

Рекомендація № R (87) 18
Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам
щодо спрощення кримінального правосуддя

*Ухвалено Комітетом Міністрів Ради Європи
на 410 засіданні заступників міністрів 17 вересня 1987 року*

(неофіційний переклад)

Комітет Міністрів у відповідності з положеннями статті 15(b) Статуту Ради Європи,

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

враховуючи, що спільні зусилля з прискорення та спрощення кримінального правосуддя мають відповідним чином враховувати вимоги, викладені, зокрема, в статтях 5 та 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод;

беручи до уваги зростання кількості кримінальних справ, що передаються на розгляд судів, та особливо справ, що тягнуть м'які покарання, проблеми, викликані тривалими строками кримінального провадження;

враховуючи, що зволікання у боротьбі зі злочинами зменшує авторитет кримінального права та впливає на належне здійснення правосуддя;

враховуючи, що затримки у здійсненні кримінального правосуддя можливо усунути не тільки завдяки виділенню конкретних ресурсів та способам їх використання, а й також більш чіткому встановленню пріоритетів у проведенні кримінальної політики з точки зору як форми, так і суті шляхом:

- застосування принципу дискреційного судового переслідування;
- використання наступних заходів, коли мова йде про покарання за малозначні та масові злочини;
- так званих сумарних процедур;
- спрощення звичайних судових процедур;

беручи до уваги висновки наради міністрів юстиції європейських країн, що відбулась 10 вересня 1981 року,

рекомендує урядам держав-членів з урахуванням власних конституційних принципів чи правових традицій вжити усі необхідні заходи для застосування викладених нижче принципів:

I. Дискреційне судове переслідування

а) Принцип дискреційного судового переслідування

1. Необхідно запровадити принцип дискреційного судового переслідування або розширити його застосування, якщо це дозволяє історичний розвиток або Конституція держави-члена; в іншому разі для цього мають бути розроблені відповідні заходи.

2. Повноваження відмовитись від судового переслідування та припинити його на дискреційних підставах мають бути закріплені в законі.

3. Рішення про відмову від кримінального переслідування у відповідності з цим принципом приймається лише тоді, коли органи обвинувачення мають належні докази вини.

4. Цей принцип повинен застосовуватись на певній загальній підставі, наприклад на підставі суспільних інтересів.

5. Компетентний орган під час виконання цих повноважень повинен керуватись, виходячи зі свого національного права, зокрема, принципом рівності усіх громадян перед законом та індивідуальним підходом у кримінальному судочинстві і особливо:

- тяжкістю, характером, обставинами та наслідками злочину;
- особою обвинуваченого;
- можливим вироком суду;

- впливом вироку на обвинуваченого;
- станом потерпілого.

6. Відмова від судового переслідування чи його припинення можуть бути безумовними та обмежуватись попередженням чи застереженням чи мати місце при виконанні підозрюваним певних умов, таких як зразкова поведінка, виплата грошових сум, компенсація потерпілому чи відбуття випробувального терміну.

7. Для розгляду питання про умовну відмову від судового переслідування чи його умовного припинення має бути отримано згоду обвинуваченого. За відсутності такої згоди судовий орган повинен в обов'язковому порядку порушити кримінальну справу проти підозрюваного, якщо тільки цей орган з різних підстав не винесе рішення про відмову від обвинувачення. Відмова опротестувати рішення про вжитий захід чи виконання необхідної умови в розумінні пункту 6 мають розглядатись як згода. Необхідно встановити правила, які забезпечують, щоб така згода давалась вільно, із знанням фактів та не підлягала жодним обмеженням.

8. У цілому відмова від судового переслідування чи його припинення може бути тимчасовою до спливу строків, встановлених законом для переслідування, чи остаточною.

9. У разі умовного припинення переслідування це може бути остаточною, якщо відповідна особа виконала свої зобов'язання. Це рішення має кваліфікуватись як засудження та сприйматись за загальними правилами, що стосуються, зокрема, включення до реєстру судимостей, якщо підозрюваний визнає свою вину.

10. Якщо це можливо, рішення про відмову від кримінального переслідування чи його припинення має бути доведено до відома потерпілого.

11. Потерпілий повинен мати можливість вимагати відшкодування завданої шкоди з боку правопорушника у цивільному чи кримінальному суді.

12. Повідомлення підозрюваного не має бути обов'язковим, якщо рішення приймається у вигляді простої постанови про непорушення кримінальної справи.

б) Заходи, які мають таку ж мету, що й дискреційне судове переслідування

Держави, які згідно зі своїм історичним розвитком чи Конституцією застосовують принцип публічного обвинувачення, мають запровадити чи розширити використання заходів, які, хоча й відрізняються від дискреційного судового провадження, тим не менше переслідують аналогічну мету. І перш за все:

i) кількість справ, у яких порушення судового переслідування обумовлюється певними умовами, має бути збільшено, зокрема коли суспільні інтереси не є домінуючим фактором, а підставою для судового переслідування може бути прохання чи згода потерпілого;

ii) закон має надавати суддям право умовно призупиняти судове переслідування чи припиняти його у випадках та у відповідності з процедурами, аналогічними тим, що застосовуються судовими органами в рамках системи дискреційного переслідування.

II. Сумарні процедури, позасудове врегулювання та спрощені процедури

а) Виключення з категорії кримінальних злочинів правопорушень, які за своєю суттю не мають суспільно небезпечного характеру, та застосування до них сумарних процедур

1. Країни з правовими системами, у яких розмежовані адміністративні та кримінальні правопорушення, мають вжити заходів з метою виключити їх з категорії кримінальних правопорушень. Особливо це стосується масових правопорушень у сфері дорожнього руху, податкового та митного законодавства за умови, що вони за своєю суттю не мають суспільно небезпечного характеру.

2. При розгляді правопорушень, у яких фактичний елемент переважає моральний (намір вчинити правопорушення), усі держави мають перш за все застосовувати сумарні процедури чи письмове провадження, не звертаючись до послуг судді.

3. При цьому не повинні застосовуватись заходи фізичного примусу, особливо взяття під варту.

4. Засоби покарання, що застосовуються, таким чином, повинні мати перш за все матеріальний характер, а їх розмір має визначатися законом, зазвичай бути фіксованим чи встановлюватись у вигляді одноразової виплати. Міра покарання, що має на меті обмеження чи позбавлення прав за винятком позбавлення волі, може призначатись у випадках, передбачених законом.

5. Такі матеріальні санкції могли б виконуватись на місці посадовою особою, що зареєструвала правопорушення, або у подальшому доводиться до відома підозрюваного компетентним адміністративним або судовим органом, а з урахуванням великої кількості подібних правопорушень для виконання санкцій могли б застосовуватись методи автоматизованої обробки даних.

6. Подібна процедура, яку належить трактувати як пропозицію, має застосовуватись за умови явно висловленої чи мовчазної згоди, причому оплата штрафу чи інше виконання санкції рівноцінне згоді. У разі мовчазної згоди при повідомленні повинні бути недвозначно гарантовані усі права особі, яку повідомляють.

7. Згода з такою пропозицією чи її дотримання має виключати будь-яке кримінальне переслідування за вчинення тих самих правопорушень (*ne bis in idem*).

8. Така процедура не повинна порушувати права підозрюваного на передачу його справи для розгляду в судовому органі.

б) Позасудове врегулювання

1. В залежності від своїх конституційних положень держави-члени повинні переглядати своє законодавство, що стосується позасудового врегулювання, для того, щоб компетентний у кримінальних питаннях орган та інші правозастосовні органи мали на цій стадії забезпечувати можливість позасудового врегулювання спорів, особливо при незначних правопорушеннях.

2. Законом мають передбачатись умови, які відповідні органи можуть висунути щодо підозрюваного, а саме:

i) сплата грошової суми державі або державній чи благодійній організації;

ii) відшкодування шкоди, завданої в результаті кримінального правопорушення, та відновлення прав потерпілого;

iii) надання потерпілому відповідної компенсації або до врегулювання, або в якості його складової частини.

3. Компетенція відповідних органів стосовно внесення такої пропозиції та категорії правопорушень повинна визначатись законом. Відповідний орган повинен мати право в інтересах підозрюваного переглядати свою пропозицію, якщо його буде повідомлено про можливі заперечення підозрюваного.

4. Відповідні органи повинні визначити обставини, за яких вони мають право на позасудове врегулювання, розробити керівні принципи та скласти таблиці тарифів за позасудове врегулювання для того, щоб забезпечити максимальне дотримання принципу рівності перед законом. Для цього доцільно опублікувати у будь-якому друкованому виданні вказані обставини, керівні принципи та таблиці тарифів.

5. Підозрюваний правопорушник, який не бажає приймати пропозицію про позасудове врегулювання, завжди повинен мати повну свободу проігнорувати дану пропозицію або відмовитись від неї.

6. Згода підозрюваного правопорушника на позасудове врегулювання і дотримання ним відповідних умов робить остаточною відмову від права на судове переслідування.

7. Органи повинні публікувати щорічні звіти про виконання ними своїх повноважень в галузі позасудового врегулювання спорів, не розкриваючи при цьому дані про осіб підозрюваних правопорушників.

в) Спрощені процедури у другорядних випадках, визнаних такими з урахуванням обставин справи

1. У разі правопорушень, які з огляду на обставини справи визнані другорядними, коли факти, які стосуються справи, встановлені, і немає сумнівів у тому, що обвинувачений є особою, яка вчинила правопорушення, можна використовувати спрощені процедури, тобто письмове провадження, що здійснюється судовим органом, який, оминаючи етап слухання справи, приймає рівнозначні вирокам рішення, наприклад виносить постанови про адміністративне покарання.

2. Постанова про адміністративне покарання повинна містити положення, що забезпечують належне повідомлення обвинуваченого про наслідки його згоди з цією постановою. Вона повинна бути ясно та з усією чіткістю доведена до його відома, причому обвинуваченому має бути надано достатньо часу для того, щоб проконсультуватись з адвокатом, якщо він бажає цього.

3. Санкції, передбачені процедурою винесення постанови про адміністративне покарання, повинні обмежуватись грошовим штрафом та позбавленням прав і повинні виключати тюремне ув'язнення.

4. Згода обвинуваченого на таку процедуру має бути ясно вираженою або мовчазною та як така має означати, що постанова рівнозначна вироку, винесеному в загальному порядку з усіма юридичними наслідками (застосування принципу *ne bis in idem*, можливість примусових санкцій, внесення відповідних записів у кримінальну справу).

5. Незгода обвинуваченого з постановою про адміністративне покарання, яка не потребує мотивування, в силу цього факту повинна мати наслідком недійсність постанови та означати необхідність застосування звичайної процедури, при цьому не забороняється застосування принципу *reformatio in peius*.

6. Крім процедури винесення постанови про адміністративне покарання, є інша можливість уникнути слухання справи. Вона виникає тоді, коли правопорушник просить застосувати альтернативний засіб покарання, при цьому державний обвинувач не повинен мати заперечень проти такої процедури, а суддя повинен визнавати задоволення такого прохання доцільним.

III. Спрощення звичайних судових процедур

а) Судовий розгляд до та під час слухання справи

1. Розслідування, яке проводиться судовим органом до передачі справи до суду, коли таке розслідування має місце, слугує свого роду гарантією для підзахисного, проте не є загальноприйнятною чи обов'язковою практикою.

2. Таке попереднє судове розслідування має проводитись тоді, коли воно вважається доцільним для завершення справи і наступного встановлення винуватості чи невинуватості підозрюваних.

3. Доцільність попереднього слідства визначається судовим органом з належним врахуванням розслідування, проведеного поліцією, серйозності й складності справи та тієї обставини, чи оскаржує обвинувачений встановлені факти.

4. Попереднє розслідування має проводитись у такому порядку, щоб виключити усі зайві формальності та, зокрема, уникнути офіційного заслуховування показань свідків у випадках, коли обвинувачений не заперечує факти.

5. Якщо відповідний судовий орган не вважає за доцільне проведення попереднього розслідування, то справу має бути передано безпосередньо до суду.

6. У правових системах, що передбачають судове розслідування, можливість непроведення такого розслідування має підтверджуватись відповідними гарантіями на трьох етапах:

— на етапі поліцейського розслідування судовий орган повинен керувати діями поліції та контролювати їх, а права підозрюваного мають враховуватись більш повною мірою;

— на етапі перебування підозрюваних під вартою по закінченні поліцейського розслідування та до того, як вони постануть перед судом усі подібні дії в усіх випадках мають контролюватись одним або кількома незалежними суддями;

— на етапі слухання справи в суді судді повинні мати можливість проводити остаточні розслідування під час слухання для підтвердження обґрунтованості висунутих обвинувачень і у разі необхідності доручати додаткове розслідування незалежному судовому органу.

7. Коли це допускається конституційно-правовою традицією, мають застосовуватись процедура "визнання вини", згідно з якою підозрюваний правопорушник має виступити на початку процесу в суді з публічною заявою про те, чи визнає він обвинувачення проти себе, або інші процедури. У таких випадках суд повинен мати можливість повністю або частково відмовлятися від слідства та безпосередньо розглядати особисті якості правопорушника, вирок та, коли це доцільно, вирішувати питання про компенсацію.

8. i) Процедура "визнання вини" має здійснюватись в суді на відкритих слуханнях;

ii) правопорушник повинен визнати обвинувачення проти нього;

iii) до винесення вироку правопорушнику згідно з процедурою "визнання вини" суддя повинен мати можливість вислухати обидві сторони у справі.

9. У випадках, коли розслідування під час слухання продовжується, воно незалежно від бажання обвинуваченого визнати свою вину має обмежуватись діями, які абсолютно необхідні для встановлення фактів з урахуванням вже проведених до судового засідання дій. Зокрема, по мірі можливості належить уникати заслуховування свідків, які вже дали свої свідчення в судовому органі.

б) Процедура слухань в суді

1. Законодавство кожної держави-члена має заохочувати об'єднання кримінальних проваджень проти одного і того ж обвинуваченого незалежно від факту вчинення ним злочину для запобігання винесення кількох рішень різними судами.

2. Процедура слухань має передбачати можливість уникнення усіх зайвих формальностей. Зокрема, необхідно передбачити, що оголошення розгляду недійсним з процедурних підстав можливе тільки за чітко визначених обставин, коли процедурні вимоги можуть завдати реальної шкоди інтересам захисту чи обвинувачення.

3. Держави-члени повинні розглянути питання по надання своїм судам можливості, принаймні у випадку нетяжких злочинів та з урахуванням можливої міри покарання, слухати справи та виносити за ними рішення за відсутності обвинуваченого за умови, що його було належним чином поінформовано про дату слухань та про його право мати адвоката чи іншу особу, яка представляє його інтереси.

в) Звіти про судовий розгляд та спрощена процедура винесення судових рішень

1. Рішення суду повинні прийматись в межах суворо обмежених строків, якщо підзахисного повернуто під варту для розгляду конкретної справи.

2. Якщо усі виступи під час слухання записуються на магнітну стрічку або якщо вони не дають жодних нових фактів на додаток до тих, що вже зафіксовані у справі, протоколи справи мають бути обмежені до мінімуму та складатись тільки з коротких звітів.

3. Якщо це дозволяється Конституцією і якщо рішення суду стосується другорядних справ або якщо сторони погоджуються з цим, суд належить звільнити від вимоги виносити письмове рішення, і він має лише зафіксувати своє рішення у матеріалах справи.

4. В інших випадках, коли необхідне письмове рішення, таке рішення має містити

лише ту інформацію, на якій наполягають сторони, а також інформацію, призначену для апеляційного суду та іноземних органів влади, які можливо будуть виконувати рішення, а саме: підстави справи, визначення вини та, якщо необхідно, заходи покарання та компенсації постраждалим сторонам. Що стосується процедури розслідування фактів та заяв сторін, то у вирокі мають просто згадуватись сторінки справи, письмові висновки, надані сторонами, письмове резюме чи матеріали процесу, записані на магнітну стрічку.

5. Якщо існують правила проголошення вироків *in extenso* на публічних слуханнях, то ці правила мають бути гнучкими, наприклад, вони повинні дозволяти суду, а якщо процес здійснюється колегією суддів, то одному з них, навіть за відсутності інших суддів, крім головуючого, оголошувати лише ту частину рішення, яка стосується визначення вини, міри покарання та компенсації.

6. Повідомлення про письмові рішення та судові повістки мають вручатись у простий та швидкий спосіб, у тому числі поштою, за необхідності цей порядок має передбачати вимогу про те, щоб на початку процесу обвинувачений вказав свою офіційну адресу, на яку йому б висилались усі повідомлення до закінчення процесу.

2) Склад та спеціалізація судів

1. Як правило, склад суду, наскільки це дозволяють конституційно-правові традиції держав-членів, має визначатись з належним врахуванням тяжкості, характеру, юридично-технічних деталей та складності правопорушення, що інкримінується.

2. Коли у слуханні бере участь колегія професійних суддів, кількість суддів має бути зведено до мінімуму, а якщо складність справи дозволяє, то у слуханнях має брати участь один суддя.

3. Якщо мова йде про суд присяжних, то такий судовий процес має проводитись тільки у випадку тяжких злочинів певного типу. Процес має бути організований таким чином, щоб полегшити завдання присяжних, а на початку їх наради суддя зобов'язаний максимально ясно пояснити їм питання, що мають бути вирішені, та законодавство, що стосується справи.

4. Коли присяжними засідателями чи колегією адвокатів або ж засідателями-непрофесіоналами разом з професійними суддями визначається ступінь вини, рішення має прийматись простою чи кваліфікованою більшістю без будь-яких вимог щодо одностайності.

5. До справ, пов'язаних з економічними злочинами, де отримання доказів є технічно важким завданням, мають залучатись посадові особи та судді, що мають відповідну підготовку, знання та досвід.

6. Якщо це допускається Конституцією, то за необхідності такі справи мають розглядатись тими прокурорами, слідчими, а можливо й судовими органами, які спеціально створені для вирішення важких питань, викликаних внутрішньою природою та складністю цих справ.

7. Прокурорські, слідчі та судові органи, які потребують допомоги експертів, повинні користуватись допомогою спеціалістів у таких галузях, як психологія, медицина, психіатрія, бухгалтерській облік, економіка, фінанси та судова медицина у достатньому обсязі для того, щоб протистояти зростаючій технічній витонченості злочинів та забезпечувати збирання доказів.