

УДК 347.96

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313.2019.7.41>**Сергій Циганок,**

канд. юрид. наук,

докторант Науково-дослідного інституту публічного права

ПРИПЦИП НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІВ І ПРОКУРОРІВ У КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

У статті досліджується правовий статус суддів та прокурорів у різних країнах ЄС. Наголошено, що прокуратура повинна захищати інтереси суспільства навіть проти членів виконавчої або законодавчої влади (наприклад, якщо вони причетні до організованої злочинності або інших злочинних дій). Таким чином, прокуратура грає важливу роль у зміцненні верховенства права. Незалежність прокурорів повинна підтримуватися державою. Це тягне за собою надання фінансування, необхідне для ініціювання та проведення розслідувань, притягнення до відповідальності за правопорушення та належним чином виконання своїх інших обов'язків. З'ясовано, що роль і функції прокурорів відрізняються від ролі суддів. З цієї причини поняття незалежності та підзвітності можна вважати дещо іншим між прокурорами та суддями. Є різновид незалежності, за якого прокурори у всіх юрисдикціях мають багато спільного з суддями – це коли вони приймають рішення про порушення розслідування конкретної справи чи ні. У цьому сенсі незалежність прокурорів має бути гарантовано правовими положеннями на конституційному рівні або законодавчому. Наведено, що прокурори працюють в ієрархічній структурі. Будь-які інструкції з організаційних питань, видані старшими прокурорами нижчестоящим, повинні бути засновані на законі і за можливістю надані у письмовій формі. Прокурор, якому надається суперечлива інструкція, має право (передбачене законом) оскаржити або мати доступ до внутрішньої процедури, щоб оскаржити законність інструкції. Визначено, що головна різниця між суддями і прокурорами полягає в тому, що прокуратура може в одних державах вимагати заходів, щоб запровадити на практиці державну політику, наприклад, законодавча влада або навіть виконавча влада може законно просити прокуратуру надавати пріоритети переслідуванню одного виду злочинної діяльності над іншим. Судові рішення, навпаки, ні в якому разі не можуть контролюватися державою. Саме через цю відмінність може здатися важким надання загальних стандартів для незалежності як суддів, так і прокурорів. Зроблено висновок, що існують об'єктивні та суб'єктивні чинники незалежності прокурорів у європейських країнах, об'єктивні чинники своєю чергою поділяються на зовнішні та внутрішні.

Ключові слова: прокуратура, суд, незалежність, законодавство ЄС, імунітет, правова система.

Постановка проблеми. Незалежність судової влади в цілому та незалежність суддів і прокурорів відіграють важливу роль у зміцненні верховенства права. Правова система, заснована на повазі до верховенства права, потребує, окрім гарантій, наданих суддям, сильних, незалежних та неупереджених прокурорів, які порушують справу, здійснюють розслідування та судові переслідування підозрюваних у вчиненні злочинів, незалежно від статусу або впливу в суспільстві цих підозрюваних.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії права, теорії адміністративного права, думок з цієї проблематики вчених-правників, чинного європейського законодавства з'ясувати відмінність незалежності суддів та прокурорів.

Виклад основних положень. Прокуратура – це орган, який здійснює застосування

закону в кримінальній юстиції, від імені суспільства та громадськості і тому вона повинна користуватися певним типом незалежності, подібним до рівня суддів.

Міжнародні документи підкреслюють, що в кожній системі прокурор повинен діяти в судовому процесі і мати повноваження такі ж, як і у судді. Відповідно, ЕНСJ визнав, що судова влада в її більш широкому значенні стосується не тільки суддів [1], але і прокурорів, тому, коли йдеться про незалежність судової влади, необхідно також враховувати незалежність прокурорів [2]. Обидва інститути є передумовами справедливого судового розгляду і відсутність будь-якого з них може поставити під загрозу процес винесення законного судового рішення. Проте незалежність прокурорів не має такого характеру, як незалежність суддів, і ці відмінності будуть досліджені у цій статті.

У багатьох європейських країнах прокурор є частиною судової влади, наприклад, в кожній з п'ятьох країн (Бельгія, Болгарія, Франція, Італія, Румунія), що представлені в робочій підгрупі ENCJ, прокурори є магістратами і мають такий само статус, як і судді. В інших країнах прокуратура може бути частиною виконавчої влади або може мати такий самий статус, як і адвокати. Проте в кожній системі має бути законодавчий акт, що регулює статус прокуратури, адже незалежність прокурора є гарантією незалежності дії прокуратури та справедливого судового розгляду.

Прокурори також поділяють із судьями підзвітність громадськості. Їхня незалежність не є правом, яке може існувати без такої підзвітності. Таким чином, прокурори повинні користуватися необхідним ступенем незалежності у виконанні своїх обов'язків і бути вільними від будь-якого зовнішнього впливу, бути автономними у прийнятті рішень.

Аналізуючи документи, які підготував Консультативний комітет європейських прокурорів, можна стверджувати, що чинники, що впливають на незалежність прокуратури, поділяються на об'єктивні та суб'єктивні, об'єктивні ж своєю чергою поділяються на зовнішні та внутрішні [3].

До об'єктивно-зовнішніх належать такі чинники: 1) нормативно-правова основа незалежності, 2) організаційна автономія прокуратури, 3) державне фінансування, 4) управління прокурорськими службами. Зовнішня незалежність особи прокурора полягає у: призначенні на керівні посади; стабільності; процедурах, які діють у разі загрози окремим прокурорам.

Об'єктивно-внутрішні чинники незалежності прокурорів впливають на 1) організацію ієрархічної структури прокуратури; 2) рішення по суті справи; 3) загальні інструкції з розслідування; 4) свободу прийняття рішення про підтримку або зняття обвинувачення.

Суб'єктивні чинники, що впливають на незалежність прокуратури та окремих прокурорів, поділяються на такі категорії: 1) незалежність, яка сприймається громадянами в цілому; 2) довіра громадян; 3) корупція серед прокурорів, що сприймається громадянами в цілому; 4) незалежність, яка сприймаються самими прокурорами.

Про об'єктивно-зовнішню незалежність прокуратури ми можемо говорити залежно від відносин з іншими органами. Це, зокрема, незалежність від політиків або інших державних органів (законодавчої чи виконавчої влади); незалежність від суддів; незалежність від слідчих органів.

Незалежність прокуратури може бути захищена шляхом створення Ради Прокуратури або Ради судової влади з тим, щоб прокурори могли бути представлені та захищені від впливу інших органів [4]. Такі ради повинні складатися із представників органів прокуратури і включати членів громадянського суспільства. Рекомендується рішення про кар'єру прокурорів завжди приймати більшістю голосів, членів Ради [5]. У деяких державах є Ради суддів та прокурорів. Деякі з цих рад розділені на дві секції – палати для суддів і прокурорів відповідно. Однак наявність спільної ради суддів та прокурорів не повинна впливати на незалежність обох, навпаки – вона здатна зміцнювати незалежність і суддів, і прокурорів.

Призначення або обрання керівника прокуратури (Генерального прокурора) повинно базуватися на об'єктивних критеріях професійної компетентності, лідерства та досвіду [6]. Не повинно бути політичного втручання, як формального, так і неформального.

Незалежність прокурорів повинна підтримуватися державою. Це тягне за собою надання фінансування, необхідне для ініціювання та проведення розслідувань, притягнення до відповідальності за правопорушення та належним чином виконання інших обов'язків.

Керування прокуратурою пов'язане з її ієрархічною структурою. Будь-який зовнішній вплив виконавчої влади може становити ризик для незалежності.

По-перше, зовнішня незалежність прокурорів передусім залежить від права на кар'єру (вербування, призначення, просування по службі, оцінка, призупинення, звільнення, цивільна та кримінальна відповідальність, дисциплінарні процедури, санкції, права, обов'язки, заборони, зарплати, пенсії тощо) та повинна бути передбаченою законом. Ці питання не можуть залишатися на розсуд інших державних органів. Кар'єра прокурорів повинна регулюватися тими самими правилами, що застосовуються до суддів, і бути побудована на основі компетентності, доброчесності та досвіду.

По-друге, незалежність прокурорів повинна бути захищена відповідними процедурами найму працівників (несумісність призначення з іншими державними або приватними функціями, адекватний рівень винагороди та захисту у зв'язку із можливістю звільнення) [7]. Критерії найму прокурорів встановлюються на законодавчому рівні та мають бути прозорими та відкритими громадському контролю. Ці критерії повинні сприяти призначенню кваліфікованих, неупереджених і об'єктивних прокурорів.

По-третє, прокурори діють від імені суспільства, тому повинні мати можливість ініціювати та проводити розслідування не тільки проти громадян, а й проти державних органів, членів Уряду та урядових організацій. Необхідно розрізнити інтереси суспільства та інтереси держави. Проведення незалежно розслідування в інтересах суспільства не йде на користь виконавчої або інших органів влади. Таким чином, незалежність прокурорів повинна розглядатися також як гарантія захисту інтересів громадян.

По-четверте, там, де спеціально уповноважені працівники поліції мають право на досудове розслідування або навіть право на винесення обвинувачення, мають бути чіткі правові норми про розмежування компетенції, щоб уникнути втручання в повноваження прокурорів. У тих випадках, коли прокурори координують або проводять розслідування, яке проводить поліція, вони мають право контролювати хід розслідування. Жоден начальник поліції не може зробити жодного кроку, який вплине на розслідування безпосереднього чи опосередкованого контролю з боку прокуратури [8].

По-п'яте, прокурори повинні бути незалежними і від ЗМІ. Спілкування з засобами масової інформації має відбуватися з дотриманням балансу між необхідністю забезпечення незалежного, неупередженого та прозорого і справедливого рішення і необхідністю гарантувати інші основні права, такі як свобода вираження поглядів, свобода преси.

По-шосте, прокурори також повинні зберегти свою незалежність від суддів [9].

Прокурори працюють в ієрархічній структурі. Будь-які інструкції з організаційних питань, видані старшими прокурорами нижчестоящим, повинні бути засновані на законі і за можливістю надані у письмовій формі, а прокурор, якому надається суперечлива інструкція, має право (передбачене законом) оскаржити або мати доступ до внутрішньої процедури, щоб оскаржити законність інструкції.

Прокурори повинні користуватися певною стабільністю під час несення служби, подібно до незмінюваності суддів [10].

Рішення про початок або закінчення розслідування має бути незалежним і заснованим на законі і доказах. Аналогічно, рішення щодо пріоритетності справ має прийматися прокурором. Однак, як ми вже говорили, пріоритети з точки зору видів правопорушень регулюються державною політикою.

Прокурори виконують свої обов'язки неупереджено та на основі закону. Ці принципи подібні принципам, на підставі яких діє суддя в процесі судового розгляду. Як уже

пояснювалося, законним є те, що виконавча влада може вимагати від прокуратури реалізувати державну політику, що міститься в законодавстві, але таке рішення не повинно впливати на будь-яке окреме рішення про переслідування. Всі такі рішення повинні самостійно прийматися прокурорами. Прокурори повинні бути вільними від впливу своїх керівників, опиратися на свої власні погляди про докази і закон, оскільки вони впливають на конкретну справу [11].

Висновки

Законодавча база, що регулює діяльність прокуратури та її функції, повноваження та методи організації, значно відрізняється від європейської. У деяких країнах – членах ЄС прокурори є державними службовцями, які мають особливі повноваження щодо застосування закону від імені держави. У багатьох країнах прокурори належать до одного і того ж органу державних службовців, що і судді або магістрати. У країнах загального права прокурори повністю відокремлені від судової влади. З цієї причини важко досягти цілком точного загального визначення повноважень прокуратури, що буде універсальним для кожної національної системи країн – членів ЄС.

Загально визнано, що прокуратура є державним органом, об'єктом якого є захист громадських інтересів, забезпечення застосування закону, притягнення до кримінальної відповідальності [12].

Також загально визнано, що прокуратура повинна захищати інтереси суспільства навіть проти членів виконавчої або законодавчої влади (наприклад, якщо вони причетні до організованої злочинності або інших злочинних дій). Таким чином, прокуратура грає важливу роль у зміцненні верховенства права.

Роль і функції прокурорів відрізняються від ролі суддів. З цієї причини поняття незалежності та підзвітності прокурорів відрізняються від таких понять у судочинстві.

Існує різновид незалежності, де прокурори у всіх юрисдикціях мають багато спільного з суддями. Наприклад, коли вони приймають рішення про порушення / непорушення конкретної справи. У цьому сенсі незалежність прокурорів має бути гарантована правовими положеннями на конституційному рівні або законодавчому.

Головна різниця, з точки зору незалежності, між суддями і прокурорами полягає в тому, що прокуратура може в одних державах вимагати заходів, щоб запровадити на практиці державну політику, наприклад, законодавча влада або навіть виконавча влада може

законно просити прокуратуру надавати пріоритети переслідуванню одного виду злочинної діяльності над іншим. Судові рішення, навпаки, ні в якому разі не можуть контролюватися державою. Саме через цю відмінність може здатися важким надання загальних стандартів для незалежності як суддів, так і прокурорів.

У кількох країнах ЄС кар'єра та відповідальність прокурорів регулюються Радою прокурорів або Радою судової влади. У цих випадках ради гарантують їх незалежність і бар'єр між політиками, з одного боку, і суддями, з іншого.

Прокурори повинні користуватися не загальним, а функціональним імунітетом в процесі виконання своїх обов'язків.

Список використаних джерел:

1. Independence and accountability are also crucial for prosecutors to fulfil their role in the legal system. ENCJ Rome report on the Independence and accountability of the Judiciary, 2013/2014, page 6.

2. Also see the Opinion no 9 (2014) of the Consultative Council of European Prosecutors (Rome Charter), par. IV, "The independence and autonomy of the prosecution services constitute an indispensable corollary to the independence of the judiciary".

3. Независимость, ответственность и этика прокуроров (2018) Консультативный совет европейских прокуроров (ССРЕ). URL : <https://www.coe.int/en/web/ccpe/independence-accountability-and-ethics-of-prosecutors>; Мнение № 9 (2014) Консультативного совета европейских прокуроров Комитета министров Совета Европы о Европейских нормах и принципах, касающихся прокуроров. URL: <https://rm.coe.int/168074738b>; Мнение № 13 (2018) ССРЕ: «Независимость, ответственность и этика прокуроров» Консультативного совета европейских прокуроров (ССРЕ). URL: <https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-2e-independence-accountability-and-ethics-of-pros/1680907e9d>.

4. Declaration of principles on prosecutors – MEDEL, Naples, 2 March, 1996.

5. Recommendation CM/Rec (2010)12 of the Committee of Ministers to Member States on judges: independence, efficiency and responsibilities (Adopted by the Committee of Ministers on 17 November 2010 at the 1098th meeting of the Ministers' Deputies). CCJE Opinion No.10 (2007) on the desirable functioning of judicial councils.

6. The Judges Charter in Europe (1997) from the European Association of Judges.

7. The Universal Charter of the Judge (1999) approved by the International Association of Judges – "Art.7. Outside activity – The judge must not carry out any other function, whether public or private, paid or unpaid, that is not fully compatible with the duties and status of a judge"

8. Declaration of principles on prosecutors – MEDEL, Naples, 2 March 1996.

9. Opinion no 9, Consultative Council of European Prosecutors, Rome Charter.

10. Several international documents may be applicable as an analogy, such as UN Basic Principles on the Independence of the Judiciary, adopted in 1985, Recommendation No. R (94) 12 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to Member States on the independence, efficiency and role of judges, and the European Charter on the Statute for Judges (1998), Opinion No 1 (2001) of the Consultative Council of European judges (CCJE) for the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Standards concerning the Independence of the Judiciary and the Irremovability of Judges (adopted in Strasbourg, on 23 November 2001).

11. Standards of professional responsibility and statement of the essential duties and rights of prosecutors, adopted by the International Association of Prosecutors, 23 April 1999., Rome Charter, CCPE Opinion no 9, 2014, par. 5, 15, 17.

12. The Strasbourg Court held that "prosecutors are civil servants whose task it is to contribute to the proper administration of justice. In this respect they form part of the judicial machinery in the broader sense of this term". (ECHR, Lešník v. Slovakia, § 54, 11 March 2003, 35640/97, ECHR, Blaja News sp. Z o.o. v. Poland, § 60, 23 November 2013, ECHR Chernysheva v. Russia, 10 June 2004).

The article examines the legal status of judges and prosecutors in different EU countries. It is noted that the prosecutor's office should protect the interests of society even against members of executive or legislative power (for example, if they are involved in organized crime or other criminal acts). Thus, the prosecutor's office plays an important role in strengthening the rule of law. Independence of prosecutors should be supported by the state. This entails the provision of funding necessary for the initiation and conduct of investigations, prosecution for the offense and the proper performance of his other duties. It is revealed that the role and functions of prosecutors differ from the role of judges. For this reason, the notion of independence and accountability can be considered slightly different between prosecutors and judges. There is a kind of independence where prosecutors in all jurisdictions have much in common with judges - this is when they make a decision to investigate a particular case or not. In this sense, the independence of prosecutors must be guaranteed by legal provisions at the constitutional or legislative level. It is stated that prosecutors work in a hierarchical structure. Any instruction on organizational issues issued by senior prosecutors below should be based on the law and, if possible, provided in writing. The prosecutor to whom the contradictory instruction is given should have the right (as provided by law) to challenge or have access to the internal procedure to challenge the legality of the instruction. It has been determined that the central difference between judges

and prosecutors from the point of view of independence is that the prosecutor's office may in some countries require measures to put into practice state policy, for example, the legislature or even the executive may legitimately ask the prosecutor's office to give priority to prosecution one kind of criminal activity over another. On the contrary, judicial decisions cannot, in any case, be controlled by the state. It is because of this difference that it may seem difficult to provide common standards for the independence of both judges and prosecutors. It is concluded that there are objective and subjective factors of the independence of prosecutors in European countries; objective factors, in turn, are divided into external and internal ones.

Key words: prosecutor's office, court, independence, EU legislation, immunity, legal system.