

Неофіційний переклад українською здійснений в межах проєкту Ради Європи «Зміцнення прав людини в системі кримінальної юстиції України», який є частиною Плану дій Ради Європи для України «Стійкість, відновлення та відбудова» на 2023-2026 роки

CCPE(2023)9

Страсбург, 20 жовтня 2023 року

**КОНСУЛЬТАТИВНА РАДА ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРОКУРОРІВ
(КРЄП)**

Висновок КРЄП № 18 (2023)

про Ради прокурорів

як ключові органи прокурорського самоврядування

I. Вступ

1. Відповідно до мандату, наданого їй Комітетом міністрів, Консультативна рада європейських прокурорів (КРЕП) підготувала цей Висновок про Ради прокурорів як ключові органи прокурорського самоврядування.
2. Тему Висновку КРЕП обрала після розробки стандартів КРЕП щодо незалежності та безсторонності прокурорів і необхідності розуміння інституційної структури, необхідної для підтримки цих основоположних принципів. КРЕП вважає, що необхідно вивчити поточну ситуацію в державах-членах щодо прокурорського самоврядування та сформулювати перспективний план на майбутнє, який ґрунтуватиметься на передовій європейській практиці.
3. У Висновку належно враховано Рекомендацію Rec(2000)19 Комітету міністрів Ради Європи про роль прокуратури в системі кримінального правосуддя та попередні Висновки КРЕП, зокрема, Висновок № 9 (2014) про європейські норми та принципи, що стосуються прокурорів, включно з Римською хартією, Висновок № 13 (2018) про незалежність, підзвітність та етику прокурорів, Висновок № 16 (2021) про наслідки рішень міжнародних судів та договірних органів щодо практичної незалежності прокурорів. Також у Висновку враховуються, *серед іншого*, відповіді членів КРЕП з опитувальника про Ради прокурорів як ключові органи прокурорського самоврядування.
4. У Висновку також враховано Висновки Консультативної ради європейських суддів (КРЕС) № 10 (2007) про Раду правосуддя на службі у суспільства та № 24 (2021) про еволюцію Рад правосуддя і їхню роль у незалежних і безсторонніх судових системах, а також про відповідну прецедентну практику Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) та Суду Європейського Союзу (ЄСЄ), відповідні документи Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської комісії), Групи держав проти корупції (GRECO) та інших інститутів Ради Європи.
5. У Висновку також використовуються відповідні документи інститутів, які не входять до Ради Європи, зокрема, Збірка документів про Ради правосуддя (2021 р.) Європейської мережі судових рад (ЄМСР), Стандарти професійної відповідальності та заява про основні обов'язки та права прокурорів Міжнародної асоціації прокурорів (МАП), Доповідь Спеціального доповідача Організації Об'єднаних Націй щодо незалежності суддів та адвокатів, дослідження Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) про незалежність прокурорів у Східній Європі, Центральній Азії та Азійсько-тихоокеанському регіоні (2020 р.), а також Доповідь Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ (БДІПЛ) щодо посилення функціональної незалежності прокурорів у східноєвропейських країнах-учасницях (2020 р.).
6. КРЕП висловлює подяку експертам, яких призначила Рада Європи, панові Жоао Мануелю да Сілва Міґелю (Португалія) та пані Анці Юрмі (Румунія) за їхній вагомий внесок у підготовку тексту Висновку.

II. Сфера застосування та мета Висновку

7. Ради прокурорів стають дедалі поширенішими у правових системах окремих держав.¹ Проте системи правосуддя у різних країнах Європи відрізняються одна від іншої. Різні системи ґрунтуються на різних правових культурах, тому не існує єдиної моделі для всіх держав-членів. Ця різноманітність впливає також на моделі прокурорського самоврядування, за участю Ради прокурорів або інших органів сфери самоврядування чи без неї.
8. Відповіді² на запитання опитувальника про Ради прокурорів як ключові органи прокурорського самоврядування свідчать, що більшість держав-членів мають у системі прокуратури колективний орган (незалежно від його офіційної назви), створений для розв'язання питань служби прокурорів (включно з призначенням / обранням), оцінювання, просування по службі, переведення, дисциплінарних та інших питань. Приблизно половина цих органів працює з питаннями, що стосуються як суддів, так і прокурорів, а інша половина працює з питаннями, що стосуються лише прокурорів. У деяких державах-членах не існує Ради прокурорів або інших органів, що працюють у сфері прокурорського самоврядування.
9. Відповіді також демонструють, що між державами-членами існують великі відмінності у структурі, організації, складі, компетенції, функціях та інших аспектах Рад прокурорів або інших органів.
10. До того ж органи прокуратури мають дуже різні структури й організацію, а Рада прокурорів або інші органи характеризуються різним ступенем залученості в їх роботу.³
11. У деяких моделях прокуратура є повністю незалежною як від виконавчої, так і від судової влади.
12. В інших випадках прокуратура становить частину органів судової влади. У таких структурах часто є Вища рада правосуддя або схожий головний незалежний орган, який регулює службу як суддів, так і прокурорів.⁴ Також може існувати можливість переходів між відповідними професіями судді та прокурора, що в деяких випадках обмежується законом.
13. У ще одній моделі прокуратура організована як автономний орган, але тією чи іншою мірою пов'язана з виконавчою владою. Рада прокурорів або схожий незалежний орган може у деяких випадках регулювати службу прокурорів. Міністр юстиції або інший орган виконавчої влади іноді зберігає за собою певний контроль

¹ Доповідь Венеціанської комісії про європейські стандарти незалежності судової системи: частина II — Прокуратура, 17–18.12.2010 р., CDL-AD(2010)040 §§ 64–68; див. також добірку Висновків та Доповідей Венеціанської комісії, що стосуються прокурорів (CDL-PI(2022)023), 26 квітня 2022 року. Див. також Доповідь Спеціального доповідача ООН з питань незалежності суддів та адвокатів (док. А/НRC/38/38, 02 травня 2018 р.), де зазначається, що кількість рад правосуддя, які відповідають за суддів, або за суддів і прокурорів, значно зросла за останні десятиліття, і на сьогодні за орієнтовними підрахунками понад 70 відсотків країн світу створили ту чи іншу форму ради правосуддя.

² Зазначено у пункті 3 цього Висновку.

³ Доповідь Спеціального доповідача ООН з питань незалежності суддів та адвокатів, Ґабрієла Кнаула (А/НRC/20/19), 07.06.2012 р., п. 29.

⁴ Також відома як система мостів.

набору прокурорів і може приймати рішення щодо призначення самостійно чи за рекомендацією Ради прокурорів. Міністр юстиції може також залишатися відповідальним за організаційні питання та управління бюджетом у системі прокуратури.

14. Відмінність тієї самої моделі, яка використовується в інших юрисдикціях, полягає в тому, що всі політичні, оперативні й адміністративні питання вирішує оперативний начальник прокуратури. Але певний бюджетний контроль може залишатися за відповідальним міністром, що може впливати на незалежність служби.
15. У деяких випадках прокуратура становить частину органів виконавчої влади, де питання призначення, служби та дисциплінарних процедур можуть покладатися на Міністерство юстиції, а прокурорська рада чи аналогічний орган може затверджувати рішення чи консультувати з відповідних питань.
16. Визнаючи ці відмінності в державах-членах, КРЕП вважає, що їх об'єднує необхідність забезпечувати незалежність та автономію органів прокуратури для забезпечення їх неупередженого й ефективного функціонування та прийняття рішень.
17. Тож мета цього Висновку полягає в тому, щоб вивчити та підкреслити ключову роль Рад прокурорів та інших органів сфери прокурорського самоврядування у забезпеченні інституційної незалежності та автономії прокуратур, а також функціональної незалежності окремих прокурорів.
18. Проте, як також зазначила Венеціанська комісія, важко ввести єдину модель для таких прокурорських рад у всіх державах-членах Ради Європи, а їх існування не можна розглядати як єдиний обов'язковий для всіх європейських держав стандарт.⁵
19. Зокрема, Висновок має на меті запропонувати державам-членам передову практику. Це робиться для вдосконалення як діючих систем, так і прокурорського самоврядування з належним урахуванням різних правових культур та традицій і загалом у межах програми посилення незалежності, ефективності та якості правосуддя.

III. Загальна місія Рад прокурорів: забезпечувати незалежність прокурорів та верховенство права

20. Європейська конвенція про захист прав людини й основоположних свобод (ЄКПЛ) визначає верховенство закону як структурну опору демократичного суспільства. Доступ до правосуддя є одним з ключових елементів ЄКПЛ, який проголошує право кожного на незалежний і безсторонній суд, утворений за законом.⁶
21. Поступово Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ) напрацював широку прецедентну практику щодо стандартів незалежності та безсторонності суддів, а

⁵ Доповідь Венеціанської комісії про європейські стандарти незалежності судової системи: частина II — Прокуратура, 17–18.12.2010 р., дослідження № 494/2008 — CDL-AD(2010)040 — пп. 68.

⁶ У статті 6 ЄКПЛ.

також ефективного відправлення правосуддя. Як наслідок, у прецедентній практиці ЄСПЛ йдеться про Ради правосуддя та їх структуру, склад і функціонування.⁷

22. Суд Європейського Союзу (ЄС) також висловився про Ради правосуддя.⁸ Він, наприклад, зазначив, що участь таких рад у процесі призначення суддів може сприяти підвищенню об'єктивності цього процесу загалом. Проте це так лише у тому випадку, *серед іншого*, якщо такий орган сам є достатньо незалежним від законодавчої та виконавчої влади й від органу, до якого він зобов'язаний спрямувати таку пропозицію про призначення.⁹
23. Ради правосуддя — це органи, яким доручено забезпечувати незалежність судової влади й окремих суддів і в такий спосіб сприяти ефективному функціонуванню судової системи.¹⁰ На сьогодні у багатьох європейських правових системах створені Ради правосуддя.¹¹ Як уже згадувалося, у деяких випадках робота цих Рад пов'язана як із суддями, так і з прокурорами.¹²
24. Щодо конкретно Рад прокурорів, то попри те, що ЄСПЛ ще не напрацював аналогічну прецедентну практику, він зробив наголос на принципі незалежності прокуратури загалом.¹³ Наприклад, Суд вважає необхідним укотре зазначити, що у демократичному суспільстві і суди, і слідчі органи повинні залишатися

⁷ Рішення ЄСПЛ за справою «Олександр Волков проти України» (*Oleksandr Volkov v. Ukraine*), 09 січня 2013 року, пункти 109–117. «Рамос Нунеш де Карвальо е Са проти Португалії» (*Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal*), 06. 11. 2018 р., пункт 144; «Гудмундур Андрі Астрадссон проти Ісландії» (*Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland*) [ВП], № 26374/18, 01.12. 2020 р.; «Ксеро Флор у Польщі проти Польщі» (*Xero Flor w Polsce v. Poland*), 07.05.2021 р. — 4907/18, пункти 243–251.

⁸ Слід зазначити, що Хартія Європейського Союзу про основоположні права передбачає, що, якщо ця Хартія містить права, які відповідають правам, гарантованим Конвенцією про захист прав людини й основоположних свобод, то значення та обсяг цих прав мають бути такими самими, як і ті, що встановлені зазначеною Конвенцією. Це положення не перешкоджає законодавству Союзу забезпечувати ширший захист (стаття 52(3)). Хартія ЄС також передбачає право на справедливий суд, аналогічне передбаченому в ЄСПЛ (стаття 47 Хартії).

⁹ Рішення ЄС від 19 листопада 2019 року С-585/18, С-624/18 та С-625/18. Також див. рішення ЄС у справах «Європейська комісія проти Польщі» (*European Commission v. Poland*), 24.06.2019 р. — С 619/18, пп. 71-73; «А. К. проти Національної Ради правосуддя» (*A. K. v. Krajowa Rada Sadownicta*), 19.11.2019 р., С 585/18, С-624/18, С-625/18, пп. 120–122; «Європейська комісія проти Польщі» (*European Commission v. Poland*), 24.06.2019 р. — С 619/18, пп. 74-75; «А. К. проти Національної Ради правосуддя» (*A. K. v. Krajowa Rada Sadownicta*), 19.11.2019 р., С 585/18, С-624/18, С-625/18, пп. 123, 133-134; «ВК проти землі Гессен» (*VQ v. Land Hessen*), 09.07.2020 р. — С2727/19, п. 54; «Републіка проти Прем'єр-Міністра за участі WY» (*Repubblika Il-Prim Ministru v. WY*), 20.04.2021 р. — С-896/19; С-83/19 та інші 18.05.2021 р.

¹⁰ Рекомендація Rec(2010)12 Комітету міністрів Ради Європи про суддів: незалежність, ефективність та відповідальність, пункти 26–29; Висновки КРЄС № 1 (2001), пункт 45, та № 10 (2007) і № 24 (2021); Доповідь Венеціанської комісії про незалежність судової системи, частина I: незалежність суддів (пункт 32), прийнята Венеціанською комісією на її 82-й пленарній сесії (Венеція, 12–13 березня 2010 р.).

¹¹ Порівняльний огляд Рад правосуддя у Європі, підготовлений проф. Енн Сандерс (2022 р.), за посиланням: <https://rm.coe.int/comparative-overview-on-judicial-councils-in-europe-en/1680a923bc>. Див. також Доповідь Європейського комітету з правового співробітництва (ЄКПС) Генеральному секретарю Ради Європи про огляд виконання Плану дій Ради Європи щодо посилення незалежності та безсторонності судової системи, прийнятого ЄКПС на його 98-му пленарному засіданні (01–03 червня 2022 р.).

¹² Порівняльний огляд Рад правосуддя у Європі, підготовлений проф. Енн Сандерс (2022 р.), за посиланням: <https://rm.coe.int/comparative-overview-on-judicial-councils-in-europe-en/1680a923bc>.

¹³ Висновок КРЄП № 16 (2021) про наслідки рішень міжнародних судів та договірних органів щодо практичної незалежності прокурорів, пункти 16–36, для аналізу та переліку відповідних рішень ЄСПЛ.

незалежними від політичного тиску.¹⁴ Також Суд зазначив, що підтримка довіри до незалежності та політичної нейтральності органів прокуратури держави відповідає інтересам суспільства.¹⁵

25. КРЕП підкреслила, що незалежність та автономія органів прокуратури є невід'ємним наслідком незалежності судової влади, а тому слід і надалі сприяти розвитку загальної тенденції до такої незалежності.¹⁶ Прокурори повинні бути автономними у прийнятті рішень і виконувати свої обов'язки незалежно від зовнішнього тиску чи втручання згідно з принципами поділу влади та підзвітності¹⁷.
26. Далі КРЕП прямо рекомендувала статус прокурорів, який забезпечував би їх зовнішню та внутрішню незалежність та автономію, бажано за допомогою положень вищого правового рівня та гарантії їх застосування незалежним органом, таким як Рада прокурорів, зокрема щодо питань призначення / обрання, служби та дисциплінарних питань,¹⁸ які мають регулюватися чіткими та добре зрозумілими процесами та процедурами.¹⁹
27. Венеціанська комісія зазначила, що Ради прокурорів відіграють важливу роль у зниженні та, зрештою, усуненні ризиків, що створюються втручанням інших органів державної влади (тобто виконавчої та законодавчої влади), тобто, іншими словами, у посиленні незалежності прокурорів. У випадку Рад, які відповідають як за суддів, так і за прокурорів, слід забезпечувати, щоб вони не могли впливати на призначення / обрання один одного й на дисциплінарні процедури.²⁰
28. Венеціанська комісія також зазначила, що перевага Рад прокурорів, які не залежать від інших державних органів, полягає в можливості робити цінний експертний внесок у процес призначення та розв'язання дисциплінарних питань, а отже у захисті прокурорів від політичного впливу. Залежно від способу їх призначення вони можуть забезпечувати демократичну легітимність системи прокуратури. Там, де вони існують, вони часто відіграють певну роль у розв'язанні дисциплінарних питань на додачу до участі у призначенні прокурорів.²¹

¹⁴ Рішення ЄСПЛ у справі «Гуджа проти Молдови» (*Guja v. Moldova*), № 14277/04, 12 лютого 2008 року, пункт 86.

¹⁵ Рішення ЄСПЛ у справі «Гуджа проти Молдови» (*Guja v. Moldova*), № 14277/04, 12 лютого 2008 року, пункт 90; див., з урахуванням відповідних змін, «Префер та Обершлік проти Австрії» (*Prager and Oberschlick v. Austria*), 26 квітня 1995 р., пункт 34, серія А № 313.

¹⁶ Висновок КРЕП № 9 (2014) про європейські норми та принципи щодо прокурорів, Римська хартія, розділ IV.

¹⁷ Висновок КРЕП № 9 (2014) про європейські норми та принципи щодо прокурорів, Римська хартія, розділ V.

¹⁸ Висновок КРЕП № 13 (2018) про незалежність, підзвітність та етику прокурорів, Рекомендація iii. Див. також Доповідь Європейського комітету з правового співробітництва (ЄКПС) Генеральному секретарю Ради Європи про огляд виконання Плану дій Ради Європи щодо посилення незалежності та безсторонності судової системи, прийнятого ЄКПС на його 98-му пленарному засіданні (01–03 червня 2022 р.), пункт 147.

¹⁹ Висновок КРЕП № 9 (2014) про європейські норми та принципи щодо прокурорів, пункт 52.

²⁰ Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія), Доповідь про європейські стандарти незалежності судової системи: частина II — Прокуратура, 17–18.12.2010 р., CDL-AD(2010)040, висновок 20.

²¹ Доповідь Венеціанської комісії про європейські стандарти незалежності судової системи: частина II — Прокуратура, 17–18.12.2010 р., дослідження № 494/2008 — CDL-AD(2010)040 — pp. 64–68.

29. Група держав Ради Європи з боротьби з корупцією (GRECO) також розробила Керівництво зі самоврядування прокурорів під час підготовки рекомендацій щодо посилення незалежності прокурорів як передумови для заохочення до невідкупності в прокуратурі. Усвідомлюючи, що існують системи, які дуже відрізняються в аспекті їхньої ролі та організації прокуратури в системі кримінального правосуддя, GRECO рекомендувала країнам, у яких діють прокурорські (або змішані, судові та прокурорські) ради, забезпечити, щоб вони відігравали активнішу роль у доборі, призначенні / обранні на посаду та управлінні службою прокурорів, у дисциплінарних питаннях, а також у веденні справ та організаційних програмах прокуратур.²²
30. Європейська мережа судових рад (ЄМСР) вважає, що такі Ради повинні працювати над зміцненням і підтримкою верховенства права, зокрема, через сприяння незалежності суддів, підзвітності та якості судової системи. ЄМСР також підкреслює, що, якщо ці стандарти конкретно не пов'язані з питаннями, що стосуються прокурорів, враховуючи широкий спектр організації прокурорських служб у Європі, це не заважає їм також застосовуватися до прокурорів і забезпечувати їх незалежність.²³
31. Розуміючи, що не існує жодного юридично обов'язкового міжнародного стандарту в цій галузі, у дослідженні Мережі з протидії корупції для Східної Європи та Центральної Азії (ACN) Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) закликає країни створювати національні прокурорські ради чи інші типи органів самоврядування. Такі органи, наділені повноваженнями щодо призначення / обрання прокурорів, дисциплінарних проваджень та інших важливих питань, є важливим фактором, який посилює незалежність прокуратури та захищає прокурорів від зовнішнього втручання й тиску.²⁴
32. До того ж у зазначеному дослідженні ОЕСР підкреслює існування в деяких країнах колегіальних органів прокуратури, які розглядають, пропонують або навіть приймають важливі рішення, що стосуються діяльності прокурорів.²⁵
33. Організація Об'єднаних Націй також визнає, що органи прокуратури можуть створюватися у найрізноманітніші способи, і якщо орган прокуратури організований як автономна установа, керівництво службою прокурорів може здійснювати прокурорська рада чи схожий незалежний орган.²⁶

²² GRECO, «Запобігання корупції. Члени парламенту, судді та прокурори. Висновки та тенденції», сторінка 28.

²³ Збірка документів ЄМСР про Ради правосуддя (2021 р.).

²⁴ Мережа з протидії корупції для Східної Європи та Центральної Азії (ACN), за посиланням: <https://www.oecd.org/corruption/acn/The-Independence-of-Prosecutors-in-Eastern-Europe-Central-Asia-and-Asia-Pacific.pdf>, сторінка 29.

²⁵ Див. Мережа з протидії корупції для Східної Європи та Центральної Азії (ACN) ОЕСР, за посиланням: <https://www.oecd.org/corruption/acn/The-Independence-of-Prosecutors-in-Eastern-Europe-Central-Asia-and-Asia-Pacific.pdf>, сторінки 38–39.

²⁶ Доповідь Спеціального доповідача ООН з питань незалежності суддів та адвокатів, Ґабріела Кнаул (A/HRC/20/19, 07.06.2012 р., п. 29).

34. Беручи до уваги величезну різноманітність правових та прокурорських систем у Європі, КРЄП зазначає, що можуть існувати інші ефективні засоби забезпечення незалежності прокуратури та прокурорського самоврядування на додачу до створення Рад прокурорів або інших органів, які працюють у цьому напрямку. Проте існування таких Рад або інших органів має очевидну інституційну цінність порівняно з альтернативними засобами. Ці інститути мають тривалий вплив та забезпечують довгострокову стійкість незалежних та автономних прокурорських систем.
35. Тож слід наголосити на інституційній цінності Рад прокурорів, як окремих органів або як частини Рад правосуддя, що відповідають як за суддів, так і за прокурорів, або інших органів сфери прокурорського самоврядування.
36. І такі Ради мають не лише бути закріплені в законодавстві, а й мають провадити практичну діяльність. Існування власне законодавчої бази та міжнародних стандартів не завжди достатньо для розвитку на практиці незалежної та безсторонньої системи прокуратури. Через це прокуратура й інші гілки влади, політики, медіа та громадянське суспільство мають співпрацювати, провадячи перспективну діяльність у напрямку підвищення професіоналізму, прозорості та етики в прокуратурі та судовій системі, щоб перетворити правила, які існують на папері, в культуру поваги до незалежності судової влади на користь суспільства.²⁷
37. У підсумку можна сказати, що Ради прокурорів здатні дуже добре:
- забезпечувати ефективність і безсторонність органів прокуратури й окремих прокурорів через прийняття ними незалежних рішень відповідно до принципів верховенства права;
 - створювати у такий спосіб сприятливі умови для того, щоб органи прокуратури могли гарантувати законність судового розгляду та право на справедливий суд відповідно до принципів верховенства права; а також
 - забезпечувати відповідність роботи прокурорів міжнародним юридично обов'язковим документам, зокрема Європейській конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, а також документам м'якого права.
38. Розглядаючи ці та інші функції, а також роль Рад прокурорів, слід керуватися принципами Рекомендації Rec(2000)19 Комітету міністрів Ради Європи про роль державної прокуратури в системі кримінального правосуддя, а також відповідними Висновками КРЄП як основними гарантіями системи прокуратури, її незалежності, безсторонності та ефективності.

²⁷ Венеціанська комісія, Терміновий проміжний висновок щодо проекту нової Конституції, 11 грудня 2020 року, Болгарія, CDL-AD(2020)035 п. 37; див. також Висновок КРЄС № 24(2021) — CCJE(2021)11. Тест для судових органів Європи: Європейський щорічник конституційного права 2019 року, 287–310.

IV. Склад Рад прокурорів: забезпечення ефективного функціонування незалежної та прозорої Ради

1. Склад Рад прокурорів

39. Структура та склад Рад прокурорів можуть бути різними. Їх основи та розвиток пов'язані з розвитком кожної правової системи та її історичним, культурним і соціальним контекстом.
40. Так само, як судові ради, і для того, щоб гарантувати стабільність Рад прокурорів та підкреслити їхню значущість, ці органи обов'язково мають створюватися за законом і функціонувати на законних засадах.
41. Не існує універсальної моделі Ради прокурорів. Головним принципом має бути створення структури з відповідним складом, пропорційним чисельності прокуратури, для оптимізації виконання її завдань. Держави-члени мають свободу розсуду при створенні таких органів за умови дотримання цього основного принципу.
42. Там, де діють Ради прокурорів, можна виділити дві основні моделі: одна, в якій члени прокуратури становлять більшість або весь склад, та інша, у складі якої члени прокуратури не становлять більшості.
43. І КРЕП, і Венеціанська комісія підкреслили, що створення Ради прокурорів є дуже бажаним кроком на шляху до деполітизації прокуратури, і тому дуже важливо, щоб цей орган був плюралістичним за своєю суттю. Для забезпечення нейтралітету цього органу має бути чітко зумовлена незалежність такої Ради та її членів.²⁸
44. Венеціанська комісія також наголосила, зокрема, що коли такі Ради утворюються збалансовано, тобто прокурорами, юристами та представниками громадянського суспільства, і коли вони не залежать від інших державних органів, то вони мають перевагу, яка полягає в можливості робити цінний експертний внесок у процес призначення та підтримання дисципліни, а отже у захисті прокурорів від політичного впливу.²⁹
45. Присутність та участь осіб з-поміж нефакхівців розглядається як спосіб розбудови та гарантування реальної незалежності системи прокуратури, оскільки звільняє Раду від будь-якого політичного втручання та посилює її автономію. Також участь осіб з-поміж нефакхівців сприяє підзвітності та прозорості професії прокурорів і їх відкритості для широкої громадськості.
46. Бажано, щоб у Радах зі змішаним складом члени з органів прокуратури склали більшість, обиралися своїми колегами відповідно до попередньо прийнятих правил і за прозорою процедурою, а також у спосіб, який гарантує максимально широке представництво на всіх рівнях, збалансоване за ознакою статі та, за потреби, з

²⁸ Спільний висновок Венеціанської комісії, Консультативної ради європейських прокурорів (КРЕП) та Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів та прав людини (ОБСЄ/БДІПЛ) щодо проекту змін до Закону Грузії «Про прокуратуру», CDL-AD(2015)039, пп. 33–34.

²⁹ Доповідь Венеціанської комісії про європейські стандарти незалежності судової системи: частина II — Прокуратура, CDL-AD(2010)040, п. 65.

представництвом на регіональному та національному рівнях у всіх колегіях Ради. Усі члени з органів прокуратури повинні виступати як представники інституту прокуратури загалом.

47. Склад Рад прокурорів повинен, залежно від обставин, відповідати різноманітності в системах прокуратури та в суспільстві загалом. Учасники з-поміж нефахівців, якщо їх обирає парламент, мають бути обрані кваліфікованою більшістю голосів, щоб забезпечити участь опозиції. Проте якщо обрання не відбудеться у першому турі, воно може відбутися у другому турі простою більшістю голосів як механізм запобігання безвихідній ситуації.
48. Консультативна рада європейських суддів (КРЕС) зазначила, що потенційні члени Ради правосуддя не повинні бути діючими політиками, членами парламенту або посадовцями органів виконавчої влади.³⁰ КРЕП дотримується думки, що аналогічний підхід слід застосовувати щодо членів Рад прокурорів.
49. Члени *за посадою* можуть бути присутні в такій кількості, яка не ставить під загрозу викладені вище принципи.
50. Раді прокурорів може бути корисне постійне членство, за потреби, яке сприятиме ефективнішому виконанню її завдання, а також посиленню незалежності та поліпшенню іміджу в очах громадськості. Мають бути передбачені гарантії, які забезпечуватимуть, що після закінчення строку повноважень члени з органів прокуратури зможуть поновитися на посадах, які відповідають їхньому трудовому стажу та кваліфікації.

2. Кваліфікація членів Рад прокурорів

51. Члени Рад прокурорів, незалежно від того, є вони прокурорами чи ні, мають обиратися на основі заздалегідь визначених, справедливих і чітких критеріїв у межах прозорої процедури.
52. Набір правил, які враховують критерії добору, має бути заздалегідь встановлений. Мають бути зазначені та братися до уваги компетентність, досвід, добросовісність, незалежність, безсторонність кандидатів та інші відповідні фактори.
53. Кандидати в члени Рад прокурорів повинні, зокрема, відповідати високим етичним стандартам і не провадити політичну діяльність протягом обґрунтовано необхідного періоду до та після закінчення строку їх повноважень у Раді.

3. Способи обрання членів Рад прокурорів

54. Члени Ради прокурорів повинні добиратися так, щоб підтримувалася незалежність та ефективне функціонування Ради, прокуратури та, як прямий наслідок, судової системи, а будь-який політичний вплив або конфлікт інтересів — щоб усувався чи обходився.

³⁰ Висновок КРЕС № 10 (2007) про Раду правосуддя на службі у суспільства, п. 23; див. також Висновок КРЕС № 24(2021) про еволюцію Рад правосуддя та їхню роль у незалежних і безсторонніх судових системах, п. 8(B)(b).

55. Добір членів має здійснюватися відповідно до заздалегідь встановлених та поширених правил. Ці правила мають застосовуватися до будь-якого способу добору, про який ідеться: обрання, призначення тощо.
56. Мають бути встановлені правила, які гарантують, що члени з органів прокуратури добиратимуться їхніми колегами, які представляють усі рівні прокуратури, а не лише високопосадовцями органів прокуратури. Асоціації прокурорів можуть мати право висувати кандидатів.
57. Процес добору повинен бути прозорим та забезпечувати перевірку й підтвердження кваліфікації кандидатів, особливо їх безсторонності та добросовісності. Вакансії мають оголошуватися публічно. Мають гарантуватися рівні можливості, що сприятиме різноманітності групи незалежних кандидатів.
58. Число членів *за посадою* має бути обмежене і так само членство посадових осіб органів виконавчої влади, яке не є бажаним.
59. Слід намагатися уникати обрання членів з органів прокуратури парламентом, або щоб їх добір здійснювали органи виконавчої влади. Може допускатися обрання членів з-поміж нефахівців парламентом. Але процес добору має бути прозорим і переважно здійснюватися кваліфікованою більшістю голосів.³¹ Якщо обрання не відбувається у першому турі, воно може відбутися у другому турі простою більшістю голосів як механізм запобігання безвихідній ситуації.
60. Може бути доцільним обрання чи висування членів з-поміж нефахівців такими інститутами, як асоціація адвокатів або інші професійні асоціації, неурядові організації (НУО), якщо це відповідає правовим традиціям держав-членів.

4. Обрання голів Рад прокурорів

61. Голова Ради прокурорів може відігравати ключову роль у функціонуванні Ради та її зовнішньому і внутрішньому іміджі. Для цього мають бути прийняті чіткі правила.
62. Голова Ради прокурорів повинен обиратися / призначатися так, щоб було забезпечено його безсторонність і незалежність від законодавчої та виконавчої гілок влади, а також відсутність неналежного впливу з боку ієрархії прокуратури.
63. Венеціанська комісія зазначила, що бажано, щоб голову Ради обирали її члени.³² У випадках, коли міністр юстиції є членом Ради *за посадою*, його / її головування в Раді може викликати сумніви щодо незалежності цього органу.³³ Тому КРЄП дотримується думки, що головою має бути один з членів з органів прокуратури, якого обирають усі члени, як з органів прокуратури, так і з-поміж нефахівців, кваліфікованою більшістю. Те саме правило має застосовуватися й до обрання голів інших схожих органів. Проте якщо обрання не відбудеться у першому турі,

³¹ Доповідь Венеціанської комісії про європейські стандарти незалежності судової системи: частина II — Прокуратура, CDL-AD(2010)040, п. 66.

³² Висновок Венеціанської комісії щодо проекту Закону Молдови «Про прокуратуру», CDL-AD(2008)019, п. 62.

³³ Спільний висновок Венеціанської комісії, Консультативної ради європейських прокурорів (КРЄП) та Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів та прав людини (ОБСЄ/БДІПЛ) щодо проекту змін до Закону Грузії «Про прокуратуру», CDL-AD(2015)039, п. 40.

воно може відбутися у другому турі простою більшістю голосів як механізм запобігання безвихідній ситуації.

64. У країнах, де за їхніми правовими традиціями голова Ради прокурорів може призначатися за посадою, головування в Раді не має надаватися членові за посадою, який представляє виконавчу владу (тобто міністрові юстиції), щоб уникнути будь-якого неналежного впливу.

5. Статус і строк дії мандату членів Рад прокурорів

65. Строк дії мандату всіх членів Ради прокурорів має бути однаковим. Членів необхідно обирати на певний строк повноважень із забезпеченням належного захисту їхньої безсторонності та незалежності.
66. Строк дії повноважень члена Ради має закінчуватися лише після обрання його наступника. Вкотре підкреслюючи, що важливо гарантувати строк перебування на посаді всіх членів Ради як умову її незалежності, варто зазначити, що відсторонення члена Ради від посади повинно ґрунтуватися на серйозних підставах, які чітко встановлені законом, і за процедурою, яка гарантує його права на справедливий суд.
67. Тут КРЕП погоджується з Венеціанською комісією у тому, що можливість відкликання члена Ради мирових суддів за те, що він зазнав одного з дисциплінарних стягнень, передбачених законом для суддів та прокурорів, викликає сумніви, оскільки дозволяє усунути особу з посади навіть за найлегші дисциплінарні стягнення.³⁴ У цьому контексті можна також нагадати думку Венеціанської комісії, а саме що при тимчасовому відстороненні члена Ради має братися до уваги серйозність звинувачень і наявність щонайменше ймовірної причини вчинення серйозного дисциплінарного правопорушення.³⁵ КРЕП вважає, що має передбачатися можливість судового оскарження.
68. КРЕП також погоджується з тим, що підкреслила Венеціанська комісія стосовно відкликання обраних членів таких Рад через висловлення недовіри, тобто через голосування на загальних зборах органів прокуратури. Венеціанська комісія послідовно заперечувала проти введення такого механізму, оскільки він передбачає суб'єктивну оцінку та може перешкоджати обраним представникам самостійно приймати свої рішення. Вотум довіри є досить специфічним для політичних інститутів і не підходить для таких установ, як Ради суддів, а ще менше він придатний для застосування до окремих членів таких Рад.³⁶

³⁴ Висновок Венеціанської комісії про зміни до Закону № 303/2004 «Про статус суддів і прокурорів», Закону № 304/2004 «Про організацію судової системи» та Закону № 317/2004 «Про Вищу раду мирових суддів» у Румунії, CDL-AD(2018)017, п. 142.

³⁵ Висновок Венеціанської комісії щодо проекту Закону «Про раду суддів» у Північній Македонії, CDL-AD(2019)008, п. 37; див. також Висновок Венеціанської комісії щодо проекту змін до Закону «Про Вищу раду суддів» Сербії, CDL-AD (2014) 028, п. 30.

³⁶ Висновок Венеціанської комісії про зміни до Закону № 303/2004 «Про статус суддів і прокурорів», Закону № 304/2004 «Про організацію судової системи» та Закону № 317/2004 «Про Вищу раду мирових суддів» у Румунії, CDL-AD(2018)017, п. 143.

69. У разі неієздатності чи втрати статусу, відповідно до якого члена було обрано чи призначено, такий член може припинити своє перебування на посаді. У разі прийняття рішення власне Радою чи спеціальним органом у її складі її член повинен мати право на справедливий суд, включно з можливістю оскарження, за встановленою законом процедурою.

V. Компетенція та повноваження Рад прокурорів для посилення незалежності та безсторонності правосуддя

70. І Венеціанська комісія, і GRECO зазначають, що Ради прокурорів можуть працювати в напрямках призначення / обрання прокурорів, а також дисциплінарних процедур, включно з відстороненням від посади. Наприклад, Венеціанська комісія підкреслила, що в таких випадках відповідний прокурор повинен мати право бути заслуханим у змагальному розгляді, а в системах, де діє Рада прокурорів, ця Рада або дисциплінарний комітет у її складі може розглядати дисциплінарні справи (з можливістю, як і раніше, оскарження дисциплінарних стягнень у суді).³⁷ GRECO також підкреслила, що в ідеалі такий Раді може відводитися важлива роль у розгляді дисциплінарних питань.³⁸
71. КРЕП також зазначила, у зв'язку з призначенням / обранням прокурорів, що прагнення до безсторонності, яке в тій чи іншій формі повинно визначати набір і перспективи просування прокурорів по службі, може призвести до створення конкурсної системи вступу на роботу та створення Вищих рад для всієї судової системи чи лише для прокурорів.³⁹
72. Ради прокурорів повинні мати широкий спектр повноважень для кращого захисту та сприяння незалежності прокуратури й ефективного відправлення правосуддя. Компетенція та повноваження Ради повинні бути передбачені законом.
73. У такий спосіб, Ради прокурорів повинні відігравати певну роль у регулюванні чи розвитку організації системи прокуратури та відомств. Окрім призначень / обрання та дисциплінарних питань, про які йдеться вище, вони можуть розв'язувати питання оцінювання, просування по службі та переведення прокурорів.
74. Також слід вітати розширення повноважень Рад прокурорів у частині управління прокуратурою, таких як:
- a. навчання прокурорів;
 - b. контроль та/чи управління бюджетом системи прокуратури для ефективного управління ним;
 - c. забезпечення прозорості системи прокуратури та взаємин із медіа, включно з захистом, за потреби, іміджу прокурорів;

³⁷ Доповідь Венеціанської комісії про європейські стандарти незалежності судової системи: частина II — Прокуратура, CDL-AD(2010)040, п. 52.

³⁸ Доповідь GRECO про четвертий раунд оцінки Угорщини (2015 р.), стор. 49.

³⁹ Висновок № 9 (2014) КРЕП про європейські норми та принципи щодо прокурорів, Пояснювальна записка, п. 54.

- d. співпраця з іншими відповідними органами на національному, європейському та міжнародному рівнях;
 - e. сприяння підвищенню ефективності та якості правосуддя;
 - f. надання висновків щодо законодавчих пропозицій, які стосуються організації та функціонування органу прокуратури, а також системи правосуддя загалом.
75. У випадках, коли різні функції Ради прокурорів, такі як призначення / обрання, дисциплінарні питання та підготовка прокурорів, покладаються на різні підрозділи чи колегії такої Ради або на різні незалежні органи, компетентні в конкретних аспектах прокурорського управління, їхній склад має відповідати типу завдань і способу їх розв'язання.
76. Розширені фінансові повноваження Ради прокурорів передбачають її підзвітність не лише виконавчій і законодавчій владі, а й судам і громадськості.

VI. Функціонування Рад прокурорів та процес прийняття ними рішень

77. Консультативна рада європейських суддів (КРЕС) підкреслила, що кожна Рада правосуддя має працювати прозоро, обґрунтовуючи свої рішення та процедури й реалізуючи у такий спосіб свою підзвітність. Взаємини між Радами та іншими органами державної влади, тобто виконавчими та законодавчими органами, мають ґрунтуватися на культурі поваги до верховенства права та розумінні їхніх відповідних ролей у демократичній державі. Ради повинні брати активну участь у відкритому, шанобливому діалозі з іншими органами державної влади, асоціаціями суддів та громадянським суспільством, включно з асоціаціями адвокатів, НУО та медіа.⁴⁰
78. КРЕП дотримується думки, що це так само має застосовуватися і до Рад прокурорів. Їх функціонування та процес прийняття ними рішень повинні регулюватися зафіксованими письмово та прозорими правилами, бажано прийнятими згідно з вимогами законодавства. Такі правила повинні передбачати, зокрема, кворум, процедуру голосування, більшість для прийняття рішення. Докладний регламент Ради прокурорів, якщо він потрібен, має приймати власне Рада.
79. Рішення, що впливають на службу прокурорів, повинні бути обґрунтованими, а ті, які мають юридично обов'язкову силу, можуть зазнавати судового перегляду з ініціативи відповідного прокурора.
80. У разі оскарження рішення, яке стосується служби прокурорів, включно з переведенням і дисциплінарними порушеннями, їм мають бути доступні засоби правового захисту.

⁴⁰ Висновок КРЕС № 24 (2021) про еволюцію Рад правосуддя та їхню роль у незалежних і безсторонніх судових системах, глава IV, Висновки та рекомендації, п. 7, 20, 21.

81. Як уже згадувалося, Радам прокурорів може бути корисне постійне членство, яке може допомогти їм функціонувати як професійна й ефективна організація, посилюючи їхню незалежність, уникаючи конфліктів інтересів, поліпшуючи їхній імідж та допомагаючи у виконанні їхньої місії.
82. Незалежно від того, працюють члени Ради прокурорів повний чи неповний робочий день, вони повинні мати достатньо робочого часу й належних фінансових та адміністративних ресурсів для виконання своїх завдань.
83. Повинні забезпечуватися ефективні гарантії недопущення незаконного впливу чи втручання зовнішніх суб'єктів у роботу та у процеси прийняття рішень Рад прокурорів та інших органів, пов'язаних з прокурорським самоврядуванням.
84. Для посилення довіри громадськості до системи правосуддя Ради прокурорів повинні діяти прозоро та звітувати про свою діяльність за допомогою періодичних доповідей або інших відповідних засобів. У таких доповідях можуть висвітлюватися заходи, які вже були прийняті або мають бути прийняті для поліпшення функціонування системи правосуддя.
85. Як уже зазначалося, у випадку основних Рад⁴¹, які відповідають як за суддів, так і за прокурорів, слід забезпечувати, щоб вони не могли впливати на призначення / обрання один одного й на дисциплінарні процедури.

VII. Інші органи сфери прокурорського самоврядування

86. Різноманітність організаційних моделей служб прокуратури в державах-членах є причиною різноманітності типів інших органів, пов'язаних з прокурорським самоврядуванням. Окрім Рад прокурорів до таких інших органів можуть належати:
 - конгреси або загальні збори прокурорів, які загалом мають повноваження обирати членів Ради прокурорів або інших органів прокуратури, затверджувати щорічні звіти та програмні документи. До їх складу входять усі прокурори країни;
 - комітети старших прокурорів або колегія прокуратури — органи, які зазвичай складаються з членів *за посадою*, прокурорів, які займають керівні посади, що визначені законом, під головуванням генерального прокурора. Ці органи допомагають генеральному прокурору виконувати його стратегічну місію з організації діяльності відомства;
 - кваліфікаційні комісії, атестаційні комісії, комітети з питань етики, які є органами, що виконують дорадчу функцію у доборі, призначенні чи просуванні по службі прокурорів, в оцінюванні та в дисциплінарних питаннях. У деяких випадках такі комісії існують як органи Ради прокурорів, а в інших випадках вони є структурами, які утворює генеральний прокурор. Ці комісії складаються з призначених або обраних прокурорів. У деяких випадках до їх складу також можуть входити нефахівці.

⁴¹ Зазначено у п. 12 цього Висновку.

87. Тож існують різні підходи, які застосовуються з огляду на компетенцію, повноваження та склад цих органів, функції, які вони виконують, які можуть бути не такими розширеними та/чи складними, як функції Ради прокурорів, у способі призначення чи обрання її членів, у рівні автономії щодо генерального прокурора (чи її відсутності) та в інших аспектах.
88. КРЕП нагадує, що міжнародні документи м'якого права закликають до застосування такої передової практики як створення професійних, не політичних структур, спрямованих на підвищення інституційної та функціональної незалежності органів прокуратури. У такий спосіб КРЕП визнає важливість і цінність інших органів сфери прокурорського самоврядування та, відповідно, вважає, що вони мають формуватися та функціонувати так, щоб виключалося політичне втручання, і діяти в напрямку посилення незалежності та безсторонності органів прокуратури.

VIII. Рекомендації

Беручи до уваги, що:

- існує необхідність у подальшому вивченні та розумінні інституційної основи для підтримки розроблених КРЕП стандартів незалежності та безсторонності прокурорів;
- Ради прокурорів набувають дедалі більшого поширення в державах-членах з усією різноманітністю їхніх правових систем, традицій та культур;
- створення Рад прокурорів має очевидну інституційну цінність у порівнянні з альтернативними структурами для забезпечення незалежності прокуратури та прокурорського самоврядування;
- у державах-членах, де вони діють, структури, організація, склад, компетенції, функції та інші аспекти роботи Рад прокурорів або інших органів, пов'язаних з прокурорським самоврядуванням, надзвичайно різноманітні;
- зазначена різноманітність вимагає розробки загальних стандартів та керівних принципів для органів державної влади;

КРЕП погодила такі рекомендації:

1. Слід брати до уваги інституційну цінність Рад прокурорів як органів самоврядування для забезпечення ефективного та безстороннього функціонування органів прокуратури й окремих прокурорів через незалежне прийняття ними рішень. Таку інституційну цінність слід враховувати в державах-членах, де Рад прокурорів немає, відповідно до їхнього внутрішнього законодавства, правових традицій та культури. Якщо вони створені, до них мають застосовуватися наведені нижче рекомендації.
2. Попри те, що в державах-членах можуть існувати відмінності, Ради прокурорів повинні створюватися відповідно до закону й наділятися відповідною компетенцією, мати відповідну структуру та склад, пропорційні розмірові органу прокуратури, а також отримувати достатні фінансові й адміністративні ресурси.

3. Якщо плануються Ради прокурорів зі змішаним складом, вони повинні бути сформовані збалансовано за рахунок представництва нефахівців, включно з представниками інших юридичних професій, наукових кіл та громадянського суспільства. Для Рад з таким змішаним складом бажано, щоб члени прокуратури становили більшість та обиралися своїми колегами.
4. Члени Рад прокурорів, незалежно від того, є вони прокурорами чи ні, мають обиратися відповідно до раніше прийнятих і наперед визначених, справедливих і чітких критеріїв за прозорою процедурою.
5. Потенційні члени Рад прокурорів не повинні бути діючими політиками, членами парламенту або посадовими особами органів виконавчої влади.
6. Мають бути передбачені гарантії, які забезпечуватимуть, що після закінчення строку повноважень члени з органів прокуратури, які несли службу як повноцінні члени Ради, зможуть поновитися на посадах, які відповідають їхньому трудовому стажу та кваліфікації.
7. Слід забезпечити безсторонність та незалежність голів, а також членів Рад прокурорів від виконавчої та законодавчої влади та відсутність неналежного впливу з боку ієрархії прокуратури.
8. Строк повноважень усіх членів Рад прокурорів має бути однаковим і закінчуватися лише після обрання наступника. Членів необхідно обирати на певний строк повноважень із забезпеченням належного захисту їхньої безсторонності та незалежності.
9. У рішенні про тимчасове відсторонення члена Ради має братися до уваги серйозність звинувачень і наявність достатнього ступеня ймовірності, що було вчинене серйозне дисциплінарне правопорушення. І такі рішення повинні передбачати можливість їх оскарження в судовому порядку.
10. Ради прокурорів повинні наділятися за законом широким спектром компетенцій у питаннях служби та відігравати певну роль у регулюванні чи розвитку організації системи прокуратури та відомств, водночас сприяючи незалежності прокуратури й ефективному відправленню правосуддя.
11. Функціонування Рад прокурорів та процес прийняття ними рішень мають регулюватися зафіксованими письмово та прозорими правилами, бажано прийнятими згідно з вимогами законодавства. Такі правила повинні передбачати, зокрема, кворум, процедуру голосування та більшість для прийняття рішення. Докладний регламент Ради прокурорів, якщо він потрібен, має приймати власне Рада.
12. Рішення Рад прокурорів, які впливають на службу прокурорів, повинні бути обґрунтованими, а ті, які мають юридично обов'язкову силу, можуть зазнавати судового перегляду з ініціативи відповідного прокурора.
13. Для посилення довіри громадськості до системи правосуддя Ради прокурорів повинні діяти прозоро та звітувати про свою діяльність за допомогою періодичних доповідей або інших відповідних засобів.