексті свободи висловлювань (рішення від 8 січня 2008 року у справі *Saygılı and Others v. Turkey*, §§ 34–40); процесуальні обов'язки судів та відділів прокуратури розслідувати, обвинувачувати та карати за порушення прав людини (рішення від 15 травня 2007 року у справі *Ramsahai and Others v. the Netherlands*, §§ 321–357) та, нарешті, внесок органів прокуратури в

узгодження права судової практики (рішення від 10 червня 2008 року у справі *Martins de Castro and Alves Correia de Castro v. Portugal*, §§ 51–66).

17. У сфері кримінального процесу ЄСПЛ досліджував статус і повноваження прокуратури та вимоги частини 3 статті 5 Конвенції (з урахуванням інших посадових осіб, «уповноважених законом здійснювати функції правосуддя») в контексті різноманітних фактичних обставин (див., між іншими, рішення від 4 грудня 1979 року у справі *Schiesser v. Switzerland*, §§ 27–38; рішення у справі *De Jong, Baljet and Van den Brink v. the Netherlands*, §§ 49–50; рішення у справі *Assenov and Others v. Bulgaria*, §§ 146–150; рішення у справі *Niedbalav. Poland*, §§ 45–47; рішення у справі *Pantea v. Romania*, §§ 232–243 та рішення від 10 липня 2008 року у справі *Medvedyev and Others v. France*, §§ 61, 67–69). ЄСПЛ також досліджував статус, юрисдикцію та наглядові повноваження органів прокуратури у справах з прослуховування телефонних розмов (рішення від 26 квітня 2007 року у справі *Dumitru Popescu v. Romania*, §§ 68–86) та присутність органів прокуратури на засіданнях верховних судів (рішення від 30 жовтня 1991 року у справі *Borgers v. Belgium*, §§ 24–29, та від 8 липня 2003 року у справі *Fontaine and Berlin v. France*, §§ 57–67).

18. Нарешті, поза межами кримінального права ЄСПЛ також має ґрунтовно опрацьовану основу судової практики щодо «доктрини зовнішніх проявів судочинства», відповідно до якої присутність прокурорів на засіданнях судів суперечить частині 1 статті 6 Конвенції (рішення від 20 лютого 1996 року у справі *Lobo Machado v. Portugal*, §§ 28–32 та від 12 квітня 2006 року у справі *Martinie v. France* [GC], §§ 50–55).

19. Інші документи, прийняті Радою Європи, є такими:

- Рекомендація (94) 12 Комітету міністрів «Щодо незалежності, ефективності та ролі суддів» визнає наявність зв'язків між суддями та прокурорами, щонайменше, у країнах, де останні мають судові повноваження в тому значенні, у якому тлумачить це положення ЄСПЛ;
- Рекомендація (2000) 19 Комітету міністрів «Щодо ролі прокурора в системі кримінального правосуддя» чітко окреслює відносини між суддями та прокурорами, акцентуючи на основних принципах, які є вкрай важливими для забезпечення того, щоб ці відносини беззастережно сприяли належному виконанню завдань суддями та прокурорами. Особливо підкреслюється обов'язок держав «здійснювати належні заходи для забезпечення того, щоб правовий статус, повноваження та процесуальна роль прокурорів регулювались законом таким чином, щоб не було жодних сумнівів у незалежності та неупередженості суддів у судах»;
- Рекомендація (87) 18 Комітету міністрів «Щодо спрощення кримінального правосуддя» містить різні приклади повноважень, які раніше належали тільки суддям, а сьогодні надаються прокуратурі (основне завдання якої усе ж таки визначається як ініціювання та

проведення обвинувачення). Ці нові повноваження породжують додаткові вимоги стосовно організаційної структури прокуратури та відбору робітників, які виконуватимуть такі повноваження.

II. СТАТУС СУДДІВ ТА ПРОКУРОРІВ

а. Гарантії зовнішньої та внутрішньої незалежності суддів та прокурорів; верховенство права як умова їхньої незалежності

20. Судді та прокурори мають бути незалежними одні від одних, а також незалежно виконувати свої функції. Суддям та прокурорам надані різні повноваження в системі правосуддя і в суспільстві загалом. Тому існують різні аспекти інституційної та функціональної незалежності (Декларація, пункт 3).

21. Судова система заснована на принципі незалежності від будь-якої зовнішньої влади та від будь-яких вказівок з будь-якого джерела, а також на принципі відсутності внутрішньої ієрархії. Роль суддів і, в разі існування, присяжних, полягає в належному вирішенні справ, які ініціювали органи прокуратури або сторони. Це включає відсутність будь-якого неправомірного тиску з боку прокурора або сторони захисту. Судді, прокурори та захисники мають поважати обов'язки один одного (Декларація, пункт 5).

22. Основоположний принцип незалежності суддів закріплений у статті 6 Конвенції та підкреслений у попередніх висновках КРЄС.

23. Повноваження з вирішення справи включає відповідальність за винесення рішення, обов'язкового для задіяних осіб, і за розгляд справи відповідно до закону. Ці обидві складові є прерогативою судді, а судова влада є незалежною від інших гілок державної влади². Зазвичай, подібні повноваження не належать до обсягу завдання прокурорів, які відповідають за ініціювання чи ведення кримінальних проваджень.

24. КРЄС та КРЄП звертаються до усталеної судової практики ЄСПЛ, з огляду на частину 3 статті 5, статтю 6 Конвенції, особливо щодо рішення у справі *Schiesser v. Switzerland*, в якому ЄСПЛ визнав вимогу незалежності будь-якої «посадової особи, уповноваженої на виконання судових функцій» від виконавчої влади та від сторін, що, однак, не виключає підпорядкованість вищій незалежній установі судової влади (Декларація, пункт 7).

25. Деякі держави-члени, з метою захисту певних інтересів, наділяють прокурорів повноваженнями в деяких сферах виносити обов'язкові до виконання рішення замість повноваження щодо ведення кримінального провадження. КРЄС та КРЄП вважають, що будь-яке віднесення судових функцій до повноважень прокурорів має обмежуватися справами, в яких передбачені незначні санкції, а ця функція не може поєднуватися з повноваженнями вести кримінальне переслідування в цій самій справі, а

² Див., зокрема, Висновок № 1 (2001) КРЄС «Про стандарти незалежності судової влади та незмінюваності суддів» та Рекомендацію (94)12 Комітету міністрів «Щодо незалежності, ефективності та ролі суддів».

також не може шкодити праву обвинуваченого на розгляд справи незалежним та неупередженим органом, що наділений судовими повноваженнями. За жодних обставин таке наділення повноважень не може дозволяти прокурорам приймати остаточні рішення, якими обмежуються особисті свободи, включаючи позбавлення волі, без права на оскарження до судді чи до суду (Декларація, пункт 7).

26. Прокуратура є незалежним органом влади, існування якого має бути закріплено на найвищому законодавчому рівні. У демократичних державах ані парламент, ані уряд не повинні намагатися незаконно впливати на рішення, яке приймається прокурором в окремих справах, щоб скерувати, яким чином має діяти прокурор або щоб спонукати його змінити рішення (Декларація, пункти 8 та 9).

27. Незалежність прокурорів невід'ємна від виконання ними своїх завдань. Це посилює їхню роль у правовій державі та в суспільстві, а також є гарантією того, що система правосуддя функціонує на засадах справедливості та ефективності й того, що реалізуються всі переваги незалежності судочинства (Декларація, пункти 3 та 8). Отже, подібно до принципу надання незалежності суддям, незалежність прокурорів не є прерогативою або привілеєм, наданим на користь прокурорів. Це є гарантія справедливого, неупередженого та ефективного правосуддя, яке захищає публічні і приватні інтереси зацікавлених осіб.

28. Функції прокурора, що можуть характеризуватися принципами обов'язкового чи дискреційного обвинувачення, відрізняються залежно від існуючої системи в кожній державі, відповідно до тієї позиції, яку займає прокурор в інституційній системі органів влади та в системі кримінального провадження.

29. Яким би не був статус прокурорів, вони повинні мати повну функціональну незалежність у виконанні своїх законних повноважень у кримінальному процесі чи в інших сферах. Прокурори, будучи частиною владної ієрархії або поза нею, мають здійснювати свої повноваження відповідно до чітких та прозорих керівних принципів для того, щоб гарантувати відповідальність прокурорів та запобігти їхньому довільному та непослідовному веденню проваджень (Декларація, пункт 9).

30. Із цього приводу КРЄС та КРЄП прагнуть повторно вказати, зокрема, на Рекомендацію Комітету міністрів (2000) 19, яка зазначає, що задля забезпечення рівності, послідовності та ефективності в діяльності органів прокуратури, держави повинні визначити загальні принципи та критерії, які слугуватимуть рекомендаціями при винесенні рішень прокурорами в окремих справах.

31. Вказівки прокурорам мають надаватися в письмовому вигляді, відповідно до закону і, якщо можливо, згідно з керівними принципами та критеріями діяльності прокуратури (Декларація, пункт 9)³.

32. Будь-яке рішення з приводу ініціювання чи відмови в ініціюванні кримінального обвинувачення має бути юридично обґрунтованим. Будь-який перегляд рішення прокурора щодо ініціювання обвинувачення або відмови від нього має прийматись на підставі закону, неупереджено та об'єктивно, незалежно від того, чи здійснюється перегляд органами прокуратури, чи незалежним органом судової влади. Інтереси потерпілого, а також законні інтереси будь-якої іншої особи мають бути належним чином враховані (Декларація, пункт 9).

33. Взаємодоповнюючий характер повноважень суддів та прокурорів означає усвідомлення ними того, що неупереджене правосуддя вимагає рівності сторін, представлених прокурором та захисником, і того, що прокурори завжди мають діяти гідно, об'єктивно й неупереджено. Судді та прокурори мають неухильно поважати честь і гідність підозрюваних, обвинувачених та потерпілих, а також права сторони захисту (Декларація, пункти 2 та 6).

34. Незалежність судді та прокурора нерозривно пов'язана з верховенством права. Судді, як і прокурори, діють у загальних інтересах, на користь суспільства та громадян, які бажають дотримання гарантій усіх складових щодо своїх прав та свобод. Судді та прокурори втручаються в ті сфери життя, де посиленого захисту потребують найбільш вразливі права людини (особиста свобода, приватність, захист майна тощо). Прокурори мають забезпечити збирання доказів, ініціювання та ведення кримінальних проваджень відповідно до закону. Реалізуючи це, вони мають дотримуватися принципів, викладених у Конвенції та інших міжнародних правових інструментах, зокрема, дотримання презумпції невинуватості, права на захист та права на справедливий суд.

35. Хоча прокурору дозволено вчиняти процесуальні дії та подавати клопотання судді згідно із законом, а також викладати фактичні обставини у справі та надавати юридичне обґрунтування своїх дій, прокурор не може втручатись у будь-який спосіб у процес прийняття суддею рішення і повинен дотримуватися судових рішень. Прокурор не може перешкоджати виконанню цих рішень, окрім випадків, коли оскарження рішень передбачено законом (Декларація, пункти 4 та 5).

36. Діяльність та поведінка прокурора та судді не повинні залишати сумнівів стосовно їхньої об'єктивності та неупередженості. Суддям і прокурорам має надаватися незалежність стосовно здійснюваних ними повноважень, а також судді і прокурори повинні бути та виглядати незалежними один від одного. У сприйнятті учасників процесу та суспільства

³ Див. також Висновок КРЕП № 3 (2008) «Про завдання прокурорів поза межами кримінального провадження».

загалом не може бути навіть натяку на потурання між судьями та прокурорами або щодо змішування їхніх повноважень.

37. Дотримання перелічених вище принципів включає гарантію статусу прокурорів на найвищому законодавчому рівні за аналогією до закріплення статусу суддів. Близькість та взаємодоповнюючий характер завдань суддів та прокурорів створюють схожі вимоги та гарантії з огляду на їхній статус та умови діяльності, зокрема, стосовно добору на роботу, підготовки, розвитку кар'єри, дисципліни, переведення (що може здійснюватися лише відповідно до закону або за згодою особи), винагороди, припинення повноважень та свободи у створенні професійних організацій (Декларація, пункт 8).

38. Судді і прокурори повинні, відповідно до діючої національної системи, бути безпосередньо асоційовані з адміністративним апаратом та управлінським керівництвом своїх відповідних органів. Для цього судді і прокурори мають бути забезпечені достатнім фінансуванням, інфраструктурою, а також належними людськими та матеріальними ресурсами, які мають бути в розпорядженні самих суддів та прокурорів (Декларація, пункт 4).

в. Етика та деонтологія суддів і прокурорів

39. Судьями і прокурорами мають бути особи з високими моральними якостями, з належними професійними та організаційними здібностями. Через характер повноважень, на виконання яких судді і прокурори свідомо погодились, вони є постійно відкриті для публічної критики, і тому повинні самостійно запровадити для себе, без упередженості та відповідно до закону, обмеження стосовно права обговорювати справи, які вони ведуть. Будучи головними суб'єктами здійснення правосуддя, вони мають повсякчасно підтримувати честь і гідність своєї професії та в усіх ситуаціях поводитися гідно обійманої посади⁴ (Декларація, пункт 11).

40. Судді і прокурори мають утримуватися від дій чи поведінки, що можуть підірвати довіру стосовно їхньої незалежності та неупередженості. Судді і прокурори мають розглядати направлені їм справи з належною увагою, у розумні строки, об'єктивно та неупереджено.

41. Прокурори мають утримуватися від публічних коментарів та заяв для ЗМІ, щоб не створювати враження прямого чи опосередкованого тиску на суд з метою ухвалення ним певного рішення та не перешкоджати справедливому відправленню правосуддя.

⁴ Стосовно суддів див. Висновок № 3 (2002) КРЄС «Про принципи та правила, які регулюють професійну поведінку суддів, зокрема, питання етики, несумісної поведінки та неупередженості» і Бангалорські принципи поведінки суддів (схвалені Резолюцією Економічної та соціальної ради ООН у 2006 році) та Загальну (універсальну) хартію судді, ухвалену 17 листопада 1999 року Центральною Радою Міжнародної Асоціації Суддів у Тайпеї (Тайвань). Для прокурорів, окрім Головних принципів ООН стосовно ролі прокурорів (1990), див. Європейську інструкцію з питань етики та поведінки прокурорів, затверджену Конференцією європейських прокурорів 31 травня 2005 року в Будапешті.

42. Судді і прокурори повинні прагнути до вивчення етичних стандартів, якими керуються обидві професії. Це покращить розуміння й повагу до їхніх завдань та їхню узгоджену співпрацю.

с. Підготовка суддів і прокурорів

43. Найвищий рівень професійної компетенції є передумовою довіри суспільства до суддів і прокурорів та основою їхньої легітимності та повноважень. Належний рівень підготовки відіграє вкрай важливу роль, оскільки дозволяє вдосконалити виконання функцій судьями й прокурорами та, як наслідок, покращити якість правосуддя в цілому (Декларація, пункт 10).

44. Підготовка суддів і прокурорів включає не тільки здобуття фахових знань, необхідних для доступу до професії, але й навчання на постійній основі впродовж усього професійного шляху. Ця підготовка стосується найбільш різнопланових аспектів професійної діяльності, включаючи адміністрування судів та прокуратур, і повинна враховувати вимоги спеціалізації. В інтересах належного здійснення правосуддя, постійне навчання, покликане на підтримання та поглиблення високого рівня професійної кваліфікації, є не тільки правом, але й обов'язком для суддів і прокурорів (Декларація, пункт 10).

45. За доречних обставин спільна підготовка суддів, прокурорів та адвокатів з тематики спільних інтересів можуть сприяти здійсненню правосуддя на більш високому якісному рівні. Подібна спільна підготовка може закласти основу спільної правової культури (Декларація, пункт 10).

46. Різні європейські правові системи передбачають різноманітні моделі навчання суддів і прокурорів. У деяких державах створено академію, національну школу або інший спеціалізований заклад; інші держави передали повноваження спеціальним органам. Також мають бути організовані міжнародні курси підготовки суддів і прокурорів. В усіх випадках необхідно гарантувати автономний характер установи, яка керує організацією навчання, оскільки ця автономія є запорукою культурного плюралізму та незалежності⁵.

47. У цьому контексті приділяється особлива увага безпосередньому внеску суддів і прокурорів у розроблення навчальних курсів, оскільки це дає їм можливість висловити думку з огляду на свій професійний досвід. Курси мають присвячуватися не тільки вивченню законів та інструментів захисту прав і свобод людини, а й включати модулі з управлінських навичок і вивчення завдань та ролі суддів і прокурорів. Водночас участь адвокатів та науковців допоможе уникнути вузького підходу. Нарешті, якість та ефективність навчання має оцінюватися на постійній основі, за об'єктивною процедурою.

⁵ Див. Висновок № 4 (2003) КРЕС «Про належну початкову підготовку та підвищення кваліфікації суддів на національному та європейському рівнях» та Висновок № 10 (2007) КРЕС «Про судову раду на службі суспільству», пункти 65–72.

III. РОЛЬ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ СУДДІВ І ПРОКУРОРІВ У КРИМІНАЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ

а. Розподіл повноважень суддів і прокурорів під час досудового розслідування в кримінальному провадженні

48. На стадії досудового розслідування суддя самостійно або іноді разом з прокурором здійснює контроль за проведенням слідчих дій, особливо коли вони торкаються особистих свобод (рішення про затримання, тримання під вартою, обшук, застосування спеціальних пристроїв тощо).

49. За загальним правилом прокурори мають піддавати детальній перевірці законність проведення розслідування та контролювати дотримання прав людини слідчими при вирішенні питання ініціювання чи продовження кримінального переслідування.

50. Рекомендація (2000) 19 Комітету міністрів Ради Європи передбачає, що у випадку, коли поліція підпорядкована прокурорам або коли прокурор супроводжує розслідування поліції чи здійснює над ним нагляд, держава має запроваджувати ефективні засоби, які б надавали повноваження прокурору видавати розпорядження, проводити оцінювання та контроль, а також накладати санкції за порушення. У випадках, коли поліція є незалежною від прокурорів, Рекомендація передбачає, що держава має запровадити ефективні засоби забезпечення належної та функціональної співпраці між прокурорами та органами слідства.

51. Навіть у тих системах, де нагляд за слідством здійснюється прокурором, що надає йому суддівських повноважень, необхідно забезпечити, щоб суддя чи суд контролювали будь-які заходи, спрямовані на значне обмеження особистих свобод, зокрема тимчасове позбавлення волі.

б. Відносини між суддями і прокурорами під час кримінального розслідування та судових засідань

52. У деяких державах прокурори можуть регулювати кількість справ, використовуючи дискреційні повноваження, тобто вирішуючи, які справи будуть передані до суду, а які можуть бути вирішені поза межами судового провадження (через примирення між обвинуваченим та потерпілим, досудове врегулювання справи за згодою сторін, процедуру визнання винуватості у спрощених і скорочених провадженнях, медіацію тощо). Це зменшує навантаження на судову систему та визначає пріоритети кримінального переслідування.

53. Такі повноваження прокурорів, що відображають модернізацію, соціалізацію, гуманізацію та раціоналізацію здійснення кримінального судочинства, є корисними засобами зменшення навантаження на суди. З другого боку, якщо прокурори матимуть право не представляти окремі справи до суду, необхідно запобігати їхнім довільним діям, дискримінації або можливому неправомірному тиску з боку політичної влади, а також необхідно забезпечувати захист прав потерпілих. Крім того, важливо забезпечити будь-яку особу, якої стосується провадження, особливо

потерпілих, можливістю перегляду рішення прокурора стосовно його відмови у переслідуванні. Як варіант, потерпілому може бути надана можливість безпосередньо звернутися до суду.

54. Тому в країнах, де діє система дискреційного обвинувачення, прокурор має ретельно розглянути питання ініціювання обвинувачення або відмови від нього, ураховуючи наявні загальні керівні принципи чи критерії, що були прийняті з огляду на досягнення однакової практики винесення рішень прокурорами.

55. Неупередженість прокурорів під час провадження має розумітися в такому сенсі: вони мають вести провадження на засадах справедливості на об'єктивності для забезпечення суду всіма належними фактами й юридичними доводами, та, зокрема, для виявлення доказів на користь обвинуваченого; прокурори мають належним чином враховувати позиції обвинуваченого та потерпілого, перевіряти допустимість доказів відповідно до правил ведення справедливого суду та відмовляти у використанні доказів, отриманих з порушеннями прав людини, наприклад, шляхом тортур (Декларація, пункт 6).

56. Прокурори не можуть розпочинати чи продовжувати переслідування та мають докладати усіх можливих зусиль, спрямованих на припинення переслідування, у випадку, коли на підставі неупередженого розслідування або перегляду доказів з'ясується, що обвинувачення є необґрунтованим.

57. По суті, під час провадження судді та прокурори здійснюють відповідні повноваження заради справедливого розгляду кримінальної справи. Суддя здійснює контроль за законністю доказів, зібраних прокурорами і слідчими, та може виправдати обвинуваченого через недостатність доказів, або якщо вони отримані незаконним шляхом. Прокурори також повинні мати можливість оскаржити рішення суду.

с. Право на захист на всіх етапах провадження

58. Щоб гарантувати справедливий розгляд справ, судді мають застосовувати правила ведення кримінального процесу, керуючись абсолютною повагою до права на захист (надаючи обвинуваченим можливість користуватися своїми правами, повідомлення підсудного про обвинувачення відносно нього тощо), до прав потерпілих в рамках судового процесу, до принципу рівності сторін та до права на відкрите судове слухання⁶ (Декларація, пункти 1, 2, 6 та 9).

59. Обвинувальний акт відіграє вкрай важливу роль у кримінальному провадженні: з моменту його ухвалення підозрюваному формально вручається фактичне та юридичне обґрунтування обвинувачень щодо нього в письмовому вигляді (рішення Європейського суду з прав людини від 19 грудня 1989 року у справі *Kamasinski v. Austria*, § 79). У кримінальному процесі «справедливий розгляд», передбачений частиною 1 статті 6

⁶ Див. Висновок КРЄС № 8 (2006) «Про роль суддів у захисті верховенства права та прав людини в контексті боротьби з тероризмом».

Конвенції, обумовлює те, що обвинувачені повинні мати право оспорювати як докази проти них, так і саме юридичне обґрунтування обвинувачення.

60. У державах, де прокурори здійснюють нагляд за розслідуванням, вони також мають забезпечити дотримання прав обвинувачених. У країнах, де кримінальне розслідування проводиться органами поліції або іншими правоохоронними органами, судді представляють собою гарантів індивідуальних свобод (*habeas corpus*), особливо стосовно досудового тримання під вартою, і саме судді мають забезпечити дотримання прав обвинувачених.

61. Однак у багатьох державах суддя і прокурор стають відповідальними за контроль дотримання прав підсудних тільки після закінчення розслідування та з початком вивчення обвинувачень. На цьому етапі обов'язком прокурора, який отримує звіти органів розслідування, та судді, який вивчає обвинувачення й зібрані докази, є забезпечення належного інформування всіх обвинувачених осіб про характер та мотиви висунутих проти них звинувачень мовою, яку вони розуміють.

62. Залежно від ролі, що виконують судді і прокурори в певній державі, вони мають пересвідчитися, що в особи було достатньо часу та можливостей для підготовки свого захисту, що особа має належний захист, а в разі необхідності особі офіційно призначається адвокат за рахунок держави, і що особа має доступ, за необхідності, до перекладача і можливість робити запити про вчинення дій, направлених на встановлення істини.

63. При надходженні справи на розгляд до суду, повноваження судді та прокурора відрізняються залежно від ролі, яку вони виконують під час судового розгляду. В усіх випадках, у разі відсутності будь-якого елемента дотримання права на захист, і суддя, і прокурор, або обидва, залежно від особливостей національної системи, повинні мати можливість привернути увагу до цієї ситуації і виправити її.

IV. ВІДНОСИНИ МІЖ СУДДЯМИ І ПРОКУРОРАМИ ПОЗА МЕЖАМИ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА ТА У ВЕРХОВНИХ СУДАХ

64. Залежно від держави, прокурори можуть мати завдання чи повноваження поза межами кримінального права⁷. Якщо прокуратура має подібні завдання чи повноваження, вони можуть поширюватися, серед іншого, на сфери цивільного, адміністративного, господарського, соціального, виборчого та трудового права, а також на сферу захисту довкілля, соціальних прав незахищених верств населення, таких як підлітки, люди з особливими потребами та малозабезпечені особи. Повноваження прокурорів у цих галузях права не можуть дозволяти їм неправомірно впливати на процес прийняття остаточного рішення суддею (Декларація, пункт 13).

⁷ Див., наприклад, Висновок № 3 КРЕП «Про роль прокуратури поза межами сфери кримінального права».

65. Також варто зауважити щодо ролі прокурорів у верховних судах окремих держав. Цю роль можна порівняти із роллю генерального прокурора в Суді правосуддя ЄС. У цій юрисдикції генеральний прокурор (або посадова особа з такими самими повноваженнями) не є стороною та не представляє державу. Він є незалежним носієм влади, який приймає висновки по кожній справі або у справах особливого інтересу з метою прояснити для суду всі аспекти правових питань, щоб забезпечити правильне застосування права.

66. Відповідно до принципу верховенства права в демократичному суспільстві всі повноваження прокурорів, а також процесуальні дії, що вчиняються на виконання цих повноважень прокурорами, мають бути детально визначені в законодавстві. Якщо прокурори діють поза межами сфери кримінального права, вони мають поважати виключні повноваження судді чи суду та враховувати принципи, розроблені правом судовою практикою ЄСПЛ, зокрема:

- i. Участь прокурорів у судовому розгляді не може впливати на незалежність судів;
- ii. Принцип розподілу влади має поважатись, з одного боку, стосовно завдань та діяльності прокурорів поза межами сфери кримінального права, а з другого боку, стосовно ролі судів у захисті прав людини;
- iii. Не применшуючи прокурорську прерогативу виступати в інтересах держави, прокурори повинні мати ті ж самі права й обов'язки, як і будь-яка інша сторона, а також не повинні мати привілейованої позиції під час судового провадження (принцип рівності сторін);
- iv. Діяльність органів прокуратури від імені суспільства щодо захисту суспільних інтересів і прав осіб не повинна порушувати принцип обов'язковості остаточного рішення суду (*res judicata*), з деякими винятками, встановленими відповідно до міжнародних зобов'язань, включно з судовою практикою ЄСПЛ.

Інші принципи, згадані в Декларації, застосовуються до всіх функцій прокурорів поза межами сфери кримінального права, з урахуванням необхідних розбіжностей (*mutatis mutandis*) (Декларація, пункт 13).

V. СУДДІ, ПРОКУРОРИ ТА ЗАСОБИ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ (ДЕКЛАРАЦІЯ, ПУНКТ 11)

67. ЗМІ відіграють важливу роль у демократичному суспільстві взагалі, і щодо судової системи зокрема. На сприйняття суспільством якості системи правосуддя головним чином впливають погляди ЗМІ з питань її діяльності. Публічність сприяє досягненню мети справедливого суду, а також захищає сторони та обвинувачених від непрозорого відправлення судочинства.

68. Зростаюча увага суспільства та ЗМІ до кримінального й цивільного судочинства призвели до підвищеної вимоги до ЗМІ стосовно отримання об'єктивної інформації від судів та прокурорів.

69. У демократичному суспільстві вкрай важливим є те, що суди мають користуватися довірою суспільства⁸. Публічний характер проваджень є одним з найнеобхідніших засобів підтримання довіри до судів.

70. Ці питання регулюються два документами Ради Європи: а) Рекомендацією (2003) 13 «Щодо надання інформації через ЗМІ стосовно кримінального процесу» та б) Висновком КРЄС № 7 (2005) «Про правосуддя та суспільство».

71. Беручи до уваги право суспільства на отримання інформації загального змісту, журналістам має надаватись інформація, необхідна для репортажів та коментарів стосовно функціонування судової системи, із урахуванням вимог конфіденційності для суддів та прокурорів стосовно справ, розгляд яких досі триває, і з обмеженнями, установленими національними законами та судовою практикою ЄСПЛ.

72. ЗМІ, разом із суддями і прокурорами, мають поважати основоположні принципи, такі як презумпція невинуватості⁹, право на справедливий суд, право осіб на приватне життя, потреба уникати порушення принципу неупередженості суддів та прокурорів, які ведуть справу.

73. Висвітлення у пресі справ, щодо яких триває розслідування або судовий розгляд, може стати серйозним втручанням та мати наслідком неправомірний тиск на суддів, присяжних та прокурорів, які розглядають ці справи. Для подолання цієї проблеми від суддів і прокурорів вимагаються належні професійні навички, високі моральні стандарти та суворе утримання від поспішних коментарів стосовно справ, які ще розглядаються.

74. Офіційні представники з питань зв'язків зі ЗМІ, наприклад, прес-секретарі або судді і прокурори, які пройшли навчання зі спілкування зі ЗМІ, могли б допомогти журналістам надавати достовірну інформацію стосовно роботи суду та рішень суддів, а також допомагати іншим суддям і прокурорам.

75. Судді і прокурори мають взаємно поважати особливу роль один одного в системі правосуддя. Судді і прокурори мають розробити окремі керівні принципи або кодекси найкращих практик стосовно зв'язків із засобами масової інформації¹⁰. Деякі національні кодекси етики вимагають від суддів утримуватися від публічних коментарів стосовно нерозглянутих справ для того, щоб не робити заяв, які можуть спричинити сумніви суспільства щодо неупередженості суддів¹¹, а також для запобігання порушення принципу

⁸ З цього питання див. Рішення Європейського суду з прав людини у справі *Olujić v. Croatia* (заява № 22330/05).

⁹ Див., між іншим, принцип I Додатку до Рекомендації (2003) 13 та відповідну Пояснювальну записку до Меморандуму.

¹⁰ Запропоновані суддям та журналістам у Висновку № 7 (2005) КРЄС «Про правосуддя та суспільство», пункт 39.

¹¹ Див., наприклад, Висновок № 3 (2003) КРЄС «Про принципи та правила, які регулюють професійну поведінку суддів, зокрема, питання етики, несумісної поведінки та неупередженості», пункт 40.

презумпції невинуватості. У будь-якому випадку, судді повинні себе висловлюватися насамперед через свої рішення; коли суддя робить заяву в ЗМІ стосовно нерозглянутих справ або справ, розглянутих відповідно до закону, вкрай важливим є розсудливість судді та обережний підбір слів суддею¹². Прокурори мають бути обачливими, коментуючи розгляд, який ведеться суддею, або коментуючи ухвалене судове рішення та висловлюючи свою незгоду з ним та свій намір, наприклад, оскаржити рішення в апеляційному порядку, якщо це оскарження можливо.

VI. СУДДІ, ПРОКУРОРИ ТА МІЖНАРОДНА СПІВПРАЦЯ (ДЕКЛАРАЦІЯ, ПУНКТ 12)

76. З метою забезпечення ефективного захисту прав та основоположних свобод людини варто підкреслити необхідність дієвої міжнародної співпраці між державами — членами Ради Європи на основі цінностей, закладених у відповідних міжнародних інструментах, особливо в Конвенції. Міжнародна співпраця має бути заснована на взаємній довірі. Інформація, зібрана в рамках міжнародної співпраці та використана під час судових розглядів, має бути зрозумілою, доступною суддям, прокурорам та сторонам, а джерела отримання інформації мають бути прозорими. Міжнародна судова співпраця має відбуватися за необхідної умови контролю з боку суддівського корпусу та з належним урахуванням, зокрема, права на захист та захист персональних даних.

¹² Див., наприклад, рішення ЄСПЛ у справі *Daktaras v. Lithuania* (Заява № 42095/98) та у справі *Olujić v. Croatia* (заява № 22330/05).