

Рекомендація Rec(2012)11 Комітету міністрів державам-учасникам «Про роль публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції»¹

(Прийнята Комітетом Міністрів 19 вересня 2012 на 1151-му засіданні заступників міністрів)

Комітет міністрів, відповідно до положень статті 15b Статуту Ради Європи,

Нагадуючи, що метою Ради Європи є досягнення більшої єдності між її учасниками, *inter alia*, з метою захисту та реалізації ідеалів і принципів, які є їх спільною спадщиною,

Нагадуючи також, що кожен учасник Ради Європи прийняв принцип верховенства права задля забезпечення для усіх осіб, які знаходяться під юрисдикцією, прав людини, закріплених у Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод,

Усвідомлюючи, що в багатьох державах-учасниках, в силу їх правових традицій, публічні обвинувачі також мають повноваження поза системою кримінальної юстиції і це значно варіюється між різними національними правовими системами,

Відзначаючи, зокрема, що в різних національних правових системах ця роль може включати представлення спільного або публічного інтересу, надання правової допомоги у захисті прав та основоположних свобод, представлення держави в судах, контролюючих державних органах та інших осіб, а також консультативна роль у судах і, більше того, природа цієї ролі може відрізнятися в приватному та публічному праві,

Беручи до уваги відповідну практику Європейського Суду з прав людини, зокрема в галузі принципів справедливого судового розгляду,

Посилаючись на свою Рекомендацію Rec(2000)19 державам-учасникам «Про роль служби публічного обвинувачення в системі кримінальної юстиції»,

Беручи до уваги Висновки № 3 (2008) Консультативної ради європейських обвинувачів (CCPE) «Роль Служб обвинувачення поза сферою кримінального права» та висновки Конференції генеральних обвинувачів країн Європи в Будапешті (29-31 травня 2005 року) і в Санкт-Петербурзі (2-3 липня 2008 року),

Посилаючись на принципи, викладені в спільному висновку Консультативної ради європейських суддів (CCJE) і CCPE щодо відносин між суддями і обвинувачами в демократичному суспільстві («Бордоська Декларація») від 18 листопада 2009 року, і, зокрема, як вони стосуються обвинувачів, які мають функції поза сферою кримінального права,

Беручи до відома Звіт 2010 року Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської комісії) з європейських стандартів щодо незалежності судової системи (Частина II: служба обвинувачення), і її різних думок з цього питання,

Відзначаючи відсутність спільних міжнародних правових стандартів щодо завдань, функцій та організації служби обвинувачення поза системою кримінальної юстиції,

¹ Переклад з англійської мови здійснено Центром політико-правових реформ.

Таким чином будучи переконаними в необхідності встановити загальні принципи для держав-учасників щодо ролі публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції,

Рекомендує, при наявності служби публічного обвинувачення повноважень поза системою кримінальної юстиції, держави-учасники повинні вжити всіх необхідних і відповідних заходів для забезпечення того, щоб ця роль виконувалась з особливою увагою до захисту прав людини та основоположних свобод і в повній відповідності з принципом верховенства права, зокрема, щодо права на справедливий судовий розгляд, і, з цією метою, держави-учасники повинні повною мірою враховувати принципи, викладені у додатку.

Додаток до Рекомендації Rec(2012)11

A. Об'єм

1. Ця рекомендація і принципи, викладені в цьому додатку застосовуються у всіх випадках, коли національна правова система встановлює повноваження публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції.

B. Місія публічних обвинувачів

2. Де національна правова система надає публічним обвинувачам певні обов'язки і повноваження поза системою кримінальної юстиції, їх місія полягає в тому, щоб представляти загальні або публічні інтереси, захищати права людини та основоположні свободи, і забезпечувати верховенство права.

C. Загальні принципи

3. Обов'язки та повноваження публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції повинні у всіх випадках встановлюватися законом і чітко визначатися задля уникнення багатозначності.

4. Як і в сфері кримінального права, публічні обвинувачі повинні здійснювати свої обов'язки та повноваження поза системою кримінальної юстиції в повній відповідності з принципами законності, об'єктивності, справедливості та безсторонності.

5. Рекомендація Rec(2000)19 Комітету міністрів державам-учасникам «Про роль служби публічного обвинувачення в системі кримінальної юстиції» повинна застосовуватися, *mutatis mutandis*, до обвинувачів з певними обов'язками і повноваженнями поза системою кримінальної юстиції, до тих меж, поки вона стосується:

- гарантій для них задля виконання своїх функцій;
- їх відносин з органами виконавчої, законодавчої та судової влади, а також
- їх зобов'язань та обов'язків щодо індивідів.

6. Служби публічного обвинувачення повинні сприйняти такий підхід до своєї роботи, що характеризується прозорістю і відкритістю, в той же час повністю поважаючи їх обов'язок щодо конфіденційності.

7. Поведінка публічних обвинувачів повинна регулюватися відповідними кодексами етики.

8. Служби публічного обвинувачення повинні мати у своєму розпорядженні необхідні фінансові та людські ресурси і вигоди для належної підготовки для того, щоб належним чином виконувати свої обов'язки поза системою кримінальної юстиції.

9. З метою гармонізації політики і практики у межах всієї національної юрисдикції, служби публічного обвинувачення можуть розглянути інструктивні керівні принципи та інформацію щодо найкращих практик поза системою кримінальної юстиції.

Д. Принципи, які застосовуються до окремих обов'язків та повноважень обвинувачів поза системою кримінальної юстиції

Щодо доступу громадськості до правосуддя та засобів правового захисту

10. Повноваження публічного обвинувача поза системою кримінальної юстиції не повинні бути такими, що обмежують право будь-якої фізичної або юридичної особи ініціювати провадження або виступати як відповідач і захищати свої інтереси перед незалежним і безстороннім судом, навіть у тих випадках, коли публічний обвинувач є або має намір бути стороною.

11. Де публічний обвинувач має право прийняти рішення, яке зачіпає права та обов'язки фізичних і юридичних осіб, обсяг таких повноважень повинен бути суворо обмеженим, визначеним законом і ці повноваження не повинні завдавати шкоди правам сторін на звернення з питань факту і права до незалежного і безстороннього суду. Публічний обвинувач повинен діяти незалежно від будь-якої іншої влади і його рішення повинні бути обґрунтовані і доведені до відома зацікавлених осіб.

Щодо судових проваджень, де публічний обвинувач є головною стороною

12. Повноваження публічного обвинувача ініціювати провадження в суді або виступати як відповідач не повинні ставити під загрозу принцип рівності процесуальних можливостей між сторонами.

13. Публічний обвинувач не повинен утримувати докази, які стосуються предмета спору.

14. Повноваження щодо здійснення досудових запитів повинні бути передбачені законом. Реалізація такого права повинна бути пропорційною і не має надавати необґрунтовану перевагу публічному обвинувачеві.

15. У випадках, коли інтереси особи представляє публічний обвинувач, особа повинна мати право бути стороною у провадженні. Це не повинно перешкодити публічному обвинувачеві залишатися стороною провадження, коли справа стосується загального або публічного інтересу.

16. Права публічного обвинувача на оскарження судового рішення або його перегляд іншим чином вищестоящим судом не повинно жодним чином різнитися від доступних для інших сторін провадження, а також це стосується строків на подання апеляції.

Щодо судових проваджень, де публічний обвинувач вступає або приєднується як сторона

17. Сторони провадження повинні бути повідомлені або публічним обвинувачем, або судом щодо рішення публічного обвинувача втрутитися або приєднатися до провадження.

18. Де публічний обвинувач представляє письмовий висновок суду, усі сторони повинні мати достатньо часу на ознайомлення із таким висновком. В іншому випадку, слухання може бути відкладено.

19. Сторони провадження повинні мати можливість висловити свої зауваження на висновок публічного обвинувача і представити контраргументи.

20. Публічний обвинувач не повинен ні брати участь в роботі суду, ні створювати враження, що він цим займається.

21. Принципи, викладені у пункті 16, застосовуються в рамках цього підпараграфу.

Щодо принципів юридичної визначеності і res judicata

22. Для того, щоб дотримуватися принципів юридичної визначеності та *res judicata*, підстави, за якими публічний обвинувач може вимагати перегляду остаточного рішення суду, повинні бути обмежені винятковими випадками і переглядом в розумні строки. Крім випадків, коли розгляд не належить до прав та обов'язків сторін, як це передбачено в переглянutoму рішенні, сторони первісного провадження повинні бути повідомлені про перегляд і, якщо вони того бажають, враховуючи можливість, приєднатися до провадження.

Е. Роль публічних обвинувачів як наглядового органу

23. Де публічні обвинувачі мають наглядові повноваження щодо національних, регіональних та місцевих органів влади, а також щодо інших юридичних осіб, з метою забезпечення їх належного функціонування відповідно до закону, вони повинні здійснювати свої повноваження незалежно, прозоро і в повній відповідності з принципом верховенства права.

24. Щодо приватних юридичних осіб, публічний обвинувач повинен мати змогу лише здійснювати свої наглядові функції в тих випадках, коли є розумні й об'єктивні підстави вважати, що приватні установи щодо яких розглядається справа порушили свої юридичні зобов'язання, у тому числі, передбачені міжнародними договорами щодо прав людини.

25. Органи влади або інші юридичні особи, права яких зачіпаються будь-якими діями публічного обвинувача відповідно до пунктів 23 і 24 повинні мати право робити подання і оскаржувати такі дії в суді.

Ф. Національне та міжнародне співробітництво

26. При виконанні своєї місії, служби публічного обвинувачення повинні встановити і, при необхідності, розвивати співпрацю і контакти з омбудсменами або схожими інституціями, іншими національними, регіональними і місцевими органами влади, а також з представниками громадянського суспільства, включаючи неурядові організації.

27. Повинна бути підтримка міжнародного співробітництва між службами публічного обвинувачення з подібними обов'язками поза системою кримінальної юстиції і взаємна практична допомога як всередині, так і за рамками відповідних міжнародних договорів.

Пояснювальний меморандум

Вступ

1. Рада Європи відіграє важливу роль в міжнародному визнанні роботи служб публічного обвинувачення у державах-учасниках. Рекомендація Rec(2000)19 державам-учасникам про роль служб публічного обвинувачення у системі кримінальної юстиції, прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 6 жовтня 2000 року, розглядається як орієнтир в цьому процесі шляхом створення керівних принципів для урядів держав-учасників, і визначає, як повинно бути організоване їх кримінальне переслідування і як служба буде виконувати свої повноваження, зокрема, у відносинах з виконавчою, законодавчою, судовою гілками влади та поліцією. Крім того, 13 липня 2005 року, Комітет міністрів створив Консультативну раду європейських публічних обвинувачів (CCPE) із завданням підготувати висновки з питань, пов'язаних зі службою обвинувачення та сприяти ефективній реалізації Рекомендації Rec(2000)19.

2. Однак, у той час як основні дії служб публічного обвинувачення в державах-учасниках Ради Європи знаходиться у сфері кримінального права і їх кримінально-правової компетенції, служба публічного обвинувачення дійсно має повноваження поза системою кримінальної юстиції в багатьох державах-учасниках. Ця роль змінюється в більшій чи меншій мірі, залежно від конкретної національної правової системи кожної держави-учасника. У той час як ця рекомендація не визначає конкретних повноважень поза системою кримінальної юстиції, які можуть або не можуть бути покладеними на публічних обвинувачів. Рекомендація встановлює низку керівних принципів щодо їх ролі поза системою кримінальної юстиції, особливо в таких галузях, як цивільне і адміністративне право.

3. Разом ці дві рекомендації спрямовані на забезпечення повного набору принципів, що визначають статус, повноваження і діяльність служби публічного обвинувачення для всіх галузей права в сучасній демократичній державі. Незалежно від характеру своїх обов'язків, будь-то кримінальне, цивільне, адміністративне або інше право, публічні обвинувачі повинні виконувати свої обов'язки у повній відповідності з принципами верховенства права, прав людини та інших принципів, які є фундаментальними у всіх демократичних суспільствах.

Якими є повноваження публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції і наскільки вони є широкими?

4. Більш важливим, аніж кримінально-правова компетенція, є розуміння того, як ці принципи можуть застосовуватися до компетенції служб публічного обвинувачення поза системою кримінальної юстиції. Це вимагає оцінки різноманітності між державами-учасниками та їх правовими системами. У той час, як деякі держави-учасники обмежують роль публічних обвинувачів виключно кримінально-правовою сферою, інші не встановлюють точної компетенції і її обсяг значно різниться між державами. Крім того, завдання порівняльного аналізу ускладнюється різними характеристиками служби публічного обвинувачення держав-учасників. Особливо різняться концепція та роль служби публічних обвинувачів та Генеральних Аторнеїв в системі загального права, *ministère public* в системах натхненних французькою правовою моделлю, та *Prokuratura* з широкими повноваженнями у Східно-європейській правовій системі, як-то в Росії, Україні та Республіці Молдова.

5. Корисний аналіз викладено в доповіді 2008 року, яка підготовлена на вимогу ССРЕ Ради Європи. Цей аналіз спирається на відповіді анкет, представлених 43 державами-учасниками в 2007 році². У доповіді проілюстровано різноманітність між правовими системами, виділено ті держави-учасники, служби обвинувачення яких:

«не мають жодної компетенції поза сферою кримінального права, або

мають лише кілька, неважливих або спеціальних, повноважень у галузі цивільного права, або

мають повноваження у сфері цивільного та адміністративного права, а саме ініціювати судовий процес, або

мають повноваження у сфері поза судового адміністративного права на додаток до повноважень у цивільному та адміністративному праві щодо ініціювання судового процесу».

6. Повноваження у галузі цивільного права, які здійснюються через суд, покладаються на публічних обвинувачів більш ніж у половині держав-учасників, що є державами з правовими системами в рамках французької та німецької правової сім'ї, хоча в деяких випадках обов'язки є обмеженими. Наглядові повноваження публічного обвинувача щодо адміністративних органів та інших юридичних осіб є визнаною особливістю *Prokuratur* і тих держав-учасників, які мають такі органи, хоча і не обов'язково. Загалом, системи загального права і скандинавська система не включають повноваження поза сферою кримінального права до компетенції служби публічного обвинувачення. Такі обов'язки, які могли б бути поза системою кримінальної юстиції, були покладені на інші спеціалізовані агенції, такі, як омбудсмени.

² *Role of the Public Prosecution Service outside the field of Criminal Justice*, Dr. András Zs. Varga (document CCPE-Bu (2008)4 rev) (прим. документу).

7. Ілюстрацією повноважень публічних обвинувачів у системі загального права є визнання або анулювання шлюбів, захист дітей або недієздатних осіб і реєстрацію або припинення діяльності асоціацій та фондів. У комерційному праві повноваження служби публічного обвинувачення включають питання реєстрації комерційних структур, банкрутство, неплатоспроможність і припинення діяльності компаній. Є правові системи, які покладають на публічних обвинувачів обов'язки у сфері трудового права, що стосується, зокрема, представництва інтересів працівників перед судами. Іншою групою повноважень публічних обвинувачів є правовий контроль публічної адміністрації та інших юридичних осіб під кутом зору відповідності їх діяльності закону. Це включає можливість подавати апеляцію чи оскаржувати будь-яким іншим чином рішення різних адміністративних органів і підтверджувати відповідність положенням конституції національного закону шляхом оскарження до конституційного або верховного суду. Вцілому, ці повноваження покладені на публічного обвинувача з міркувань публічного інтересу та захисту прав людини і, як правило, здійснюється в суді.

Джерела

8. Рекомендація використовує декілька джерел. Вони включають Європейську Конвенцію з захисту прав людини та основоположних свобод і вищезгадану Рекомендацію Rec(2000)19. Робота ССРЕ і Конференцій Генеральних Обвинувачів Європи, яка передувала їй, також була важливим джерелом, зокрема Висновок № 3 (2008) ССРЕ «Роль Служб обвинувачення поза сферою кримінального права», а також Висновок № 4 (2009) ССРЕ «Судді і обвинувачі у демократичному суспільстві»³, Висновок № 5 (2010) ССРЕ «Служба публічного обвинувачення і ювенільна юстиція - Єреванська Декларація». Рекомендація Парламентської Асамблеї 1604 (2003) «Про роль служби публічних обвинувачів у демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві права» і Звіт 2010 року Європейської Комісії «За демократію через право» («Венеціанська Комісія») з Європейських стандартів щодо незалежності судової системи (Частина II: Служба обвинувачення) також були взяті до уваги.

9. Хоча практика Європейського Суду прав людини у цій сфері невелика, є загально-встановлені основні принципи, зокрема у контексті права на справедливий суд, які повинні використовуватися як дороговказ для держав-учасниць при написанні правових стандартів, які визначають структуру і правила втручання служби публічного обвинувачення. Увагу було надано, *inter alia*, наступним рішенням та постановам (наведено у хронологічному порядку): *Lobo Machado v. Portugal*, judgment of 20 February 1996; *Vermeulen v. Belgium*, judgment of 20 February 1996; *K.D.B. v. the Netherlands*, judgment of 27 March 1998; *Brumărescu v. Romania* [GC], judgment of 28 October 1999; *Yildirim v. Austria* (dec.), decision of 19 October 1999; *Kress v. France* [GC], judgment of 7 June 2001; *Blanco Callejas v. Spain* (dec.), decision of 18 June 2002; *Göç v.*

³ Спільний висновок з Консультативною радою європейських суддів (CCJE) (прим. документу).

Turkey [GC], judgment of 11 July 2002; *Asito v. Moldova*, judgment of 8 November 2005; *Martinie v. France* [GC], judgment of 12 April 2006; *Stankiewicz v. Poland*, judgment of 6 April 2008; *Paulík v. Slovakia*, judgment of 10 October 2006; *Gregório de Andrade v. Portugal*, judgment of 14 November 2006; *Batsanina v. Russia*, judgment of 26 May 2009; *Korolev v. Russia* (№ 2), judgment of 1 April 2010; *Ewert v. Luxembourg*, judgment of 22 July 2010; and *Moldovan Costică and Others v. Romania* (dec.), decision of 15 February 2011. Дивіться також інші рішення та постанови наведені нижче у коментарях до окремих параграфів цієї рекомендації.

Структура рекомендації

10. Детальні принципи встановлені у додатку до цієї рекомендації та складаються із чотирьох частин: загальні принципи; принципи, які застосовуються до окремих обов'язків та повноважень публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції; принципи щодо ролі публічних обвинувачів як наглядового органу; та національне і міжнародне співробітництво.

Публікація та поширення інформації

11. Держави-учасники заохочуються організувати розповсюдження цієї рекомендації і пояснювального меморандуму до неї. Більше того, задля сприяння оцінювання впливу на національний рівень і здійснення подальших спостережень щодо виконання окремих положень, держави-учасники можуть розглянути можливість встановлення індикаторів або інших спостережних механізмів.

Коментар до окремих параграфів Додатку до рекомендації

Вступні зауваження

12. Основна частина рекомендації закликає держави-учасники взяти до уваги повністю принципи Додатку задля забезпечення того, що коли служби публічного обвинувачення мають повноваження поза системою кримінальної юстиції, вони виконують це у повній відповідності з верховенством права. Рекомендація не зобов'язує держави-учасники запроваджувати будь-які функції публічних обвинувачів поза сферою кримінального права.

13. Оскільки рекомендація не має обов'язкового юридичного характеру, будь-яка фраза, яка може бути сприйнятою як обов'язок певного виду, що насаджується на держав-учасників, повинна насправді розумітися як дороговказ, яким чином держави-учасники повинні імплементувати визначені принципи.

14. У англійському варіанті рекомендації «особи» означають і фізичних, і юридичних осіб і є перекладом французького терміну «justiciable»⁴. Окрім цього, у французькому варіанті рекомендації, термін «Ministère public» використовується майже незмінно у значенні як служби публічного обвинувачення, так і окремих обвинувачів, коли у англійському варіанті присутня різниця між використанням двох термінів відповідно до потрібного контексту.

⁴ Формулювання цього речення було дещо змінено для того, щоб привести текст у відповідність до змін, внесених до проекту рекомендації редакційною і юридичною службами (прим. документу).

Об'єм

Параграф 1.

15. Хоча держави-учасники і можуть уповноважити й інші органи, окрім служби публічного обвинувачення, виконувати повноваження подібні за своєю природою до тих, які охоплює ця рекомендація (наприклад, омбудсмен), ці положення повинні застосовуватися лише до публічних обвинувачів та служби публічного обвинувачення.

Місія публічних обвинувачів

Параграф 2.

16. Огляд функцій, які виконуються службами публічного обвинувачення у державах-учасниках Ради Європи (див. параграф 4-7 вище) робить очевидним їх значну різноманітність і важкість їх класифікації на чіткі та точні категорії. Однак, ці служби мають багато спільних рис. Є загальновизнаним, що поза системою кримінальної юстиції, публічні обвинувачі у змозі вирішити питання: ініціювати або продовжувати судові провадження, підтримувати позов у суді, оскаржувати чи брати участь в розгляді апеляції на судові рішення.

17. У деяких правових системах служба публічних обвинувачів також уповноважена, *inter alia*, підтримувати верховенство права, захищати права та свободи особи, захищати майно та інтереси держави, захищати публічний або загальний інтерес, сприяти гармонізації судової практики, а також виконувати наглядові повноваження. У деяких державах-учасниках (Бельгія, Франція, до прикладу), існує вимога до публічного обвинувача, як частини його повноваження, захищати публічний або загальний інтерес, забезпечувати захист інтересів особливо вразливих осіб.

18. Варто зауважити, що рекомендація не веде мову про завдання та повноваження, які можуть бути покладеними на публічних обвинувачів. Це держави-учасниці у межах своєї дискреції можуть визначати місію, яка покладається на їх публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції. Однак, якою не була б місія, вона завжди повинна відповідати правилу, згідно з яким вона повинна виконуватися відповідно до верховенства права і не у спосіб, який суперечить правам людини і основоположним свободам.

Загальні принципи

Параграф 3.

19. Цей принцип відповідає практиці ЄСПЛ. Закон з його характеристиками доступності, чіткості, точності і визначеності повинен становити джерело завдань і повноважень служби публічного обвинувачення. Таким чином виходить, що у межах національних правових систем від будь-якого джерела, окрім закону, яке визначає завдання і повноваження публічних обвинувачів поза сферою кримінального права, потрібно відмовитися.

Параграф 4.

20. Параграф 4 рекомендації встановлює принципи (законності, об'єктивності, справедливості, безсторонності), що застосовуються до публічних обвинувачів, які наділені повноваженнями та обов'язками поза сферою кримінального права. Незважаючи на це, у цьому контексті, концепція безсторонності вимагає певного уточнення. Те, що тут передбачено, є випадком, коли публічний обвинувач розпочинає судові провадження задля захисту позицій публічного інтересу, а також сприяє інтересам однієї чи більше сторін провадження. Задля цілей рекомендації, поняття «суд» охоплює усі незалежні та безсторонні органи у межах значення практики ЄСПЛ (див. *Grieves v. United Kingdom*, decision of 16 December 2003, параграфи 69-73).

21. Неупередженість правосуддя має основоположне значення для верховенства права відповідно до ЄСПЛ (див. *Decourt v. Belgium*, decision of 17 January 1970, параграф 31). Усі дії повинні бути вчинені задля уникнення конфлікту інтересів. Якщо виникає будь-який конфлікт, він повинен вирішуватися беручи до уваги практику ЄСПЛ щодо неподільності служби публічних обвинувачів.

22. Однак, поза сферою кримінального права важливо зробити уточнення щодо загального принципу безсторонності публічного обвинувача, який повинен бути на тому ж рівні, який вимагається для суддів⁵. Повинні бути застосовними ті ж гарантії. Наприклад, у певних правових системах, публічні обвинувачі повинні подати свої вимоги щодо шкоди у кримінальному процесі проти обвинуваченого задля компенсації шкоди потерпілим за будь-яку побічну шкоду, яка могла була б бути завданою у результаті порушення, за яке визнано винуватим обвинуваченого, або ініціювати судові провадження задля визначення батьківства дитини. У таких справах, публічний обвинувач зобов'язаний бути неупередженим у своєму обґрунтуванні, подаючи заяву до суду.

Параграф 5.

23. Параграф 5 нагадує державам-учасникам, що рекомендація Rec(2000)19 є основоположним джерелом принципів, які повинні надихати поведінку і діяльність публічних обвинувачів як поза, так і в межах системи кримінальної юстиції. Параграф звертає увагу на ті принципи Рекомендації Rec(2000)19, які мають застосовуватися *mutatis mutandis* належним чином до діяльності та поведінки публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції, а саме щодо принципів, які стосуються їх гарантій, відносин із державою (виконавчою, законодавчою, судовою владою), і їх обов'язків та відповідальності.

⁵ Див. також Рекомендацію Rec(2010)12 Комітету Міністрів державам-учасницям «Про суддів: незалежність, ефективність і відповідальність» від 17 листопада 2010 року (прим. документу).

Гарантії, якими забезпечуються публічні обвинувачі для виконання функцій

24. Відповідними параграфами рекомендації Res(2000)19 є 4-7, 9 і 10. У підсумку, вони вимагають від держав-учасників вжити ефективних заходів для забезпечення того, щоб публічні обвинувачі могли виконувати свої професійні обов'язки і повноваження за належними правовими та організаційними умовами і з належними ресурсами (параграф 4). Ці заходи викладені нижче тільки в загальних рисах.

Набір, просування та переведення

i. Справедливі та неупереджені процедури повинні бути в основі набору, просування та переведення публічних обвинувачів. Просування та переміщення повинні здійснюватися на основі відомих та об'єктивних критеріїв та за умови службової необхідності (підпараграфи 5a, b, c).

Умови служби

ii. Право на оплату праці, проживання і пенсію повинні відповідати надважливій ролі публічних обвинувачів (підпараграф 5d).

iii. Дисциплінарна процедура повинна будуватися на основі закону і бути об'єктом незалежного та неупередженого перегляду. Повинен забезпечуватися доступ до належної процедури оскарження (підпараграфи 5e, f).

iv. Публічні обвинувачі повинні володіти ефективним правом на свободу вираження своїх поглядів, переконань та участь в асоціаціях і об'єднаннях (параграф 6).

v. Належні тренінги повинні проводитися перед і після призначення (параграф 7).

Організація і внутрішня діяльність

vi. Неупередженість повинна будуватися на основі внутрішньої організації і діяльності служби публічного обвинувачення (параграф 9).

vii. Публічні обвинувачі можуть вимагати, щоб накази, які їм адресуються, були здійснені у письмовій формі (параграф 10).

viii. Внутрішня процедура повинна бути доступною у випадках, коли публічний обвинувач вважає, що надані йому чи їй накази є незаконними і такими, що суперечать його чи її переконанню (параграф 10).

Відносини між публічними обвинувачами та виконавчою і законодавчою владою

25. Відповідними параграфами Рекомендації Res(2000)19 є 11-14. Вони викладені нижче лише у загальних рисах.

Невтручання

i. Публічні обвинувачі повинні бути в змозі виконувати свої професійні обов'язки та повноваження без невиправданого втручання чи притягнення до цивільної, кримінальної або іншої відповідальності. Вони не повинні втручатися у повноваження законодавчої чи

виконавчої гілок влади. Служба публічного обвинувачення повинна надавати періодичні і публічні звіти щодо всієї своєї роботи (параграфи 11-12).

ii. У державах, де служба публічного обвинувачення є незалежною від уряду, природа та межі її незалежності повинні встановлюватися у законі (параграф 14).

Служба публічного обвинувачення є частиною або підпорядковується уряду

iii. Природа і межі повноважень уряду щодо служби публічного обвинувачення повинна бути встановлена і виконуватися відповідно до закону. Загальні інструкції служби публічного обвинувачення повинні бути у письмовому вигляді і публікуватися. А інструкції щодо конкретних справ повинні характеризуватися адекватними гарантіями відкритості та рівності (параграф 13).

Відносини між публічними обвинувачами та суддями

26. Відповідними параграфами Рекомендації Rec(2000)19 є 17-20. У підсумку вони вимагають, щоб незалежність або безсторонність суддів не ставилась під сумнів правовим статусом, повноваженнями і процедурною роллю публічних обвинувачів (параграф 17). А саме:

i. Публічні обвинувачі не повинні ставити під сумнів судові рішення або ускладнювати їх виконання, окрім випадків, коли йде мова про використання їх права на апеляцію або спричиняти якусь іншу декларативну процедуру (параграф 19);

ii. Впродовж судового провадження публічні обвинувачі повинні пересвідчитися у тому, що суди забезпечені усіма належними фактами і юридичними аргументами, які необхідні для справедливого здійснення правосуддя (параграф 20).

Обов'язки публічних обвинувачів щодо індивідів

27. Відповідними параграфами Рекомендації Rec(2000)19 є 24-26 і 28-36. Вони викладені нижче лише у загальних рисах.

Виконання обов'язків

i. Публічні обвинувачі повинні: виконувати свої обов'язки справедливо, неупереджено і об'єктивно (підпараграф 24a); захищати права людини (підпараграф 24b); утримуватися від дискримінації на будь-яких підставах (параграф 25); забезпечувати рівність перед законом (параграф 26) і поважати принцип рівності процесуальних можливостей (параграф 29).

ii. Публічні обвинувачі не повинні надавати докази того, що вони знають або вірять на розумних підставах у те, що вони отримані за допомогою джерел або методів, які суперечать закону (параграф 28).

iii. Заходи, вжиті публічним обвинувачем, які мають наслідком втручання у основоположні права і свободи особи повинні бути об'єктом судового контролю (параграф 31).

iv. Кодекси поведінки повинні зв'язувати публічних обвинувачів у виконанні їх обов'язків (параграф 35).

Потерпілі, свідки, треті сторони

v. Інформація отримана від третіх сторін повинна утримуватися конфіденційно, окрім випадків, коли розголошення інформації вимагається інтересами правосуддя або за законом (параграф 30).

vi. Належні заходи повинні здійснюватися для захисту інтересів свідків, особливо щодо їх життя, безпеки і приватності (параграф 32).

vii. Потерпілі, приватні інтереси яких порушені, повинні інформуватися публічним обвинувачем щодо їх прав і руху провадження. Належні заходи повинні вживатися щодо їх позиції та тривоги (параграф 33).

viii. Заінтересовані сторони повинні мати можливість оскаржити рішення публічних обвинувачів (параграф 34).

Внутрішня організація

ix. Держави повинні надавати перевагу ієрархічній організації служби публічного обвинувачення, визначати загальні керівні принципи для впровадження політики і визначати загальні принципи і критерії щодо яких повинні прийматися рішення у конкретних справах і робити таку інформацію публічною (параграф 36).

Параграф 6.

28. Ця рекомендація визнає обов'язок конфіденційності публічних обвинувачів, який може варіюватися поміж різними правовими культурами у державах-учасниках, однак відповідно до загальних тенденцій щодо відкритості і гласності у здійсненні правосуддя, заохочувати, де це можливо, більшу відкритість і гласність зі сторони служби публічного обвинувачення. Звісно, інформація від третіх сторін та персональні дані, які можуть ідентифікувати особу або поставити її або її приватність під загрозу, повинна залишитися конфіденційною. Також, процедури і провадження не можуть здійснюватися чи проходити публічно у інтересах однієї чи кількох сторін або з інших причин, передбачених статтею 6 ЄКПЛ, і вони повинні проходити закрито⁶.

Параграф 7.

29. Кодекси етики відображають стандарти професійної поведінки, яка очікується від осіб, які працюють у певному контексті, і надають керівні принципи, яким чином вони повинні поводитися або яким чином здійснювати свої обов'язки. Як правило, вони повинні встановлювати стандарти поведінки крім тих, які забезпечуються юридичними обов'язками,

⁶ Судове рішення проголошується публічно, але преса і публіка можуть бути не допущені в зал засідань протягом усього судового розгляду або його частини в інтересах моралі, громадського порядку чи національної безпеки в демократичному суспільстві, якщо того вимагають інтереси неповнолітніх або захист приватного життя сторін, або - тією мірою, що визнана судом суворо необхідною, - коли за особливих обставин публічність розгляду може зашкодити інтересам правосуддя (стаття 6 ЄКПЛ) (прим. документу).

хоча у деяких ситуаціях вони можуть бути інкорпорованими у правила, які регулюють працевлаштування осіб або здійснення професійних обов'язків.

30. Кодекси етики, про які йдеться у параграфі 7, повинні включати керівні принципи для публічних обвинувачів щодо того як застосовувати принципи, передбачені рекомендацією, щодо виконання своїх обов'язків, особливо у зв'язку із індивідом і публічним інтересом. Кодекси етики також мають на меті популяризувати найвищі стандарти чесності, професіоналізму і поваги до індивідів⁷.

31. Метою цього принципу не є рекомендація державам-учасникам прийняти конкретні кодекси етики для публічних обвинувачів із повноваженнями поза системою кримінальної юстиції, де загальні кодекси уже існують для правничої професії як такої в цілому або спеціально для служби публічних обвинувачів (наприклад, у межах Рекомендації Rec(2000)19, параграф 35). Однак, усі відповідні положення у вже існуючих кодексах етики повинні бути розширеними для публічних обвинувачів із повноваженнями поза сферою кримінального права.

Параграф 8.

32. Правосуддя є однією із ключових цінностей і фундаментальних основ держави, заснованої на верховенстві права, і воно повинно здійснюватися належним чином і впродовж розумного строку. Параграф 8 стосується положень щодо необхідних ресурсів для підтримки служби публічного обвинувачення стосовно виконання її повноважень поза системою кримінальної юстиції.

33. Хоча й інституційно позиція служби публічного обвинувачення у межах національної правової системи різниться залежно від правової культури і традицій кожної держави-учасника, де служба наділена повноваженнями і обов'язками поза системою кримінальної юстиції, відповідні державні органи повинні забезпечити доступність необхідних фінансових і людських ресурсів задля забезпечення адекватного виконання цих повноважень і обов'язків. У цьому контексті, рекомендується державам, у межах лімітів доступних національних ресурсів, забезпечити свої служби публічного обвинувачення необхідними фінансовими і людськими ресурсами, щоб дозволити їм ефективно виконувати свою місію. З цього приводу, особливий наголос робиться на необхідності належних тренінгів. Такі тренінги, як попередні, так і впродовж служби, можуть розширитися до обміну досвідом між державами-учасниками і використання найкращих практик держав одна одної.

34. Ця рекомендація не стосується внутрішньої організації служби публічного обвинувачення. Презюмується, що загалом держави будуть відокремлювати обов'язки у межах і поза системою кримінальної юстиції між різними підрозділами і департаментами служби. Однак, межа до якої це буде зроблено залежить від належної важливості відповідних обов'язків

⁷ Див. також Рекомендацію Rec(2000)10 Комітету Міністрів державам-учасникам «Про Кодекси поведінки публічних службовців» та її пояснювальний меморандум (прим. документу).

і необхідності спеціалізації у межах служби. Для певних держав-учасників ефективність та результативність буде краще досягнута шляхом вимоги або заохочення конкретних публічних обвинувачів прийняти обов'язки у двох сферах.

Параграф 9.

35. Інструкції є стандартним способом досягнення однаковості у тлумаченні та застосуванні законів, правил та політик, особливо в контексті того, що служба публічного обвинувачення складається із багатьох окремих обвинувачів, які працюють у різних регіонах, і місцеві офіси, яких розташовані на великій території.

Принципи, що застосовуються до окремих обов'язків та повноважень публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції

36. У деяких державах-учасниках публічний обвинувач може виступати як основна сторона (заявник, позивач або відповідач) у провадженні, брати участь або/чи приєднуватися до провадження. Публічний обвинувач також може уповноважуватися на представлення інтересів осіб у певних справах і в таких випадках виступати як головний учасник у провадженні. У Франції та деяких інших державах-учасниках право публічного обвинувача виступати головним учасником і «приєднуватися» передбачено законом. В інших державах-учасниках публічному обвинувачеві доводиться просити дозволу суду, щоб приєднатися або втрутитися до провадження. Принципи, викладені у цьому розділі, застосовуються до будь-якого випадку.

Стосовно осіб та їх доступу до правосуддя і засобів правового захисту (параграфи 10 і 11)

Параграф 10.

37. Служби публічного обвинувачення мають завдання поза системою кримінальної юстиції на основі доданої вартості, яку держави-учасники розглядають як таку, що не тільки переслідує інтерес держав, але також просуває захист прав людини. Є важливим те, щоб їх діяльність було відкрита, і щоб суспільство сприймало її як фактор, який сприяє захисту фундаментальних цінностей суспільства, які б у іншому випадку були б послабленими, і захисту прав людини, особливо найбільш вразливих осіб (напр. дітей, неповнолітніх, недієздатних дорослих і пристарілих). Однак, непокладення повноважень на службу публічного обвинувачення поза сферою кримінального права не повинно мати ефект обмеження права осіб на доступ до суду. Ціллю параграфу 10 є підкреслення цього.

Параграф 11.

38. Принцип параграфу 11 застосовується до тих виняткових ситуацій, які передбачені у «Бордоській Декларації»⁸, де обвинувачі наділені функціями правосуддя.

⁸ Висновок ССЄ № 12 (2009) ССЄ та Висновок ССРЕ № 4 (2009) of ССРЕ, ухвалений в Брдо (Словенія) 18 листопад 2009 року. Параграф 7 передбачає: «Будь-яке віднесення судових функцій до повноважень обвинувачів повинно обмежуватися справами, пов'язаними, зокрема, з незначними санкціями, не повинно поєднуватися з повноваженнями щодо переслідування у цій же справі і не повинні обмежувати право обвинувачених на

39. Цей параграф стосується в основному тих юрисдикцій, де публічний обвинувач не має спірних обов'язків у сфері цивільного права. У Франції, наприклад, це включає широкий перелік ситуацій, таких як призначення певних членів комітету департаменту для поміщення осіб до психіатричних закладів, контроль за роботою судового приставу, соліситорів і нотаріусів, створення і призначення аукціонів, контроль за виконанням дисциплінарних покарань щодо юристів, перевірка бази реєстрів комерційних судів і інспекції трудових трибуналів (Conseils de prud'hommes). Публічний обвинувач також повинен бути офіційно повідомлений щодо певних дій, наприклад, відкриття приватної школи.

40. У таких випадках є надважливим для інтересів демократичного суспільства, особливо де на питанні денному стоять права осіб, те, щоб дії публічного обвинувача здійснювалися незалежно від будь-яких інших повноважень. Участь публічного обвинувача у таких справах повинна назагал бути чітко визначеною законом і за жодних умов не повинна ставити під загрозу або бути преюдиційним фактом, або становити перешкоду для права сторін на оскарження. У цьому самому напрямку і в інтересах відкритості правосуддя, рішення публічного обвинувача повинні бути обґрунтованими і належним чином донесені до осіб, які мають відношення до справи відповідно до закону і/чи практики кожної держави-учасника. Наприклад, це може бути за ініціативою публічного обвинувача або суду.

Стосовно судового провадження, де публічний обвинувач є головною стороною (параграфи 12-16)

41. У справах, де публічний обвинувач діє як головна сторона (заявник, позивач чи відповідач), він є стороною провадження як і інші особи. Він може діяти як позивач, коли він подає позов, приводячи іншу сторону до суду, або як відповідач, коли позивач подає позов проти служби публічних обвинувачів. Як і інші сторони, публічний обвинувач може оскаржити рішення, які він вважає необґрунтованими. У окремих правових системах, обвинувач може також як позивач або відповідач чи, навіть, як «залучена» сторона подати заяву щодо судового перегляду для публічного інтересу навіть у справах, де очікуваний результат є забезпеченим. У цих справах норми, які стосуються інших сторін, тим не менше будуть регулювати оскарження публічного обвинувача.

Параграф 12.

42. Принцип у параграфі 12 є очевидним у своїх межах. Він встановлює вимогу для рівності процесуальних можливостей між сторонами правового спору. Це не означає вимоги геометричної рівності, однак як ЄСПЛ постановляв у багатьох випадках, - процедурну рівність сторін. Іншими словами, одна сторона не повинна бути явно поставлена у невідгідне становище у відношенні із іншою(-ми). У всіх справах, де публічний обвинувач бажає підтримувати

вирішення таких справ незалежним і безстороннім органом, що здійснює судові функції». Робота з підготовки проекту декларації почалася в Бордо (Франція) і завершилася в Брдо (Словенія) (прим. документу).

аргументи однієї чи кількох сторін проти інших, повинні бути здійснені усі зусилля задля забезпечення відкритості і поваги принципу змагальності.

Параграф 13.

43. Принцип у параграфі 13 базується, зокрема, на статті 6 ЄКПЛ і повинен інтерпретуватися у світлі принципу справедливого правосуддя і принципу безсторонності, об'єктивності та відкритості, як це згадується у параграфах 4 та 6 рекомендації. Обов'язок сторін щодо розголошення інформації та доказів є ключовим фактором змагальної природи судової процедури. Це відгукується у параграфі 29 Рекомендації Rec(2000)19, який вимагає, щоб публічний обвинувач розголосив будь-яку інформацію, якою він чи вона може володіти і яка може мати вплив на справедливість провадження. Однак, як це згадується у пояснювальному меморандумі до Рекомендації Rec(2000)19, повинно бути зроблено виняток для тих справ, де важливість публічного інтересу виправдовує конфіденційність певних документів або інформації. Наприклад, де закон встановлює, що певні джерела інформації не повинні розголошуватися з причин безпеки або приватності (третьої) сторони. Такі справи повинні залишатися винятком⁹.

Параграф 14.

44. У деяких державах-учасниках, служба публічного обвинувачення уповноважена здійснювати досудові запити, часто у формі перевірок та інспекцій (наприклад, документів компанії або організації). Інформація, здобута публічним обвинувачем як результат таких дій, може формувати основу для відповідного судового провадження. Параграф 14 встановлює чітку вимогу щодо того, що такі досудові запити (незалежно від їх природи) повинно передбачатися законом задля забезпечення повної поваги до принципу законності. Будь-яка особа, яка є об'єктом таких дій повинна мати змогу віднайти свої права і повідомлятися щодо контексту, у який такі дії проводяться. Більше цього, публічний обвинувач повинен бути відкритими щодо своїх дій і не шукати способу забезпечити необґрунтовані процедурні переваги шляхом утримання до того часу, коли інформація «останньої хвилини» отримана, як результат таких дій.

45. Оскільки досудові запити можуть мати далекосяжні наслідки для заінтересованих сторін, вони повинні мати можливість виправляти оманливу або некоректну інформацію, яка могла бути отриманою або має завданням отримання спеціалізованої підтримки чи представництва. Наприклад, коли дія стосується дитини або його чи її сімейного життя, батьки повинні мати змогу шукати допомоги у організацій благополуччя дитини. Такі гарантії можуть бути загальним або публічним інтересом так, як і зацікавлених сторін. Однак, такі гарантії не повинні перешкоджати діям публічного обвинувача попередити знищення або зникнення

⁹ Рекомендація Rec(2000)19 «Про роль служби публічного обвинувачення в системі кримінальної юстиції» пояснювальний меморандум, Рада Європи, квітень 2001 року, сторінка 37 (прим. документу).

доказів. У таких справах, процедурні норми повинні дозволяти суду оцінювати пропоновані дії публічним обвинувачем на ранньому етапі і їх вплив на проведення будь-яких інших судових проваджень у майбутньому.

46. Порушення публічного обвинувача під час досудових запитів або свідчення, що вони були вчинені, можуть підняти питання щодо справедливості провадження і, зокрема, чи було порушено принцип, що походить із принципу рівності процесуальних можливостей. Тому кожній стороні повинно бути запропонована розумна можливість представити свою справу за умов, які не ставлять її у не вигідне процесуальне становище *vis-à-vis* його чи її опонента¹⁰. Для того, щоб запобігти цьому ризику, держави-учасники можуть також розглянути питання встановлення норм, які б регулювали обставини та спосіб, у який служба публічного обвинувачення повинна здійснювати досудові запити.

Параграф 15.

47. Принцип, встановлений параграфом 15, походить із практики ЄСПЛ. У рамках їх меж оцінки і відповідно до їх правових традицій, що відповідають принципам верховенства права, держави-учасники вільні надати публічним обвинувачам повноваження, які дозволяють їм представляти перед судом тих осіб, для яких закон передбачає таку можливість. Не зважаючи на це, лише особа може вирішити, на якому етапі припинити це повноваження щодо представництва.

48. Публічний обвинувач також не має обов'язку продовжувати представництво сторони, де сторона бажає відмовитися від позову, з причини судового рішення або будь-якої іншої обґрунтованої причини. Навіть коли ця особа переслідує його чи її власні інтереси, може постати питання принципу впливу на публічний або загальний інтерес. У такій справі публічний обвинувач може зажадати залишитися у такому судовому процесі.

49. Представництво особи публічним обвинувачем означає, що особа належним чином повідомлена публічним обвинувачем щодо відповідних процедурних кроків, які впливають на його чи її інтерес. Також, якщо публічний обвинувач вирішує відмовитися від вимоги, заінтересована особа повинна бути повідомлена щодо його або її бажання вчинити таку дію вчасно. Це право щодо інформації є основоположним принципом, закладеним параграфом 15. Публічний обвинувач не повинен діяти від імені особи без того, щоб ця особа була належним чином повідомлена.

50. Подібно до параграфу 10, принцип у параграфі 15 сформований таким чином, щоб встановити справедливий баланс між правами осіб на доступ до суду та статутними правами і обов'язками публічних обвинувачів, особливо тих, які мають статус службовця суду (наприклад, як у Франції).

¹⁰ Див., *Bulut v. Austria*, judgment of 22 February 1996, параграф 47 (прим. документу).

Параграф 16.

51. Завданням принципу у параграфі 16 є поставлення, настільки це можливо, публічного обвинувача на те саме підґрунтя, що й інших сторін, стосовно права на оскарження і перегляду судового рішення.

Щодо судових проваджень, де публічний обвинувач втручається або є залученою стороною (параграфи 17-21)

52. Служба публічних обвинувачів втручається або залучається як сторона, коли вона бажає повідомити суд про свою думку стосовно застосування права у провадженні, в якому служба не є головною стороною. У деяких правових системах служба публічних обвинувачів повинна бути формально повідомленою про провадження за певних визначених обставин. У Франції та Нідерландах, наприклад, це включає також дії стосовно батьківства, піклування над неповнолітніми, правовий захист дорослих, повноваження застосувати психіатричну допомогу без батьківської згоди, а також провадження щодо неплатоспроможності та банкрутства.

53. У цих справах публічний обвинувач не братиме участі у провадженні і навіть у деяких правових системах не може брати участі у слуханнях самостійно. Замість цього, служба публічних обвинувачів надсилатиме свій висновок у письмовій формі до суду або усно, коли така потреба виникає під час слухання. Тут роль публічного обвинувача не є роллю позивача або відповідача. Вона також не полягає у тому, щоб суперечити одній чи іншій головній стороні. Скоріш за все публічний обвинувач обмежує себе щодо надання висновку з приводу спірного питання під кутом зору публічного інтересу. У такому разі, роль публічного обвинувача може розглядатися під кутом зору діяльності правовим радником суду або *amicus curiae*¹¹ (див. параграфи 55 і 56 нижче).

54. У деяких країнах, наприклад у Франції та Нідерландах, публічний обвинувач може користуватися інформацією і документами, які не були доступними для головних сторін щодо дій або щодо того, про існування чого вони не знали, звісно, забезпечуючи збереження принципу змагальності між головними сторонами. Практика французького *Cour de cassation*¹² вимагає, щоб письмовий висновок публічного обвинувача був доступний для всіх сторін щонайменш на день слухання і до початку слухання. І суддя завжди може зупинити слухання задля надання сторонам часу для роздумів щодо висновку та відповіді. Як сторона, яка приєдналася чи втрутилася у процес, публічний обвинувач не може змінювати заявлений предмет спору, який захищається сторонами, обмежуючись коментуванням на законній основі результату спору. Публічний обвинувач повинен піднімати питання публічного порядку чи інтересу навіть, якщо таке питання не піднімається головними сторонами, наприклад, застосування іноземного права.

¹¹ З латинської мови - «друг суду» (прим. редактора).

¹² З французької мови – «Касаційний суд» (прим. редактора).

55. У деяких державах-учасниках публічний обвинувач має право надати свій висновок перед судом, не будучи стороною процесу (*amicus curiae*). Ця роль може бути порівняна з роллю генеральних адвокатів Суду Справедливості ЄС, який діє публічно і безсторонньо. Отже, виконуючи таку роль, публічний обвинувач не представляє жодну зі сторін справи, ні публічного інтересу.

56. У цій ситуації, коли публічний обвинувач втручається як *amicus curiae*, його роль повинна бути обмежена роз'ясненням правового регулювання, яке повинно застосовуватися, і щодо висловлення думки, яким чином належні юридичні інструменти повинні тлумачитися. Висновок публічного обвинувача не повинен мати жодного обов'язкового ефекту для суду. Таким чином, суд уповноважений вільно прийняти або відхилити висновок публічного обвинувача. Оскільки висновок публічного обвинувача може вплинути на рішення суду, сторони повинні бути повністю обізнаними щодо цього висновку і мати можливості прокоментувати його.

Параграф 17.

57. Цей параграф передбачає, що сторони провадження повинні повідомлятися або публічним обвинувачем, або судом щодо рішення публічного обвинувача про втручання або подання клопотання про приєднання до провадження. Цей принцип походить з принципу змагальності сторін, передбачений статтею 6 ЄКПЛ, і має на меті запобігти несподіваним для сторін рішенням.

58. Знову ж таки, закон та процедура у державах-учасниках є різною. Деякі держави-учасники мають чітке визначення щодо того, коли і як публічний обвинувач може втрутитися або приєднатися до судових дій (див. приклад Франції вище), а у інших країнах це є практикою, аніж законом, яка регулює повноваження публічного обвинувача щодо втручання. Одна, у всіх справах загальний принцип говорить про інформування сторін провадження або публічним обвинувачем, або судом щодо рішення публічного обвинувача про втручання чи приєднання до провадження.

Параграфи 18 і 19.

59. Параграфи 18 і 19 ведуть мову про можливість прокоментувати письмовий висновок публічного обвинувача і надіслати контраргументи як для цілей юридичної визначеності, так і відкритості. Деякі держави-учасники нещодавно змінили своє законодавство таким чином, щоб чітко підкреслити те, що такі рішення не є обов'язковими для судів. У деяких державах-учасниках чітко передбачено, що висновок публічного обвинувача повинен бути доступним для сторін справи і вони повинні мати можливість прокоментувати його.

60. Заради цілей цієї рекомендації повинно бути зрозумілим, що коли публічний обвинувач представляє письмовий висновок перед судовим слуханням, висновок повинен бути

доступним для всіх сторін у межах достатнього часу для розгляду. Якщо це не зроблено, то слухання може бути перенесено.

61. У деяких справах надається перевага тому, щоб публічний обвинувач представив письмовий висновок суду, підтриманий доказами, які можуть заохотити сторони досягнути мирової угоди.

62. Принцип у параграфах 18 і 19 та інші у цьому підрозділі базуються на праві на справедливий суд і праві на змагальність провадження. Це право засадничо означає можливість для сторін кримінального чи цивільного судочинства знати та коментувати усі наведені докази або подані позиції з огляду на вплив на судові рішення (див. *Borgers v. Belgium*, judgment of 30 October 1991; *Lobo Machado v. Portugal*, judgment of 20 February 1996; *Vermeulen v. Belgium*, judgment of 20 February 1996, параграф 33; *Nideröst-Huber v. Switzerland*, judgment of 18 February 1997; *Van Orshoven v. Belgium*, judgment of 25 June 1997, параграф 37, 38 і 41; *K.D.B. v. the Netherlands and J.J. v. the Netherlands*, judgment of 27 March 1998; *Kress v. France*, judgment of 7 June 2001, параграф 65; і *Fretté v. France*, judgment of 26 February 2002).

Параграф 20.

63. Цей параграф підтримує добре сформовану практику ЄСПЛ, а саме те, що публічний обвинувач не повинен покидати суд, навіть якщо він чи вона не беруть насправді участі в обговоренні. Від сторін провадження не може вимагатися наявність впевненості щодо безсторонності суду, якщо публічного обвинувача бачили у компанії судді чи суддів, коли вони залишали процес для обговорення справи.

Параграф 21.

64. Цей параграф має ту ж саму ціль, що і параграф 16. Хоча й служба публічних обвинувачів не є головною стороною у провадженні, деякі правові системи наділяють публічного обвинувача повноваженнями подавати заяву про перегляд судового рішення, де він чи вона вважає, що мова йде про публічний інтерес.

Щодо принципу юридичної визначеності і *res judicata*

Параграф 22.

65. Принцип юридичної визначеності і *res judicata* є основоположними у демократичному суспільстві. Параграф 22 має на меті забезпечити непорушність цих принципів.

66. Задля цілей параграфу 22 судові рішення розуміється як остаточне, коли усі апеляційні процеси і/та національні правові засоби захисту (наприклад, касація, перегляд), які доступні для сторін, вичерпані або сторони допустили закінчення часових рамок для оскарження. Остаточне рішення суду, який розглянув справу по суті, проти якого не має жодних звичайних оскаржень, становить *res judicata*. Остаточне судові рішення повинно бути незворотнім. Спеціальна прерогатива публічного обвинувача клопотати про анулювання

остаточного (незворотнього і, можливо, виконаного) рішення було встановлено ЄСПЛ як така, що порушує право на справедливий суд у розумінні статті 6(1) Конвенції (*Brumarescu v. Romania*, Application № 28342/95). ЄСПЛ не виключив можливості того, що спеціальний спосіб захисту права проти остаточного рішення міг служити публічному інтересу, але вказав, що справедливий баланс між інтересами повинен бути забезпечений.

67. Існують деякі винятки, хоча й обмежені, щодо зазначеного вище правила. У своїй Рекомендації Rec(2000)2, Комітет Міністрів рекомендує, щоб держави-учасники переглянули та відкрили повторно певні справи на національному рівні, слідуючи рішенням ЄСПЛ¹³. Однак, підкреслюється те, що будь-який повторний перегляд або повторне відкриття повинні бути винятковими і чітко виправданими і мати на меті фундаментальні інтереси верховенства права.

68. Однак тлумачення того, що становить остаточність судового рішення може відрізнятися залежно від правових систем держав-учасників. Існують правові системи, де основна відмінність проводиться між «звичайними» способами правового захисту (оскарження щодо права та фактів до вищого суду) або «винятковими» способами правового захисту (повторне відкриття справи на основі фактів або касаційна скарга до найвищого судового органу з приводу застосування права). Якщо таке розмежування застосовується, то правило остаточності може бути обмеженим до вичерпання попередніх, звичайних способів правового захисту (або до закінчення відповідного часового обмеження без подання скарги). У такому випадку, «виняткові» або екстраординарні способи правового захисту розуміються як спеціальні інструменти для нагляду за коректністю «остаточного» рішення. Однак право застосовувати ці наглядові способи правового захисту, як правило, належить усім сторонам провадження і у межах однакових часових обмежень. У правових системах, де немає такої різниці рішення є остаточним, коли усі апеляційні процеси і/чи національні способи захисту (наприклад, касація, перегляд) є доступними сторонам і були вичерпані або сторони дозволили часовим обмеженням на подання апеляції скарги вичерпатися без подання апеляції.

69. У деяких інших державах-учасниках, навіть якщо публічний обвинувач не брав участі у розглянутій справі, публічний обвинувач уповноважений подати спеціальне клопотання про анулювання остаточного рішення суду. Ця роль є іншою від *amicus curiae* (див. параграф 55 вище), де публічний обвинувач не є стороною і висловлює лише необов'язковий висновок або висновок заінтересованої сторони.

70. Для повного дотримання принципу рівності процесуальних можливостей рекомендація вимагає, щоб сторони провадження були повідомлені і, якщо вони так бажають,

¹³ Рекомендація R (2000) 2 Комітету міністрів державам-учасницям «Щодо повторного розгляду або поновлення провадження у певних справах на національному рівні після прийняття рішень Європейським судом з прав людини» від 19 січня 2000 року. Див. також Рекомендацію Rec(2004)6 Комітету міністрів державам-учасницям «Щодо вдосконалення національних засобів правового захисту» від 12 травня 2004 року (див. параграф II основної частини і параграф 7 Додатку) (прим. документу).

мали можливість приєднатися. Однак, у рамках провадження з перегляду, видається можливим відхилитися від цього принципу, коли перегляд не впливає на права і обов'язки сторін, які визначені рішенням, що переглядається (наприклад, скарга на касацію у інтересах права у Бельгії і Нідерландах).

Роль публічних обвинувачів як наглядового органу

71. Цей розділ встановлює принципи, які мають регулювати діяльність публічних обвинувачів, коли вони діють як наглядовий орган. Ця роль, якщо така існує, суттєво різниться у окремих державах-учасниках в залежності від специфічних правових традицій, правил і практики, яка регулює розподіл державної влади і відносини між виконавчою, судовою та законодавчою владою. Як і в інших сферах, ця рекомендація не має на меті визначити природу наглядової ролі служби публічних обвинувачів. Скоріше рекомендація обмежує роль визначенням загальних принципів задля забезпечення безпеки та гарантій, особливо у випадках, де ці повноваження широко визначені.

72. Функції нагляду, якими наділений публічний обвинувач поза системою кримінальної юстиції, зазвичай вимагають забезпечення дотримання стандартів у таких сферах як-то конкуренція, прийняття на роботу, здоров'я та безпека суспільства, законодавче регулювання антидискримінації, і більш загально - права людини, управління навколишнім природним середовищем і національними ресурсами, і навіть належне проведення виборів та референдумів. Наступні національні приклади дають певні ідеї щодо типу, широти і різноманіття цієї наглядової діяльності публічних обвинувачів у державах-учасниках.

73. В Угорщині нагляд служби публічного обвинувачення може стосуватися адміністративних органів, а також цивільних асоціацій і фондів (не їх діяльності як такої, а законності їх формального функціонування). Задля цієї мети, публічний обвинувач може вимагати підготовку відповідних документів. Коли немає згоди приватної юридичної особи, публічний обвинувач також може звернутися до суду, базуючись просто на відсутності співпраці з боку такої особи. Адміністративні органи загалом законним мають юридичний обов'язок співпрацювати із публічним обвинувачем.

74. У Нідерландах і у деяких інших державах-учасниках публічний обвинувач має важливу роль щодо документів цивільного статусу. У цих країнах публічний обвинувач є органом моніторингу і нагляду, що відповідає за цивільних реєстраторів і наглядає за службами цивільної реєстрації і реєстрами цивільних статусів, які встановлюють, ведуть та оновлюють такі служби, і з яких служби видають документи, відкриваючи зміст записів і реєстрів (копії витягів реєстрів, сімейні буклети, довідки тощо). Загалом цивільні реєстратори повинні звертатися до публічного обвинувача залежно від того, чи вони зазнають певних труднощів під час здійснення своєї діяльності, і публічні обвинувачі зобов'язані таким чином надати їм будь-які необхідні інструкції. Така процедура може, наприклад, включати перевірку коректності

послуг та їх надання і перевірку самих реєстрів, за необхідності виправлення помилок або вжиття необхідних заходів для їх попередження. Найчастіше консультації з публічним обвинувачем повинні відбуватися коли є необхідність перепису іноземних записів чи рішень задля оцінки їх доказової цінності і наслідків з огляду на статус особи.

Публічні обвинувачі також видають накази щодо позначок на полях, які повинні додаватися до записів цивільними реєстраторами. Важлива роль, яку має публічний обвинувач у цих країнах, виправдовується тим фактом, що реєстри цивільних статусів є публічними реєстрами і запис цивільного статусу є автентичним документом (наприклад, записи із дуже високою доказовою цінністю), які встановлюють і записують події або рішення, які впливають на особистий та/чи сімейний статус особи: народження, одруження, партнерство, розлучення, смерть, встановлення батьківства, усиновлення, визнання тощо. Зберігання реєстрів цивільного стану точними, оновленими і забезпечення надійності інформації, яка міститься у реєстрах, необхідне для захисту як публічних інтересів, так і держави і приватних інтересів. Кожен повинен мати змогу підтвердити свій особистий чи сімейний статус. Також держава повинна мати у своєму розпорядженні ці реєстри цивільних статусів, зміст яких повинен бути настільки точним, наскільки це можливо, та уникати фальшивих декларацій чи шахрайських записів.

75. У деяких державах-учасниках як-то Республіка Молдова прокурори уповноважені вимагати документи, матеріали, дані та іншу інформацію від юридичних осіб та їх службовців і працівників, незалежно від їх форми власності. У цих країнах прокуратура також має повноваження викликати публічних службовців і приватних осіб до себе і вимагати надання усних чи письмових пояснень або інформації. Прокурори також можуть входити без судового ордеру до офісів державних інституцій та публічних підприємств, а також до інших юридичних осіб.

76. У Російській Федерації прокурор може вимагати від будь-якого адміністративного органу змінити або зупинити дію будь-якого правового акту, який був прийнятим цим органом у справах, де ці акти вважаються прокурором такими, які не відповідають закону. Якщо цей орган відмовляється підкоритися такій вимозі у межах строку, визначеного законом, тоді прокурор уповноважений звернутися до суду для отримання рішення, яке визнає цей акт нікчемним і недійсним. Прокурор може також надати пропозиції відповідним публічним органам щодо прийняття нового нормативно-правового акта.

Параграф 23.

77. Цей параграф повторює у спеціальному контексті наглядових повноважень публічних обвинувачів, що ключовими принципами, необхідними для належного здійснення правосуддя у демократичній державі, є незалежність, відкритість і верховенство права. Презюмується, що будь-яка дія публічного обвинувача під час виконання своїх наглядових повноважень, яка не переслідує цілей публічних інтересів, як це визначено законом, повинна

вважатися незаконною. Більше того, виконуючи такі повноваження, публічний обвинувач повинен бути вільним від будь-якого неналежного втручання у межах чи поза межами служби публічного обвинувачення.

Параграф 24.

78. Цей параграф стосується лише здійснення наглядових повноважень публічного обвинувача щодо приватних осіб, з причини важливості, чим характеризується захист приватної власності у демократичній державі. Таким чином, у справах із приватними особами, лише підозри у правопорушенні не є достатньо. Перед тим, як публічний обвинувач може діяти, повинні бути розумні та об'єктивні підстави для таких дій. Значення публічно утримуваної власності є іншою, і тому стандарти контролю повинні бути також іншими.

79. У Нідерландах, наприклад, публічний обвинувач має точну наглядову роль щодо фондів, яка засновується на припущенні, що фондами можуть легко зловживати, оскільки вимоги, які регулюють їх заснування є менш жорсткими, аніж у випадку із компаніями. У справах, де є розумні та об'єктивні підстави вірити у те, що приватна особа діє з порушенням своїх юридичних обов'язків, публічний обвинувач уповноважений вимагати надання інформації та проводити перевірку документів. Якщо фонд не хоче співпрацювати і відмовляється надавати інформацію або давати доступ інспекції, публічний обвинувач має можливість (передбачену законом) подати заяву до суду для отримання ордеру. Впродовж судових слухань, фонд таким чином має можливість представляти свої інтереси і оскаржувати вчинені публічним обвинувачем дії.

Параграф 25.

80. Цей параграф повторно підтверджує один із ключових принципів верховенства права, а саме те, що дії публічних влад та органів (як і у будь-якого іншого органу або особи), а у цьому випадку - дії публічного обвинувача, повинні бути об'єктом судового контролю. Заради уникнення судових процесів, де це може бути зроблено, цей параграф пропонує, щоб особи, зачеплені діями публічного обвинувача, повинні наділятися можливістю першими подавати заяви та пояснення щодо причин їх недотримання.

Національне та міжнародне співробітництво

Параграф 26.

81. Параграф 26 визнає важливість і інших органів, крім служб публічного обвинувачення у сучасних демократичних державах, з подібними або пов'язаними повноваженнями. Наприклад, зростаюча кількість омбудсменів із повноваженнями загального захисту або захисту прав людини, соціальних служб та служб здоров'я, агентства з захисту споживачів та навколишнього природного середовища. Також визнається роль громадянського суспільства у захисті особистих та колективних прав.

82. Таким чином, цей параграф заохочує службу публічного обвинувачення встановити і, де це доцільно, розвивати співробітництво або контакти із важливими установами задля кращого виконання її місії, яка передбачена у параграфі 2 (представляти загальний або публічний інтерес, захищати права людини і основоположні свободи, та підтримувати верховенство права). Наприклад, у Російській Федерації Консультативна та наукова рада при Генеральній прокуратурі включає представників неурядових організацій і академічних кіл задля обміну поглядами і координації діяльності щодо захисту прав людини.

Параграф 27.

83. Рекомендація Rec(2000)19 включає деталізовані заходи щодо розвитку міжнародного співробітництва між службами публічного обвинувачення у Державах-учасниках та положення щодо спільної підтримки (параграфи 37-39), яка може бути корисно розширеною, якщо це доцільно, до роботи поза системою кримінальної юстиції. Кроки до подальших прямих контактів між публічними обвинувачами із подібними органами у різних країнах, згаданих у Рекомендації Rec(2000)19, включають поширення документації, компіляцію списків контактів за тематиками і призначення контактних службовців, встановлення регулярних персональних контактів, організацію тренінгів і сесій для збільшення обізнаності, тренінги іноземними мовами, розвиток інтернет-комунікацій, організацію робочих семінарів з питань взаємної допомоги. Заходи щодо спільної підтримки включають полегшення передання запитів і підвищення спеціалізації деяких публічних обвинувачів у сфері міжнародного співробітництва. «Поза межами відповідних міжнародних договорів», включаючи домовленості і дії, засновані на взаємності.