

Рекомендація REC (2000) 19
Комітету Міністрів державам-членам
«Про роль служби публічного обвинувачення⁴
в системі кримінальної юстиції»

*(Ухвалена Комітетом Міністрів 6 жовтня 2000 року
на 724-му засіданні заступників міністрів)*

Комітет Міністрів, на підставі статті 15.b Статуту Ради Європи,

нагадуючи, що метою Ради Європи є досягнення більшої єдності між його членами;

беручи до уваги, що метою Ради Європи є також утвердження верховенства права, яке є підвалинами усіх справжніх демократичних держав;

вважаючи, що система кримінальної юстиції відіграє першочергову роль в забезпеченні верховенства права;

усвідомлюючи спільну для всіх держав-членів потребу посилити боротьбу зі злочинністю як усередині держав, так і на міжнародному рівні;

вважаючи, що з цією метою слід підвищити ефективність не тільки національних систем кримінальної юстиції, але й міжнародного співробітництва у кримінальних справах, водночас забезпечуючи дотримання принципів, закріплених у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод;

усвідомлюючи, що служба публічного обвинувачення відіграє також першочергову роль у національних системах кримінальної юстиції, а так само і в міжнародному співробітництві у кримінальних справах;

будучи переконаним у тому, що з цією метою слід сприяти визначенню спільних для держав-членів принципів діяльності публічних обвинувачів;

беручи до уваги всі принципи й норми, закріплені в документах щодо кримінальних питань, ухвалених Комітетом Міністрів,

Рекомендує урядам держав-членів покласти в основу свого законодавства і практики щодо ролі служби публічного обвинувачення в системі кримінальної юстиції такі засади:

Функції публічних обвинувачів

1. «Публічні обвинувачі» – це державний орган, який від імені суспільства й у суспільних інтересах забезпечує правозастосування, в разі, якщо порушення закону має наслідком кримінальне покарання, з урахуванням, з одного боку, прав особи, а з другого – потрібної дієвості системи кримінальної юстиції.

⁴ В оригіналі «public prosecution» (прим. редактора).

2. Публічні обвинувачі в усіх системах кримінальної юстиції:

- вирішують питання про ініціювання або продовження процедури обвинувачення;
- підтримують обвинувачення в суді;
- можуть оскаржувати або подавати апеляційні скарги на всі або деякі судові рішення.

3. У певних системах кримінальної юстиції публічні обвинувачі також:

- здійснюють державну кримінальну політику, з урахуванням, по змозі, регіональних і місцевих умов;
- ведуть розслідування, керують ним або здійснюють нагляд за ним;
- забезпечують надання ефективної допомоги потерпілим;
- ухвалюють рішення щодо заходів, альтернативних обвинуваченню;
- здійснюють нагляд за виконанням рішень судів;
- тощо.

Гарантії безпеки публічних обвинувачів при виконанні ними своїх обов'язків

4. Держави повинні забезпечувати ефективні гарантії виконання публічними обвинувачами своїх професійних обов'язків і функцій при наявності відповідних юридичних і організаційних умов, а так само забезпечувати їм для цього відповідні умови щодо коштів, зокрема бюджетних, що перебувають у їхньому розпорядженні. Подібні умови мають устанавлюватися в тісній співпраці із представниками публічних обвинувачів.

5. Держави повинні вживати заходів, аби забезпечити, що:

- a. набір, підвищення на посаді й переміщення по службі публічних обвинувачів здійснюється відповідно до справедливих і безсторонніх правил, що унеможливають застосування будь-якого підходу, який ставить вище інтереси певних груп, і виключає дискримінацію за будь-якими ознаками, такими, як: стать, раса, колір шкіри, мова, релігія, політичні й інші переконання, етнічне або соціальне походження, належність до національних меншин, майновий, соціальний чи інший статус;
- b. професійна діяльність публічних обвинувачів, їх просування на посаді й переміщення здійснюються відповідно до відомих і об'єктивних критеріїв, такими, як компетентність і досвід;
- c. переміщення публічних обвинувачів по службі також визначається службовою необхідністю;
- d. умови роботи публічних обвинувачів, такі, як: винагорода за роботу, строк перебування на посаді й пенсія, а також вік виходу на пенсію, відповідають їхньому високому положенню і визначаються законом;

- e. дисциплінарна відповідальність публічних обвинувачів розглядається відповідно до закону, і процедура повинна гарантувати справедливу й об'єктивну оцінку, а рішення може бути піддане незалежному й безсторонньому перегляду;
- f. якщо правовий статус публічних обвинувачів порушений, вони мають право на доступ до відповідної процедури оскарження, включаючи можливість оскарження в суді;
- g. якщо у випадку належного виконання своїх обов'язків особиста безпека публічних обвинувачів і їх родин перебуває під загрозою, органи державної влади забезпечують їм захист.

б. Держави також повинні вжити заходів для забезпечення прав публічних обвинувачів на свободу висловлень, переконань, асоціацій і зборів. Зокрема, вони повинні мати право брати участь в обговоренні питань, пов'язаних із правом, відправленням правосуддя, сприянням у захисті прав людини, а також правом на приєднання або формування місцевих, національних або міжнародних організацій і участь у їхніх зборах в особисто, що не може завдати шкоди їх професійному статусу, тому що здійснюють вони законні дії і беруть участь у законних організаціях. Зазначені вище права можуть бути обмежені, тільки якщо це зазначене в законі й необхідно для збереження конституційного⁵ статусу публічних обвинувачів. У випадку порушення вищевказаних прав повинні бути доступні ефективні засоби захисту.

7. Правом і обов'язком усіх публічних обвинувачів є професійна підготовка як до призначення на посаду, так і постійно в будь-який інший час. Держави повинні вжити ефективних заходів для того, щоб переконатися, що публічні обвинувачі мають відповідну освіту і підготовку до і після призначення на посаду. Публічні обвинувачі, зокрема, повинні бути інформовані про:

- a. принципи і моральні обов'язки їхньої служби;
- б. передбачені Конституцією і законами гарантії підозрюваних, потерпілих і свідків;
- c. права і свободи людини, закріплені у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, насамперед про права, що їх закріплено у статтях 5 і 6 Конвенції;
- d. принципи і практику організації роботи, керування, кадрового забезпечення, за участю судової влади;
- e. механізми і матеріали, які забезпечують погодженість їхніх дій.

До того ж держави повинні вживати ефективних заходів для забезпечення додаткової підготовки публічних обвинувачів у специфічних питаннях або у специфічних сферах, у світлі сучасних умов, зокрема беручи до уваги види й розвиток злочинності, а також співробітництво із кримінальних питань.

⁵ Поняття «конституційний» використовується тут щодо встановлених законом цілей діяльності й повноважень публічного обвинувача, а не відносно Конституцій держав (прим. документа).

8. Щоб краще реагувати на нові форми злочинності, що з'являються, зокрема на організовану злочинність, спеціалізація повинна розглядатися як пріоритетний напрям організації публічних обвинувачів; це однаково стосується підготовки і здійснення професійної діяльності. При здійсненні публічними обвинувачами своїх функцій слід більше звертатися по допомогу фахівців, включаючи їх багатопрофільні групи.

9. Стосовно організації і внутрішнього функціонування Служби публічного обвинувачення, зокрема розподілу й перерозподілу справ, повинні дотримуватися вимоги неупередженості й незалежності і прагнення до максимально правильного функціонування системи кримінальної юстиції, зокрема рівню юридичної кваліфікації і спеціалізації стосовно кожного питання.

10. Усі публічні обвинувачі мають право вимагати, щоб вказівки, адресовані йому або їй, були видані в письмовій формі. Якщо він або вона вважають, що вказівка незаконна або несумісна з його або її переконаннями, повинна бути забезпечена відповідна внутрішня процедура, яка може привести до його або її заміни.

Відносини між публічними обвинувачами і виконавчою та законодавчою владою

11. Держави повинні вжити заходів, щоб забезпечити виконання публічними обвинувачами своїх професійних обов'язків без необґрунтованого втручання або необґрунтованого покладання на них цивільної, карної й іншої відповідальності. Однак публічні обвинувачі повинні періодично привселюдно звітувати про свої дії в цілому і, зокрема, про те, як вони здійснювали свої пріоритетні повноваження.

12. Публічні обвинувачі не втручаються в діяльність законодавчої й виконавчої влади.

13. У випадку якщо служба публічного обвинувачення є частиною або підкоряється уряду, держава повинна гарантувати, що:

- a. Характер і обсяг повноважень уряду відносно служби публічного обвинувачення встановлюються законом;
- b. Уряд здійснює свої повноваження відкрито, відповідно до міжнародних договорів, національного законодавства й загальних принципів права;
- c. Якщо уряд дає загальні вказівки, вони повинні видаватися в письмовій формі й бути опубліковані відповідним чином;
- d. Якщо уряд має повноваження для надання вказівок про початок певної справи, такі вказівки повинні містити відповідні гарантії відкритості і справедливості відповідно до національного законодавства, виконання урядом його обов'язків, наприклад:
 - вимагати попередніх письмових роз'яснень від компетентного публічного обвинувача або органу, який здійснює публічне обвинувачення;

- належним чином роз'яснити свої письмові вказівки, особливо якщо вони мають різнобіжності з рекомендаціями публічного обвинувача, і передавати їх у порядку підпорядкованості;
 - подбати, щоб до суду всі роз'яснення і вказівки були залучені до справи, щоб інші особи могли з ними ознайомитися й висловити свою думку;
- e. Публічні обвинувачі вільні у наданні суду будь-яких юридичних аргументів за своїм вибором, навіть коли вони повинні в письмовій формі відображати отримані вказівки;
- f. У принципі, неприпустимі індивідуальні вказівки про заборону обвинувачення. Якщо тільки того не вимагає справа, подібні вказівки повинні залишатися винятками й підкорятися не тільки вимогам, зазначеним у параграфах «d» і «e», але й спеціальному контролю, зокрема щодо гарантій відкритості вказівок.

14. У країнах, де служба публічного обвинувачення незалежна від уряду, держава повинна вжити ефективних заходів для того, щоб гарантувати закріплення в законі характеру й обсягу незалежності служби публічного обвинувачення.

15. Для того, щоб сприяти зміцненню справедливості й ефективності кримінальної політики, публічні обвинувачі повинні співпрацювати з урядовими агенціями й інституціями так, як це визначено законом.

16. Публічні обвинувачі повинні в кожному випадку мати можливість безперешкодно розпочинати процедуру обвинувачення проти публічних службовців, особливо за корупцію, незаконне використання повноважень, грубе порушення прав людини і за інші злочини, визнані міжнародним правом.

Відносини між публічними обвинувачами і суддями

17. Держави повинні вжити відповідних заходів для забезпечення того, щоб компетенція і процесуальне становище публічних обвинувачів були встановлені законом таким чином, щоб не було ніяких сумнівів у незалежності й неупередженості суддів. Зокрема, держави зобов'язані гарантувати, що та сама людина не може одночасно виконувати обов'язки публічного обвинувача й судді.

18. Однак якщо правова система допускає, держава повинна вжити заходів для того, щоб уможливити послідовне виконання тією самою особою функцій публічного обвинувача й судді або *vice versa*⁶. Такі зміни посади можливі тільки на підставі чітко вираженого бажання заінтересованої особи і з дотриманням необхідних умов.

19. Публічні обвинувачі повинні поважати незалежність і неупередженість суддів; зокрема, вони не повинні піддавати сумніву рішення суду, не перешкоджати їхньому виконанню, крім як при використанні свого права на оскарження або при здійсненні інших офіційних процедур.

⁶ Латинське словосполучення, яке означає «навпаки» (прим. редактора).

20. Публічні обвинувачі повинні бути об'єктивними і справедливими під час судового розгляду. Зокрема, вони повинні представляти суду факти і юридичні аргументи, що мають відношення до справи, які необхідні для справедливого здійснення правосуддя.

Відносини між публічними обвинувачами і поліцією

21. Публічні обвинувачі повинні ретельно перевіряти законність поліцейських розслідувань найпізніше, коли вирішують питання про початок або продовження процедури обвинувачення. Щодо цього публічні обвинувачі повинні здійснювати постійний контроль над дотриманням поліцією прав людини.

22. У країнах, де поліція або підлегла служба публічного обвинувачення, або де поліцейські розслідування проводяться під наглядом публічного обвинувача, держава повинна вжити відповідних заходів, щоб гарантувати, що публічний обвинувач може:

- a. Давати поліції відповідні вказівки для ефективного виконання пріоритетів кримінальної політики, особливо що стосується рішень про те, які категорії справ повинні розглядатися публічними обвинувачами, про способи збору доказів, роботу персоналу, про тривалість розслідування, про інформацію, яка надається публічному обвинувачу, і т. д.;
- b. Якщо існують різні підрозділи поліції, направляти справи в ту агенцію, де вона буде найкраще розслідувана;
- c. Здійснювати оцінку і внутрішній контроль тією мірою, у якій вони необхідні для спостереження за виконанням його інструкцій відповідно до права;
- d. Установлювати відповідальність або, якщо доречно, сприяти встановленню відповідальності за можливі порушення.

23. Держави, де поліція незалежна від служби публічного обвинувачення, повинні вживати ефективних заходів, щоб гарантувати належне й функціональне співробітництво між Службою публічного обвинувачення і поліцією.

Обов'язки публічного обвинувача перед особами

24. При виконанні своїх обов'язків публічні обвинувачі повинні:

- a. Виконувати свої функції справедливо, неупереджено й об'єктивно;
- b. Поважати і намагатися захищати права людини, як зазначено в Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод;
- c. Намагатися забезпечити, щоб система кримінального правосуддя функціонувала так швидко, як це можливо.

25. Публічні обвинувачі повинні втримуватися від дискримінації за будь-якими підставами, такими, як: стать, раса, колір шкіри, мова, релігія, політичні й інші переко-

нання, національність або соціальне походження, приналежність до національних меншин, наявність власності, походження, здоров'я, фізичні недоліки і з інших підстав.

26. Публічні обвинувачі повинні забезпечувати рівність осіб перед законом і ознайомлювати з усіма обставинами, що мають відношення до справи, включаючи й ті, які стосуються підозрюваного, незалежно від того, свідчать вони на користь останнього або проти нього.

27. Публічні обвинувачі не повинні розпочинати або продовжувати процедуру обвинувачення, коли незалежне розслідування свідчить, що воно необґрунтоване.

28. Публічні обвинувачі не повинні пред'являти проти обвинувачуваного докази, які, як вони знають або мають достатні підстави підозрювати, отримані з порушенням закону. У випадку найменшого сумніву публічні обвинувачі повинні просити суд перевірити прийнятність таких доказів.

29. Публічні обвинувачі повинні забезпечувати принцип змагальності сторін, не розголошуючи, зокрема, іншим сторонам, крім як у випадках, установлених законом, будь-яку інформацію, яку вони мають і яка може вплинути на справедливість провадження.

30. Публічні обвинувачі не повинні розголошувати конфіденційну інформацію, отриману від третіх осіб, зокрема якщо мова йде про презумпцію невинуватості, якщо тільки розголошення не буде потрібно в інтересах правосуддя або відповідно до закону.

31. Повинна бути забезпечена можливість судового контролю над діями публічних обвинувачів, коли вони мають повноваження на застосування заходів, які втручаються у сферу основних прав і волі підозрюваного.

32. Публічні обвинувачі повинні належним чином опікуватися про інтереси свідків, особливо вживати заходів по захисту їх здоров'я, безпеки й особистого життя або стежити за тим, щоб такі заходи були прийняті.

33. Публічні обвинувачі повинні також брати до уваги думки, клопотання потерпілих від злочину, коли порушені їхні особисті інтереси, і вживати заходів, які б забезпечили поінформованість потерпілих від злочину відносно їх прав і ходу справи.

34. Заінтересовані сторони, з визнаним або встановленим статусом, особливо потерпілі, повинні мати право на оскарження рішень публічних обвинувачів про відмову починати провадження; оскарження можливе в окремих випадках, якщо це доречно, після розгляду вищою посадовою особою або в судовому порядку, або шляхом надання сторонам права порушити справу в суді у приватному порядку.

35. Держави повинні гарантувати, що при виконанні публічними обвинувачами своїх обов'язків вони керуються «кодексом поведінки». Порушення цих кодексів

можуть привести до належних санкцій, зазначених вище, відповідно до пункту 5. Діяльність прокурорів повинна бути піддана регулярним внутрішнім перевіркам.

36. а. Для забезпечення слушної, погодженої й ефективної діяльності публічних обвинувачів держави повинні прагнути:

- робити основний акцент на ієрархічному організаційному підпорядкуванні, не допускаючи, однак, щоб такі організаційні методи призвели до створення неефективних, що й створюють перешкоди бюрократичних структур;
- визначати основні напрями реалізації кримінальної політики;
- визначати основні принципи і критерії, на основі яких повинні ухвалюватися рішення в окремих справах, щоб виключити довільне прийняття рішень.

б. Вищезгадані методи організації, основні напрями, принципи і критерії повинні бути визначені парламентом або урядом або, якщо національне право закріплює незалежність публічного обвинувача, представниками служби публічного обвинувачення.

с. Громадськість повинна бути інформована про вищезгадану організацію діяльності, основні напрями, принципи і критерії; інформація про них повинна надаватися будь-якій особі на її вимогу.

Міжнародне співробітництво

37. Незважаючи на те, що інші державні органи можуть виконувати функції, що стосуються міжнародного співробітництва у сфері правосуддя, повинні розширюватися прямі контакти між публічними обвинувачами різних країн, які або закріплені в системі міжнародних угод, або здійснюються в робочому порядку.

38. У низці сфер повинні бути вжиті заходи для розширення безпосередніх контактів публічних обвинувачів при здійсненні міжнародного судового співробітництва.

Зокрема, такі заходи повинні полягати в такому:

- а. Розповсюдженні документів;
- б. Складанні списків контактних адрес із вказівкою імен осіб, з якими можна зв'язатися в різних органах обвинувачення, а також царині їх діяльності, сфери відповідальності і т. ін.;
- с. Встановленні постійних особистих контактів між публічними обвинувачами різних країн, особливо шляхом організації регулярних зустрічей між Генеральними обвинувачами;
- д. Організації навчальних семінарів і зустрічей з обміну інформацією;
- е. Уведенні й розширенні функцій посади юриста зі зв'язків, з місцезнаходженням в іноземній державі;

- f. Навчанні іноземним мовам;
- g. Розширенні використання електронних коштів обміну інформацією;
- h. Організації робочих семінарів з іншими державами з питань взаємодопомоги й загальних проблем кримінального правосуддя.

39. З метою поліпшення раціоналізації й досягнення координації дій із взаємодопомоги повинні бути прикладені зусилля, щоб сприяти:

- a. Усвідомленню публічними обвинувачами в цілому необхідності активної участі в міжнародному співробітництві й
- b. Спеціалізації деяких публічних обвинувачів у сфері міжнародного співробітництва.

Для цієї мети держави повинні вжити заходів по забезпеченню того, щоб публічний обвинувач запитуючої держави, де він або вона відповідають за міжнародне співробітництво, міг направити запит про взаємне співробітництво безпосередньо посадовій особі запитованої держави, що має повноваження на виконання запитованої дії, і щоб ця посадова особа мала можливість передати йому отримані докази.

Пояснювальний меморандум

Вступ

У межах повноважень Європейського комітету із проблем злочинності (CDPC) Комітету експертів щодо ролі Служби публічного обвинувачення в системі кримінальної юстиції (PC-PR) було доручено вивчити статус і її роль у системі кримінальної юстиції для розробки рекомендацій.

PC-PR збирався сім раз із жовтня 1996 до листопада 1999 року.

Комітет склав анкету, яка була спрямована усім державам-членам. Під час свого останнього засідання Комітет схвалив проекти Рекомендації й пояснювальної записки до неї. Під час 48-го засідання в червні 2000 року CDPC вивчив ці тексти. Він схвалив проект Рекомендації й передав його в Комітет Міністрів. Крім того, він затвердив текст пояснювальної записки.

У ході 724-го засідання Комітету Міністрів на рівні заступників у жовтні 2000 року текст Рекомендації був затверджений і була схвалена публікація пояснювальної записки.

Загальні зауваження

З моменту свого створення Рада Європи докладала постійних зусиль для встановлення і просування загальних принципів законодавства, організації правових систем і практичної діяльності держав-членів, спрямованих на боротьбу зі злочинністю.

Це пояснюється, по-перше, тим, що боротьба зі злочинністю вимагає прямого практичного застосування принципів, на яких заснована і які повинна захищати Рада Європи, а саме верховенства права, демократія і права людини.

Другою причиною на користь такої участі є те, що *«ефективність боротьби зі злочинністю багато в чому залежить від гармонізації дій у межах згуртованої й погодженої європейської політики»*⁷.

Подібна вимога ще більш змістовна сьогодні у зв'язку з існуванням таких кримінальних проявів, як організована злочинність і корупція, міжнародний розмах яких є все більш і більш значним і перед обличчям яких зусилля внутрішньодержавних структур можуть виявитися недостатніми⁸. Ця ситуація вимагає не тільки нових підходів до співробітництва у кримінально-правових питаннях, але й розроблення більш пристосованих один до одного – або, насправді, загальних – принципів і стратегій.

Дійсно, всі правові системи Європи відрізняються одна від одної двома моментами – відмінність спостерігається як в організації кримінального процесу (обвинувальна або інквізиційна процедури), так і в способі ініціювання процедури обвинувачення (обов'язкове або дискреційне). Однак зазначений поділ, що склався історично, має тенденцію до зменшення, оскільки різні держави-члени приводять свої закони й інші акти до більш повної узгодженості з тим, що зараз представляють загальні європейські принципи, зокрема закріплені в Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

У сфері правозастосування – приділяючи, у цьому випадку, основну увагу органам влади, відповідальних за обвинувачення передбачуваних обвинувачуваних, – знадобилося більше часу для усвідомлення необхідності гармонізації, можливо, тому, що питання є досить делікатним для установ кожної держави і втручається у сферу організації публічної влади.

Втім, деякі акти Ради Європи вже визначили основні напрями з питань, пов'язаних з цією Рекомендацією, і Комітет приділив їм свою пильну увагу:

Рекомендація № R (80) 11 щодо утримання під вартою до суду;

Рекомендація № R (83) 7 про участь громадськості в кримінальній політиці;

Рекомендація № R (85) 11 про становище потерпілого в межах кримінального права і процесу;

Рекомендація № R (87) 18 щодо спрощення кримінальної юстиції і, особливо, частини, що стосується дискреційного обвинувачення;

⁷ Преамбула до Рекомендації № R (96) 8 Комітету Міністрів державам-членам щодо кримінальної політики в Європі в перехідний період (прим. документа).

⁸ Див., зокрема, Резолюцію (97) 24 про Двадцять основних принципів боротьби з корупцією (прим. документа).

Рекомендація № R (87) 21 про допомогу потерпілим і попередження віктимізації;

Рекомендація № R (92) 17 щодо узгодженості при винесенні вироків;

Рекомендація № R (94) 12 про незалежність, ефективність і про роль суддів;

Рекомендація № R (95) 12 про управління кримінальною юстицією;

Рекомендація № R (97) 13 щодо залякування свідків і про право захисту;

Рекомендація № R (99) 19 про медіацію в карних питаннях.

Однак потрібно констатувати, що дотепер статус, роль і методи діяльності органів влади, відповідальних за обвинувачення передбачуваних обвинувачуваних, не були предметом детального дослідження для гармонізації останніх на загальноєвропейському рівні.

Реагуючи на політичні зміни в Центральній і Східній Європі й на повномасштабні реформи, проведені в інших країнах (наприклад, в Італії, Нідерландах і Франції), Рада Європи надає зараз пріоритетне значення цьому питанню. Той факт, що 25 держав призначили своїх представників у спеціальний комітет експертів, створений для вивчення зазначеної проблеми, свідчить, що ідея гармонізації актуальна й знаходить підтримку.

Але з цілої низки причин було б неправильним, з нашого боку, розглядати зазначену мету як легкодосяжну.

По-перше, сама концепція органів влади, відповідальних за обвинувачення передбачуваних обвинувачуваних, що існує в Європі, є подвійною, тому що її коріння лежало у двох великих системах, створених на різних основах:

- Французької моделі «*ministère public*», при якій посадові особи фактично мають монополію на обвинувачення в межах інквізиційної системи;
- Англосаксонської моделі, при якій обвинувачення ініціюється або потерпілим, або поліцією в межах змагальної системи.

Зараз у кожній державі-члені існує орган публічного обвинувачення відомий під різними найменуваннями: «*state prosecutor*», «*prosecuting attorney*» або «*public prosecutor*»⁹. У всіх системах кримінальної юстиції цей орган влади відіграє ключову роль, з різницею залежно від того, наскільки давно з'явилася ця інституція. Статус і роль Служби публічного обвинувачення також значно розширилися внаслідок того масштабу реформ, які проводилися багатьма державами-членами протягом останніх десяти років.

По-друге, існують значні відмінності в ієрархічному становищі публічного обвинувача в тій або іншій країні: а) виходячи з її взаємин з виконавчою владою держави (які варіюються від підпорядкування до незалежності), і б) з урахуванням

⁹ Останній термін, використовується у Рекомендації (прим. документа).

взаємин між обвинувачами і суддями: у деяких системах вони є членами одного професійного корпусу, тоді як в інших повністю розділені.

Комітет вважає, що його завданням не було ні запозичення тих або інших рис обох систем для створення третьої альтернативи, ні пропозиція уніфікації існуючих систем, ні пропозиція створення наднаціональної моделі. Комітет також не вважав своїм завданням простий пошук найменшого спільного знаменника. Напротив, використовуючи динамічний підхід, Комітет мав своєю метою визначення основних принципів – загальних для обох систем, які повинні направляти Службу публічного обвинувачення на шляху в нове тисячоліття. Водночас він мав намір рекомендувати досягнення практичних цілей у прагненні до інституціонального балансу, від якого багато в чому залежать демократія й верховенство права в Європі.

Оскільки Рекомендація не є юридично обов'язковою, будь-які формулювання, які в інших обставинах можуть тлумачитися, що, як установлюють зобов'язання відносно держав, насправді повинні розумітися в тому розумінні, що тільки сама держава може здійснювати принцип, про який іде мова.

Коментар по кожному пункту Рекомендації

Функції публічного обвинувача

1. Враховуючи компетенцію Комітету експертів, ця Рекомендація стосується винятково ролі публічних обвинувачів у системі кримінальної юстиції, незважаючи на те, що в деяких країнах на публічних обвинувачів можуть бути покладені інші важливі завдання, наприклад в галузях комерційного і цивільного права.

Вираз *«якщо правопорушення тягне кримінальне покарання»* позначає кримінальне право в широкому значенні слова. Термін «кримінальне право» не використовувався, оскільки в багатьох людей він асоціюється винятково з Кримінальним (або Карним) кодексом, тоді як сьогодні зростаюча й усе більш різноманітна сфера права може позначатися терміном «кримінальне» не тому, що вона реалізується в якомуньбудь законі, що визнається як «кримінальне», а скоріше тому, що її положення містять у собі кримінальну санкцію.

Завдання публічних обвинувачів, як і суддів, полягає в тому, щоб застосовувати право або наглядати за його застосуванням. Судді реагують на це ретроактивно, шляхом вирішення у суді справ, у той час як публічний обвинувач робить це, проявляючи активність, спрямовану в майбутнє, *«забезпечуючи»* застосування права. Судді виносять рішення; публічні обвинувачі зобов'язані бути пильними й діяти таким чином, щоб починати справи в суді.

Не виступаючи на стороні жодної (політичної або економічної) влади, ні від себе особисто, але насамперед на стороні суспільства, публічні обвинувачі при виконанні своїх обов'язків повинні керуватися публічним інтересом. Вони повинні дотримувати двох невід'ємних вимог, що стосуються, з одного боку, прав особистості,

а з іншого – необхідності ефективної дії системи кримінальної юстиції, яке публічні обвинувачі повинні, деякою мірою, гарантувати. У цьому випадку Комітет прагнув зробити акцент на концепції ефективності, тому що, незважаючи на те, що скоріше судді, ніж публічні обвинувачі, вирішують конкретні справи, пов'язані зі свободами в цілому і правом на захист, зокрема, на публічних обвинувачах, а не на суддях, лежить основна відповідальність за загальну ефективність системи кримінальної юстиції з посиланням на концепцію загального інтересу.

У Рекомендації термін «право» використовується в загальноприйнятому значенні як сукупність правових норм, закріплених у різних джерелах, писаних і не тільки.

2. Аналіз специфічних обов'язків публічних обвинувачів у різних державах-членах чітко показує, що їх можна розглядати як концентричні кола, які утворюють певну послідовність. Внутрішнє коло складається з обов'язків, загальних для обвинувачів у всіх системах кримінальної юстиції, – завдань, що становлять «серцевину», навколо яких була зосереджена основна увага Комітету під час обговорень.

По-перше, публічні обвинувачі відіграють основну роль при ініціюванні або продовженні процедури обвинувачення незважаючи на те, що ця роль різниться, залежно від того, чи буде робота в цілому на принципі обов'язкового або дискреційного обвинувачення.

По-друге, формальний обов'язок підтримання обвинувачення й доведення справи в суді є прерогативою публічних обвинувачів.

Нарешті, право оскарження рішень суду тісно пов'язане із загальним призначенням публічних обвинувачів, тому що воно є одним із засобів забезпечення застосування права, при цьому сприяючи підвищенню ефективності системи, зокрема відносно узгодженості судових постанов, у широкому значенні, реалізації права. З цього погляду, Комітет прагнув, щоб публічні обвинувачі мали би значні можливості для оскарження, що не завжди відбувається в рамках деяких правових систем центральної і східної Європи. Більше того, ця пропозиція не може розглядатися у відриві від положень Рекомендації, що стосуються взаємин між публічними обвинувачами і суддями.

3. Зазначені тут – хоча й не вичерпно – завдання публічних обвинувачів відносяться до завдань, що перебувають у другому колі. З організаційних причин їх не можна виявити в усіх правових системах і з цих же причин на цей момент не досягнута згода в питанні про те, чи повинні вони застосовуватися на загальних підставах.

Проте вони стосуються досить важливих аспектів, що існують у деяких континентальних правових системах Європи.

Здійснення кримінальної політики, обумовленої законодавчою і (або) виконавчою владою, є одним з основних завдань публічних обвинувачів у багатьох країнах. Адаптація національної політики до регіональних і місцевих реалій не припускає волі

публічних обвинувачів у частині відступу від пріоритетів, закріплених в основній стратегії, або можливості наражати на небезпеку погоджене її застосування. Інакше кажучи, адаптація до регіональних і місцевих умов необхідна, якщо зазначені пріоритети будуть застосовуватися належним чином.

Що стосується розслідування, роль, відведена публічному обвинувачеві, у кожному випадку посідає становище між двома крайнощами – перша полягає в повній відсутності повноважень для ініціювання розслідувань, а інша наявна у випадку, коли публічний обвинувач наділений усіма повноваженнями у сфері розслідування. У деяких країнах публічний обвинувач звичайно діє, коли його увага була привернута – зазвичай органами розслідування поліції – до виявлених порушень кримінального права. В інших країнах публічний обвинувач може самостійно встановлювати порушення права; а йому також належить активна роль при їхньому встановленні – частиною його завдання, за цих обставин, є безпосереднє ведення розслідування. Однак замість простої фіксації цих відмінностей Рекомендація відзначає деякі їхні специфічні моменти (див. пункт 21 і наступні).

Вона також приділяє особливу увагу питанню підтримки потерпілих (див. пункти 33 і 34).

Щодо ролі публічних обвинувачів у виборі альтернатив обвинувачення – питання, значущість якого зростає в усіх системах, включаючи ті, які застосовують принцип обов'язкового обвинувачення, – Комітет зупинив свій вибір на тому, щоб не висувати нових пропозицій, а просто зробити посилання на Рекомендацію (87) 18, що стосується спрощення кримінальної юстиції, яка детально викладає цілі, які необхідно досягти, і методи, які потрібно використовувати.

Що стосується виконання судових рішень, то роль публічних обвинувачів різна, залежно від використовуваної системи. У деяких випадках публічний обвинувач самостійно видає постанову про виконання судового рішення; в інших випадках він здійснює нагляд за виконанням; в будь-якому випадку його роль особливо важлива, коли мова йде про вирок, у якому вказується про взяття під варту.

Нарешті, у багатьох державах-членах на Службу публічного обвинувачення покладені інші важливі завдання, такі, як:

- надання пропозицій щодо розміру покарання¹⁰;
- роль у співробітництві з кримінальних питань, важливість якого обґрунтовується рекомендаціями 37, 38, 39 і нижче.

¹⁰ У деяких країнах загального права обвинувач не висловлює пропозицій щодо питання про належне покарання ні до, ні після визнання особи винуватою. Обвинувач може ухвалити рішення про прийняття запропонованої захистом заяви про визнання особою винуватості за окремими пунктами обвинувачення. Однак у цьому випадку не обговорюється питання покарання, яке входить у компетенцію судді, який займається судовим розглядом. Навіть у випадку, коли обвинувачення оскаржить очевидно м'яке покарання, обвинувач буде доводити, що покарання є м'яким, не висловлюючи своїх пропозицій із приводу належного покарання в апеляційному суді (прим. документа).

Гарантії безпеки публічних обвинувачів при виконанні ними своїх обов'язків

4. Як і судді, публічні обвинувачі можуть виконувати свої обов'язки й належним чином здійснювати свої професійні функції, тільки якщо вони мають відповідний статус, організаційну підтримку й ресурси, забезпечені кадрами, приміщеннями, транспортними засобами або хоча б достатнім бюджетом. Консультації із представниками служби обвинувачення про ці вимоги гарантують правильне визначення зазначених потреб.

5. Тут приводяться основні гарантії, здійснення яких необхідно для того, щоб публічні обвинувачі могли здійснювати свої функції належним чином. Вони повинні бути керівними для всіх держав-членів, тому що відображають загальну позицію, вироблену не в результаті обмірковування якою-небудь зацікавленою групою, а є вираженням волі, спрямованої на ліквідацію деяких незаконних видів діяльності, зокрема незаконні види діяльності з боку політичної влади.

Перші три гарантії – (а), (b) і (с) – стосуються неупередженості, яка тим або іншим чином повинна спрямовувати набором і просуванням по службі публічних обвинувачів. Організація професійного набору за конкурсом і створення Комісій з питань служби для судівництва або спеціально для обвинувачів є деяким зі способів, що сприяють досягненню неупередженості. Однак на відміну від суддів, на публічних обвинувачів не повинна поширюватися гарантія незмінюваності відносно якої-небудь посади, хоча рішення про їхнє переведення з однієї посади на іншу повинні ґрунтуватися на дійсних потребах служби (з урахуванням навичок і досвіду обвинувачів), а не просто виходити з довільних рішень влади. Вимоги мобільності, однак, не повинні приводити до будь-яких пріоритетних наборів або призначень, які можуть мати руйнівні наслідки.

При вирішенні питання про статус, рівень винагороди і пенсії публічних обвинувачів (див. (d) необхідно брати до уваги необхідність підтримання певного балансу між представниками судівництва і служби обвинувачення, і ті й інші – незважаючи на різний характер своїх обов'язків – відіграють певну роль у системі кримінальної юстиції. Матеріальні умови служби повинні також відображати важливість і високе положення займаної посади. Нарешті, поліпшення становища публічних обвинувачів у деяких державах-членах, зокрема в центральній і східній Європі, повинно стримати тенденцію до залишення ними своїх рядів заради посад у приватному секторі.

Що стосується дисциплінарної відповідальності (e), то в обвинувачів повинна залишатися можливість для оскарження рішень і їх перегляду незалежно й безсторонньою інстанцією. Однак це не суперечить вимозі про можливість перегляду в порядку підпорядкованості.

Термін «суд» у підпункті (f) використовується у тому ж значенні, що й у статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Вимога підпункту (g) про те, що публічні обвинувачі повинні мати захист, відсилає нас до положень Рекомендації (94) 12.

6. Ця рекомендація ґрунтується, зокрема, на статті 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Вона повинна трактуватися у світлі обов'язків обвинувачів, зокрема обов'язку бути стриманим. Наприклад, посадові особи Служби публічного обвинувачення в деяких державах-членах не можуть бути ні членами політичних партій, ні активно займатися політикою.

7. Комітет засновував свою позицію на такому принципі: тоді як підготовка є основним моментом в організації Служби публічного обвинувачення в усіх європейських країнах, вона повинна бути посилена відносно якості й кількості як тих, хто приступив до виконання повноваження, так і тих, хто вже виконує повноваження обвинувача, щоби вона стала справжнім правом. Водночас усі працівники служби обвинувачення повинні усвідомити, що на них покладений обов'язок – особливо на тих, хто виступає в суді – займатися підготовкою.

Особливо вони повинні бути краще інформовані:

- про ідеали й етичні обов'язки своєї служби;
- про конституційний і юридичний захист прав підозрюваних і потерпілих;
- про права і свободи людини, закріплені у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, особливо зазначених у статтях 5 і 6, у світлі прецедентного права Страсбурзького Суду.

Також повинна приділятися увага завданням, покладеним на головних державних обвинувачів¹¹, у сфері управління, адміністрування й організації багатопрофільних команд – див. підпункт (d). Вираз «за участю судової влади» відсилає нас до того факту, що багато правових систем вимагають від публічних обвинувачів, суддів і інших служителів права працювати разом у тих самих функціональних адміністративних структурах або у структурах, які, хоча й розділені, тісно зв'язані і між якими стає усе більше й більше внутрішніх зв'язків. Більше того, є певні специфічні ознаки правового управління і адміністрування, які роблять його відмінним від загального адміністративного управління, що також повинно враховуватися.

Нарешті, більш рівноправне відношення до осіб, які з'являються в суді, залежить від досягнення більшої узгодженості в роботі служби обвинувачення на місцевому, регіональному й центральному рівнях, і не тільки щодо індивідуальних рішень¹². Тому підготовка повинна включати інформацію про різні механізми, які можуть сприяти погодженості – підпункт (e), який більш детально обговорюється в пункті 36а.

Загалом, підпункти (d) і (e) відображають і заново визначають цілі, викладені в Рекомендації (95) 12 про управління кримінальною юстицією, які включають такі положення:

¹¹ В оригіналі «principal state prosecutors» (прим. редактора).

¹² Для порівняння див. матеріали 8-го Кримінологічного Колоквіуму Ради Європи (1987) на тему «Відмінності у вироках: причини й рішення» (прим. документа).

«Принципи стратегії й техніки управління можуть внести значний вклад в ефективність і дієвість функціонування кримінальної юстиції. Для цього заінтересовані агенції повинні забезпечити управління своїми робочим навантаженням, фінансами, інфраструктурою, людськими ресурсами й комунікаціями.

Досягнення більш ефективної і дієвої кримінальної юстиції значною мірою буде полегшено, якщо цілі різних органів будуть координуватися в більш широких межах контролю над злочинністю і політики кримінальної юстиції».

На практичному рівні й у світлі розвитку злочинності існують вагомі доводи на користь додаткової підготовки у спеціальних сферах, таких, як:

- транскордонна злочинність і інші форми злочинності міжнародного значення;
- організована злочинність;
- комп'ютерна злочинність;
- міжнародна торгівля психотропними речовинами;
- злочини, пов'язані із заплутаними фінансовими операціями, такі, як відмивання грошей і великомасштабне шахрайство;
- міжнародне співробітництво в карних питаннях;
- порівняння систем кримінальної юстиції і порівняльне право;
- стратегії обвинувачення;
- уразливість свідків і потерпілих;
- внесок кримінального права в захист навколишнього середовища, зокрема документи Ради Європи на цю тему, а саме Резолюція (77) 28 і Конвенція про захист навколишнього середовища за допомогою кримінального права (ETS 172);
- наукова обґрунтованість доказування, зокрема використання недавно розроблених технологій, таких, як обробка ДНК.

8. Усі публічні обвинувачі повинні добре орієнтуватися в більшості галузей права. У цьому значенні вони повинні бути скоріше універсалістами, ніж фахівцями. Проте з метою ефективності необхідна спеціалізація у високотехнологічних сферах (наприклад, економічна і фінансова злочинність) або при роботі з категорією великомасштабної організованої злочинності.

Відповідно передбачаються два типи спеціалізації:

- перший тип – традиційна форма спеціалізації, при якій у самій службі обвинувачення (у великих службах або на регіональному чи національному рівнях) створюються команди обвинувачів, які спеціалізуються в певних галузях. Розірвання звання й посади може бути способом заохочення такої спеціалізації, як передбачається в пункті 13 Рекомендації (95) 12:

«Необхідно активно планувати просування по службі, *inter alia*, через подальшу спеціалізацію, розірвання звання й посади, де це доречно, а також через створення інших можливостей для персоналу, що сприяє розвитку нових навичок і знань [...]»;

- другий тип спеціалізації, який повинен заохочуватися, полягає у створенні під керівництвом обвинувачів, які самі є фахівцями, дійсно багатопрофільних команд, співробітники яких залучаються з різних галузей (наприклад, команда, що займається боротьбою з фінансовою злочинністю й відмиванням грошей, може охоплювати атестованих бухгалтерів, митників і банківських експертів). Таке об'єднання кваліфікованих фахівців в одній одиниці є життєво важливим фактором ефективної діяльності системи.

9. Ієрархічна структура є необхідністю для всіх Служб публічного обвинувачення, продиктована характером виконуваних завдань. Але відносини між різними рівнями ієрархії повинні ґрунтуватися на чітких недвозначних правилах, для того щоб особистий розсуд не отримував невиправданого значення. Такими є міркування, висловлені в пунктах 9 і 10, про що більш докладно говориться в пункті 36а.

Пункт 9 у принципі вимагає дотримання того ж рівня неупередженості, що й при визначенні статусу публічного обвинувача при внутрішній організації і функціонуванні кожної окремої ланки Служби публічного обвинувачення.

10. Щодо вказівок, які видаються всередині ієрархії, – особливо чутливе питання у правових системах, де старший за ієрархією уповноважений давати вказівки в конкретній справі і про загальну кримінальну політику, – то тут існують дві крайнощі, яких слід уникати.

З одного боку, право на непідкорення «з етичних підстав» приведе до крайностей, які не можуть бути досить ефективно подолані через механізми оскарження. Більше того, впровадження таких механізмів призведе до створення таких взаємин між різними рівнями служби обвинувачення, які будуть мати судовий характер, що швидше за все виявиться перешкодою злагодженому функціонуванню системи.

З іншого боку, негуманно й небезпечно для громадянських свобод вимагати від представників служби обвинувачення виконання вказівок, які можуть розглядатися як незаконні або суперечать совісті.

Тому за цих обставин повинні бути доступні два види гарантій:

- перша (яку вже мають усі ті, хто має справу з адмініструванням або виступає в судах) полягає в можливості отримання вказівки у письмовій формі для того, щоб передбачити пряму відповідальність за ієрархією. Оскільки самі вказівки від керівництва широко відрізняються – від рутинних щоденних рішень до постанов з принципових питань – була визнана недоречною вимога про те, щоб усі вказівки приймалися в письмовій формі, оскільки в цьому випадку публічні обвинувачі застрягли б у джунглях бюрократизму (однак див. пункти 13а і d щодо вказівок виконавчої влади, де присутній інший підхід до цього питання);

- друга гарантія полягає у виробленні у Службі публічного обвинувачення внутрішньої процедури, що дозволяє заміну підлеглих осіб за їхнім власним проханням для виконання спірної вказівки.

Слід розуміти, що зазначені гарантії встановлюються в інтересах як окремих обвинувачів, так і громадськості. Інакше кажучи, їх необхідно застосовувати тільки у виняткових випадках і вони не повинні використовуватися не за призначенням – наприклад, як засіб для створення перешкод злагодженому функціонуванню системи. Очевидно також і те, що ієрархія повинна бути побудована таким чином, щоб залишати широку можливість для співробітництва й роботи в команді.

Водночас застосування публічними обвинувачами подібних гарантій в обставинах, що виправдовують таке застосування, не повинне тягти жодних негативних наслідків для їхньої кар'єри.

Відносини між Службою публічного обвинувачення і виконавчою та законодавчою владою

Правова Європа поділяється за цим ключовим питанням на системи, де публічне обвинувачення користується повною незалежністю від парламенту та уряду, та такими, де він підпорядковується тому чи іншому з цих органів, все ще користуючись деяким обсягом незалежності у діях. Через те, що це організаційне питання стосується основного поділу влади в державі і в цей час у багатьох країнах є основним предметом розгляду під час проведення внутрішніх реформ, викликаних змінами історичного характеру або в результаті існування проблем у взаєминах між юстицією і політикою, сама ідея Європейської гармонізації навколо єдиної концепції видається передчасною.

Тому метою пошуку Комітету за допомогою аналізу двох чинних на сьогодні систем було визначення умов для досягнення балансу, для того щоб уникнути крайностей в обох напрямках. Вказуючи на загальні правила для всіх публічних обвинувачів (див. пункти 11 і 12), Комітет зробив зусилля для створення «мереж безпеки», спеціально призначених для тих систем, де обвинувачі, деякою мірою, є підлеглими (див. пункти 13 і 16), або для тих, де вони мають незалежність (див. пункти 14 і 15).

11. За будь-яких обставин існують дві вимоги для належного функціонування Служби публічного обвинувачення:

- з одного боку, публічні обвинувачі повинні мати таку незалежність або автономність, яка необхідна для виконання їх обов'язків¹³, зокрема мати можливість діяти незалежно від того, чиї інтереси поставлені на карту, «без необґрунтованого втручання» (необґрунтованого, тобто у випадках інших, крім як зазначених у законі) з боку іншої влади, як виконавчої, так і законодавчої – це особливо

¹³ Див., зокрема, Резолюцію (97) 24 про Двадцять основних принципів боротьби з корупцією (прим. документа).

актуально для систем, де публічні обвинувачі перебувають у підпорядкованому становищі, – так і з боку економічних чинників і місцевої політичної влади. Загалом, саме право надає таку гарантію; у деяких випадках необґрунтоване втручання є злочином. Але втручання може бути більш підступним, наприклад ухвалюючи зменшення бюджету Служби публічного обвинувачення, роблячи, таким чином, його більш залежним від недержавного фінансування;

- з іншого боку, повинно існувати положення про публічних обвинувачів, що закріплює за ними істотні повноваження і наслідки, які можуть бути відносно особистих свобод, при встановленні їх дисциплінарної, адміністративної, цивільної і кримінальної відповідальності за допущені недоліки; таке положення повинно застосовуватися в розумних межах, для того щоб не захаращувати систему. Тому акцент повинен бути поставлений на оскарження на вищому рівні або в комітет ad hoc і дисциплінарних процедурах незважаючи на те, що кожен обвинувач повинен, як і будь-яка інша людина, відповідати за будь-які вчинені ним порушення. Очевидно, що в системах, де публічні обвинувачі мають повну незалежність, вони несуть більшу відповідальність.

Ці вимоги йдуть пліч-о-пліч з вимогою відкритості. На відміну від індивідуальних рішень, які є предметом спеціальних рекомендацій, усі публічні обвинувачі, – тому що вони діють в інтересах суспільства, – повинні звітувати про зроблену роботу на місцевому або регіональному рівнях або навіть на національному рівні, якщо служба високоцентралізована. Ці регулярні звіти повинні представлятися всій громадськості – або прямо через засоби масової інформації, або у вигляді оприлюдненої доповіді, або перед представницькими органами. Вони можуть ухвалювати форму доповідей або сукупності статистичних даних, що свідчать про зроблену роботу, досягнуті цілі, способи практичного застосування кримінальної політики, беручи до уваги дискреційні повноваження, зосереджені в руках Служби публічного обвинувачення, суми витрачених коштів, і повинні підкреслювати майбутні пріоритети діяльності. Така форма надання звіту, що вже існує в багатьох системах, де публічний обвинувач має значну незалежність, може вплинути на інші системи, тому що робить роботу обвинувачів більш узгодженою.

12. Цей пункт – природний наслідок вищевикладеного – знову акцентує увагу на добре відомий принцип поділу влади.

Зокрема, крім випадків, спеціально зазначених у законі, остаточне тлумачення законів і інших законодавчих положень і будь-яка оцінка їх конституційності зберігаються за судами, а не за публічним обвинувачем. При цьому публічний обвинувач може пропонувати внести зміни у право і, де це доречно, пропонувати варіанти свого тлумачення; він не має повноваження давати юридично обов'язкове тлумачення.

13. Це положення особливо стосується систем, у яких публічний обвинувач підпорядковується виконавчій владі. Воно уточнює, яким чином повинні взаємодіяти

дві зазначені утворення на рівні практичних, а не організаційних, домовленостей для того, щоб форма підпорядкування залишала простір для певної автономії, що вважається невід'ємною від функціонування всіх публічних обвинувачів, особливо при розгляді конкретних справ.

Вказівки загального характеру, наприклад з питань кримінальної політики, повинні видаватися в письмовій формі й публікуватися (підпункт (с) скоріше для інформування тих, хто з'являється перед судом, ніж як гарантія для публічних обвинувачів. Також бажано передбачити, щоб такі вказівки, зокрема коли вони націлені на виключення з обвинувачення тієї або іншої категорії фактів, суворо додержувалися принципів справедливості й рівності; більше того, під прикриттям загальної інструкції не повинна йти мова про винесення рішення у конкретній справі.

Інструкції індивідуального характеру створюють найбільші труднощі, зокрема в системах, де використовується принцип дискреційного обвинувачення. Насправді, саме вони в останні роки викликають питання в деяких державах-членах, вказуючи на те, що в цьому випадку вгадується бажання уряду.

Комітет виходив з того, що повноваження давати індивідуальні вказівки у справах не є невід'ємним елементом систем, заснованих на принципі підпорядкування: у деяких випадках публічним обвинувачам, незважаючи на їхнє підпорядкування виконавчій або законодавчій владі, можуть даватися тільки вказівки загального характеру. Якщо існує простір для надання вказівок у конкретних справах, то подібний принцип повинен бути чітко сформульований у законодавстві (див. підпункти (а) і (d)).

Після багатьох міркувань Комітет також дійшов висновку, що вказівки індивідуального характеру повинні обмежуватися порядком здійснення конкретного обвинувачення, пропонуючи заборонити вказівки про необвинувачення (див. (f), вказуючи на те, що при відсутності судового контролю вони становлять особливу загрозу для принципу рівності перед законом. Це означає, що дискреційні рішення про необвинувачення повинні ухвалюватися винятково публічним обвинувачем. У системах, де подібні дискреційні рішення дотепер застосовуються, Комітет рекомендував як мінімальний крок підсилити існуючі гарантії шляхом розробки спеціальних систем для наступного контролю над виданими вказівками для забезпечення відкритості¹⁴.

¹⁴ Приведемо приклад. У Нідерландському законі, що набрав чинності 1 червня 1999 року, закріплені такі гарантії:

- Якщо Міністр юстиції вважає за необхідне видання вказівки, він зобов'язаний проконсультуватися з Радою генерального атторнея (очолює службу публічного обвинувачення). Міністр може відступити від висловленої Радою думки, тільки адекватно мотивуючи свою відмову.
- Вказівка й згадана думка повинні бути представлені в письмовій формі. Публічний обвинувач зобов'язаний підшити ці документи до матеріалів справи таким чином, щоб суддя й підозрюваний могли ознайомитися з ними й висловити свою думку.
- Незважаючи на те, що ця вказівка юридично обов'язкова, публічний обвинувач залишається вільним у виборі правових аргументів, що представляються в суді.

Індивідуальні вказівки щодо обвинувачення також повинні забезпечуватися всіма або деякими гарантіями, зазначеними в підпункті (d): умова про попередню консультацію з публічним обвинувачем; вказівка повинна бути мотивованою; вимога про те, щоб вона підшивалася в матеріали справи; ухил на тому, що публічні обвинувачі вільні у представленні суду будь-яких доводів при розгляді справи.

14. У випадку, коли публічний обвинувач незалежний від виконавчої влади, характер і обсяг його незалежності повинні бути закріплені в законі, для того щоб виключити: а) неофіційні дії, які могли б підірвати цей принцип, і b) будь-який ризик, що є наслідком заінтересованості самих публічних обвинувачів.

15. Оскільки публічний обвинувач незалежний, існує ризик того, що він може порушити налагоджену послідовність дій з державною адміністрацією, яка бере участь у практичній реалізації кримінальної політики. Тому публічний обвинувач повинен тісно співпрацювати з подібними службами, які, як правило, підзвітні уряду, а принципи й способи такого співробітництва повинні мати юридичне оформлення.

Співробітництво з цими адміністративними органами припускає чітке визначення організаційної структури Служби публічного обвинувачення й наявність представників, уповноважених на укладення правочинів. Більше того, чітка внутрішня структура є невід'ємною складовою для забезпечення загальної узгодженості в роботі різних публічних обвинувачів, зокрема тієї, що стосується кримінальної політики і застосовуваної ними в межах своїх дискреційних повноважень¹⁵.

16. Незважаючи на свій загальний характер, ця рекомендація особливо стосується тих систем, де публічний обвинувач залежний від уряду. Мова йде про ситуацію, яка не повинна обмежувати його можливості під час процедури обвинувачення державних посадових осіб – або, у широкому значенні, виборних представників або політиків, – які вчиняють правопорушення, особливо, коли мова йде про корупцію.

Під «перешкодою» слід розуміти будь-які перешкоди, що трапляються на шляху обвинувачення. Під це поняття також підпадають будь-які дії, спрямовані на протидію публічним обвинувачам.

– Якщо міністр дає вказівку про необвинувачення, він зобов'язаний сповістити про це Парламент. Інформація, яка надається, включає письмову думку публічного обвинувача з цього питання. У результаті може мати місце повне детальне публічне дослідження питання.

– Потерпілі і інші заінтересовані сторони можуть оскаржити рішення про необвинувачення в суд (прим. документа).

¹⁵ Йдеться про всі дискреційні повноваження, які надані публічним обвинувачам, а не тільки їхні прерогативи, пов'язані з повноваженням на ухвалення рішення про початок кримінального провадження (прим. документа).

Відносини між публічними обвинувачами і суддями

Комітет вважає важливим чітко вказати на те, що хоча публічні обвинувачі і судді є частинами єдиної правової системи і хоча статус та деякі їхні функції мають загальні риси, публічні обвинувачі не є суддями і з цього приводу не може бути жодних двозначностей так само, як не може бути питань з приводу того, що публічні обвинувачі мають перевагу над суддями. Навпаки, ділові відносини між суддями і публічними обвинувачами, – які неминуче часто контактують, – повинні характеризуватися взаємоповагою, об'єктивністю й дотриманням процедурних вимог.

17. По-перше, будь-яка двозначність щодо статусу і ролі публічних обвинувачів і суддів, яка відповідає їхньому становищу, повинна бути виключена для того, щоб громадськість мала чітке уявлення про кожну професію, так само як не повинно бути плутанини в тих, хто постає перед судом. Першим кроком щодо цього є чітке закріплення процесуальних норм, що стосуються компетенції публічного обвинувача.

Другим моментом є повернення до основного принципу, що одна особа не може одночасно виконувати обов'язки публічного обвинувача й судді. Між цим принципом і пунктом 5h відсутня неузгодженість. Останній спрямований на забезпечення можливості для публічних обвинувачів ставати суддями або *vice-versa* протягом усієї їхньої кар'єри. Більше того, той факт, що деякі публічні обвинувачі можуть тимчасово працювати суддями на початку своєї кар'єри для того, щоб оцінити свої професійні навички, не суперечить зазначеному принципу.

18. Можливість того, що публічні обвинувачі стають суддями і *vice-versa*, заснована не тільки на взаємодоповнюючому характері їх обов'язків, але й на тому, що для обох професій існують подібні гарантії в питаннях кваліфікації, компетентності і статусу. Це положення також є гарантією для публічного обвинувача.

19. Тісні відносини між публічними обвинувачами і суддями не повинні впливати на неупередженість останніх. Публічні обвинувачі, обов'язком яких є забезпечення застосування права, повинні бути уважні в цьому питанні; при цьому скрупульозно дотримуючись рішень судів, які вони найчастіше повинні реалізувати, за винятком випадку, коли використовують своє звичайне право оскарження.

Очевидно, правильним є і зворотне: судді повинні поважати публічних обвинувачів як представників окремого професійного органу і не повинні втручатися у виконання їхніх функцій.

Термін «офіційна процедура» слід розуміти як будь-яку процедуру, що має такий же ефект, що і скарга, хоча технічно й не є такою.

20. Третя рекомендація під цим заголовком стосується вимоги об'єктивності з боку публічних обвинувачів і вимоги відкритості їх відносин із суддями, для того щоб останні мали достатню підставу для ухвалення своїх рішень. Першим пріоритетом у забезпеченні відкритості повинен бути обмін усіма фактами, що мають відношення

до справи, і аргументами. Крім того, крім інформування у конкретних справах, для суддів корисно бути обізнаними про загальні пріоритети і критерії діяльності публічних обвинувачів.

Відносини між Службою публічного обвинувачення і поліцією

Питання про організаційні зв'язки між Службою публічного обвинувачення і поліцією є ще одним каменем спотикання на шляху проходження гармонізації на європейському рівні. Існує поділ між державами, в яких поліцейська служба незалежна від Служби публічного обвинувачення і має значні дискреційні повноваження не тільки в питаннях про те, як проводити розслідування (найчастіше в цих країнах поліція вирішує питання про ініціювання процедури обвинувачення), і тими, в яких поліція перебуває під наглядом або, насправді, під керівництвом публічного обвинувача. Однак це ще одна сфера, в якій вимоги про права особи і повагу до особистих свобод призвели до змін – виходячи з посилення, що внутрішній контроль у поліції недостатній, враховуючи значні повноваження поліції й особливо руйнівні наслідки недотримання законності – у бік поступового зближення. Саме з цієї причини Комітет установлює загальний принцип, властивий обом системам, до початку розгляду питання про специфічні рекомендації для кожної системи.

21. Усі публічні обвинувачі повинні мати принаймні два повноваження *vis-à-vis* стосовно роботи поліції: ретельно вивчати законності поліцейських розслідувань перед ухваленням рішення про передання справи до служби публічного обвинувачення і на цій же стадії здійснювати на загальних підставах контроль за дотриманням прав людини¹⁶.

22. Ці положення ставляться винятково до систем, у яких публічний обвинувач уповноважений певною мірою наглядати за поліцією і поліцейською діяльністю. У цьому контексті Комітет поки вирішив не висловлювати думку, повертаючись до питання про те, чи вся або тільки частина поліцейської служби повинна бути прив'язана до публічного обвинувача, він прагнув озвучити своє ставлення до реальної компетенції публічного обвинувача в питаннях керівництва й нагляду, враховуючи значні розбіжності в багатьох випадках між закріпленими в законах повноваженнями публічних обвинувачів і їх дійсним застосуванням на постійній основі.

Ефективне здійснення таких повноважень залежить, у цілому й головним чином, від повноти повноважень публічного обвинувача, – чим ширше і вище компетенція, що охоплює видання індивідуальних вказівок у справах, – давати загальні вказівки для забезпечення пріоритетів карної політики (за практичне застосування якої вони часто несуть відповідальність) у всіх відносинах. Наприклад, пріоритетною

¹⁶ Це формулювання є компромісом, що відображає той максимум, з яким готові погодитися у системі загального права, і той мінімум, який може бути прийнятий іншими системами (прим. документа).

вимогою може бути узгодження зусиль в боротьбі з певними видами злочинності (такі, як дрібні крадіжки або відмивання грошей) залежно від обраної урядом політики; акцент на специфічних способах збору доказів (наприклад, здійснення специфічних заходів розслідування щодо справ про крадіжки зі зломом або використання оброблення ДНК); розподіл певних ресурсів для певного роду розслідувань або виявлення деяких видів правопорушень; концентрація зусиль для обмеження часу розслідування (яке часто ведеться занадто довго); або виконання обов'язку із систематичного повідомлення публічного обвинувача про всі правопорушення певної категорії і просування у розслідуваннях.

Крім того, у випадку, коли більше однієї поліцейської агенції мають компетенцію для розслідування в одній справі, публічний обвинувач має право вирішити, яке з них у цьому випадку є найбільш підходящим, звичайно, приділяючи належну увагу територіальній юрисдикції і специфічним сферам компетенції різних агенцій, а також практичним і чинним обмеженням, що поширюються на них.

Нарешті, поліцейські тим більше будуть ефективніше застосовувати вказівки Служби публічного обвинувачення, якщо беруть участь у їхній підготовці.

Утім, взаємодія і співробітництво повинні бути основними засадами ділових відносин між публічним обвинувачем і поліцією, важливо й те, що перший повинен мати необхідні ресурси для забезпечення виконання вказівок і для покарання у випадку невиконання.

23. При відсутності організаційних зв'язків між публічним обвинувачем і поліцією дві зазначені інституції повинні співпрацювати, а уряд має право визначити форми такого співробітництва.

Обов'язки публічного обвинувача перед особами

Необхідним доповненням до гарантій, які має публічний обвинувач при виконанні своїх функцій, повинні бути певні обов'язки стосовно тих, хто стикається із правовою системою, або як підозрювані, свідки чи потерпілі.

24. У цьому випадку робиться акцент на дві життєво важливі вимоги, згадані у рекомендації 1, – повага до прав особистості й дотримання вимоги ефективності, – за що публічний обвинувач також частково несе відповідальність.

25. Той факт, що публічний обвинувач відповідальний за обвинувачення, не повинен затьмарювати його основної функції охоронця права: він повинен поводитися неупереджено, а практичні наслідки цього принципу викладені в наступних пунктах Рекомендації.

26. Публічні обвинувачі повинні забезпечувати рівність осіб перед законом і ознайомлювати з усіма обставинами, що мають відношення до справи, включаючи й ті, які стосуються підозрюваного, незалежно від того, свідчать вони на користь останнього чи проти нього.

27. Публічні обвинувачі не повинні розпочинати або продовжувати процедуру обвинувачення, коли незалежне розслідування показує, що воно необґрунтоване.

28. Оскільки публічний обвинувач відповідає за те, яким чином застосовується право, він повинен брати до уваги ті способи, якими отримані докази на користь обвинувачення.

Вираз «з порушенням закону» охоплює не стільки незначні, формальні порушення, більшість яких не впливають на загальну юридичну дійсність розгляду, скільки ті порушення закону, які зазіхають на основи права.

Зазвичай виникають ситуації двох видів: якщо незаконність доказу не викликає сумніву, то публічний обвинувач повинен діяти самостійно, відмовляючи у прийнятності такого доказу; якщо ж існує певний сумнів, то публічний обвинувач або до чи в ході висунення обвинувачення в суді повинен попросити суд ухвалити рішення щодо питання прийнятності такого доказу.

29. Обов'язок сторін у справі про розголошення інформації – наслідок застереження в пункті 20 про те, що публічні обвинувачі повинні бути об'єктивними і справедливими у ділових відносинах із суддями – є ключовим моментом змагального характеру судового процесу. Однак Комітет прагнув зробити виняток для тих випадків, коли переважаючий публічний інтерес виправдовує збереження конфіденційності деяких документів або інформації (наприклад, у випадку, коли закон передбачає нерозголошення певних джерел інформації з міркувань безпеки), але такі випадки повинні залишатися винятками.

Принцип рівних можливостей зазначається у статті 6 (1) Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод: «це тільки одна з ознак більш широкої концепції справедливого розгляду незалежним і безстороннім судом» (Європейський суд з прав людини, справа *Delcourt*, рішення від 17 січня 1970 року, § 28).

«Згідно з принципом рівності процесуальних засобів [...] кожній стороні повинна бути надана розумна можливість представити свою справу в умовах, не гірших, ніж її опоненту. [...] У цьому контексті Суд надає важливого значення зовнішнім проявам так само, як і сприйняттю справедливого здійснення правосуддя [...]» (Європейський суд з прав людини, *Vulut v. Austria*, рішення від 22 лютого 1996 року, § 47).

30. Публічний обвинувач повинен відстоювати презумпцію невинуватості, яка визнається всіма демократичними системами, розуміючи, що можуть бути (виняткові) випадки, коли отримана інформація не може залишатися конфіденційною: такі відступи від конфіденційності повинні бути зазначені в законі.

31. У цьому випадку залежно від правової системи публічний обвинувач, діючи безпосередньо або через служби під його контролем або наглядом, може бути уповноважений на реалізацію заходів, які втручаються у права і свободи особи. Хоча Комітет і не вважає за необхідне нагадувати про принципи і гарантії, закріплені у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і інших міжнародних

документах, він вважає важливим зробити акцент на необхідності судового перегляду, припускаючи, що, в остаточному підсумку, тільки суди можуть гарантувати свободи.

32. Зусилля щодо боротьби з організованою злочинністю збільшують необхідність уживання заходів із захисту свідків. Зазвичай на публічних обвинувачів, які здійснюють керівництво обвинуваченням, покладаються завдання щодо вжиття ефективних заходів або використання максимальних зусиль, для того щоб такі заходи були здійснені поліцією.

Тут необхідно зробити посилання на Рекомендацію № R (97) 13 щодо залякування свідків і про право захисту.

33. Становище потерпілих у кримінальному провадженні відрізняється залежно від правових систем, зокрема можливістю подання цивільного позову у кримінальні суди. Проте здійснення відшкодування потерпілим є одним з основних елементів європейської кримінальної політики. Тому Комітет вирішив, що необхідно включити в рекомендацію основні обов'язки публічного обвинувача щодо потерпілих, незалежно від конкретної правової системи.

Водночас деякі правові системи більш амбіційні щодо цього питання, тому необхідно зробити посилання на основні документи, прийняті Радою Європи:

- Резолюція (77) 27 про компенсацію потерпілим від злочину;
- Рекомендація № R (85) 11 про становище потерпілого в межах кримінального права і процесу;
- Рекомендація № R (87) 21 про допомогу потерпілим і попередження віктимізації;
- Європейська конвенція про компенсацію потерпілим від злочинів проти особистості;
- Рекомендація № R (99) 19 про медіацію в карних питаннях.

34. У всіх правових системах, зокрема в тих, де публічні обвинувачі застосовують дискрецію в питанні про обвинувачення, про припинення розгляду, коли вчинення злочину є очевидним, – при цьому в більшості таких рішень супроводжуються пропозиціями про застосування альтернативних заходів (наприклад, мирова угода, посередництво, попередження або застереження або встановлення обмежень) – становлять серйозну проблему, якщо вони оскаржуються зацікавленими особами і (або) підстави для цих рішень носять суперечливий характер.

У доповненні до Рекомендації – пункт 13e – про заборону вказівок про необвинувачення Комітет прагнув надати допомогу у зміцненні всієї системи стримань і противаг, розробленої для забезпечення того, щоб система кримінальної юстиції не відхилялася від поставлених перед нею цілей і не завдала шкоди правам, які мають сторони згідно з національним правом.

Комітет указав на два види труднощів, що трапляються. По-перше, тоді як унаслідок учинення більшості злочинів потерпілих можна ідентифікувати (людина або групи людей), після інших – таких, як корупція або нанесення шкоди фінансовим інтересам державної або регіональної чи місцевої влади – не можна. Створення прав тільки для потерпілих буде означати визнання відсутності демократичних механізмів контролю над діяльністю публічних обвинувачів у деяких особливо педантичних сферах. З іншого боку, нерозбірливе визнання за кожним, хто вважає себе потерпілим від правопорушення, права на оскарження рішення про обвинувачення буде ефективно сприяти припиненню подібної обвинувальної практики і збільшить сферу дії оскаржень, використовуваних з метою затягування процесу.

Тому Комітет прагнув визнати не тільки права потерпілих, але також права «*заінтересованих сторін з визнаним або певним статусом*» захищати публічні інтереси, наприклад, особам надавати факти судовим органам (за певних умов) або уповноваженим чи наділеним владою компетентним органам у виняткових обставинах.

Другі труднощі стосуються необхідного виду контрольних механізмів за системою, враховуючи, що вони не повинні призвести (будучи обґрунтованими й законними) до негативних ефектів, таким як параліч системи або введення загальної вимоги про судовий перегляд усіх рішень публічних обвинувачів. З іншого боку, система перегляду за ієрархією або оскарження не завжди була адекватною або навіть доречною, зокрема у випадках, коли рішення ухвалювалися публічними обвинувачами за вказівками керівництва.

На основі Рекомендації № 87 (18), що стосується спрощення кримінальної юстиції, Комітет рекомендував ввести процедуру або судового перегляду – усвідомлюючи, що ця концепція може різнитися залежно від країни – або надаючи сторонам повноваження щодо висування приватних обвинувачень. Такі повноваження можуть надаватися на загальних підставах або в індивідуальному порядку.

У деяких юрисдикціях, хоча й існують зазначені в цій Рекомендації засоби захисту, сфера їх дії обмежена.

35. Публічні обвинувачі повинні демонструвати високий рівень прийняття рішень і професійної поведінки.

При посиленні незалежності й автономності публічних обвинувачів, що припускає більш високий ступінь відповідальності, чинне законодавство і процесуальні норми можуть виявитися недостатньо чіткими, щоб служити засадами професійної етики й поведінки.

Однак автори розглядають пропонований «*кодекс поведінки*» не як офіційний кодекс, а скоріше як досить гнучкий набір приписів, що стосуються підходів, прийнятих публічними обвинувачами, явно спрямований на визначення припустимого й неприпустимого у професійній поведінці.

Постійний контроль є належним способом, що гарантує дотримання зазначених правил.

36. Забезпечення рівності громадян перед законом і ефективність системи кримінальної юстиції вимагає певного рівня співробітництва й зусиль з підвищення узгодженості дій, що виходять за межі роботи в конкретних справах. Ці вимоги ще більш доречні в системах, де публічний обвинувач незалежний і має значну автономію.

Для досягнення узгодженості перевага повинна надаватися таким трьома елементами:

- добре розроблена ієрархічна структура, що не допускає підступної бюрократії, в якій кожний представник Служби публічного обвинувачення повинен відчувати відповідальність за свої рішення і проявляти необхідну ініціативу для вирішення своїх специфічних завдань (див. також з цього питання пункти 9 і 10);
- загальні засади здійснення кримінальної політики, що встановлюють пріоритетні завдання і способи їх досягнення, що враховують дискреційні повноваження, надані публічному обвинувачеві;
- набір критеріїв для використання при прийнятті рішень в конкретних справах, що має за мету, наприклад, попередження неузгодженості дій, таких, як систематичне здійснення обвинувачення в певних органах публічного обвинувачення і відсутність цього в інших органах або застосування різних процедур або однієї процедури по-різному.

Ці критерії повинні напрацьовуватися таким чином, щоб досягати бажаних результатів без перешкод для необхідної індивідуальної оцінки кожної справи, з урахуванням місцевих обставин, і без створення тіньової зони, усередині якої правопорушники могли б діяти безкарно.

Комітет вважає одним із найважливіших моментів затвердження таких засадничих принципів і критеріїв парламентом або урядом. Тільки там, де національний закон гарантує незалежність публічного обвинувача, Служба публічного обвинувачення може встановлювати їх самостійно.

Оскільки зазначені засоби служать переважно гарантіями для членів суспільства, а не для публічних обвинувачів, на них повинна бути звернена увага громадськості або принаймні тих, кого це хвилює. Ця вимога особливо важлива в системах, де публічний обвинувач незалежний і має значні дискреційні повноваження.

Міжнародне співробітництво

Враховуючи наявність цілої низки документів і рекомендацій з цього питання і той факт, що зазначена проблематика особливо ретельно досліджується Радою Європи самостійно, Комітет зосередив свою увагу на визначенні практичних заходів для поліпшення існуючої ситуації, враховуючи важливу роль, яка зазвичай належить публічному обвинувачеві в міжнародному співробітництві у кримінальних питаннях.

37. Комітет визнає, що в результаті укладення міжнародних угод деякі Держави звертаються за допомогою до центральних органів влади. Проте повинні заохочуватися прямі контакти, зокрема в межах держав – членів Ради Європи.

38. Документи, про які йде мова, містять, наприклад, документи, що інформують про застосовне у різних країнах право.

Вимога про підготовку зустрічей з обміну інформації можуть виконуватися шляхом організації на постійній основі міжнародних тренувальних семінарів для представників Служб публічного обвинувачення різних держав під егідою Ради Європи, так і за допомогою мовної підготовки.

Середньостроковим завданням є створення Єдиного європейського суддівського співтовариства.

39. Досить корисним може виявитися надання публічним обвинувачам, наприклад таких повноважень:

- здійснювати запити про взаємну юридичну допомогу, які підпадають під сферу їх відповідальності;
- допомагати органу, відповідальному за виконання таких запитів;
- координувати проведені розслідування, де це доречно;
- виступати (у межах компетенції) як орган, що діє в інтересах Міжнародного співробітництва або прямо, або шляхом подання меморандумів, у всіх процедурах виконання, що стосуються запитів про взаємну правову допомогу;
- насамкінець, повинна розглядатися можливість розширення існуючих механізмів¹⁷, які сприяють безпосередньому обміну інформацією між публічними обвинувачами різних країн.

Для посилення співробітництва в зазначеній сфері як між поліцією, так і між судовими органами, там, де це дозволяють правові системи, Служби публічного обвинувачення повинні здійснювати подібні зв'язки. Там, де це можливо, вони повинні бути представлені у національних органах, які володіють інформацією, корисною для міжнародної правової допомоги у кримінальних питаннях, так і в міжнародних організаціях з поліцейського співробітництва.

Враховуючи ключове становище служби публічного обвинувачення для верховенства права і, зокрема, у системі кримінальної юстиції, ця Рекомендація спрямована на закріплення цілої низки основних принципів, які повинні слугувати принципами діяльності публічного обвинувачення, особливо визначаючи її функції й гарантії, необхідні для виконання цих функцій, взаємини з виконавчою й законодавчою владою, суддями, поліцією, її обов'язки перед особою й, нарешті, її роль у Міжнародному співробітництві.

¹⁷ Див.: Конвенцію про відмивання, виявлення, виучення і конфіскацію доходів від злочинної діяльності. Страсбург, 9 листопада 1990 року (прим. документа).