Заверен превод от английски език



CCPE(2008)2 Final

Страсбург, 16 ноември 2008 г.

КОНСУЛТАТИВЕН СЪВЕТ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ПРОКУРОРИ (КСЕП)

Становище N° 2 (2008)

НА КОНСУЛТАТИВНИЯ СЪВЕТ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ПРОКУРОРИ ОТНОСНО „АЛТЕРНАТИВИ НА НАКАЗАТЕЛНОТО ПРЕСЛЕДВАНЕ”

одобрено от КСЕП на неговото 2-ро пленарно заседание

(Страсбург, 15 – 17 октомври 2008 г.)

I. ВЪВЕДЕНИЕ

1. Консултативният съвет на европейските прокурори (КСЕП) е създаден от Комитета на министрите на 13 юли 2005 г. със задачата да предоставя становища по въпроси, свързани с прокурорската служба и да насърчава ефективното изпълнение на Препоръка Rec(2000)19 от 6 октомври 2000 г. за ролята на прокуратурата в системата на наказателното правосъдие.

2. Член 3 от тази Препоръка гласи, че „*В някои системи на наказателното правосъдие прокурорите (...) решават по прилагането на алтернативи на наказателното преследване* ”. Член 24-с от тази Препоръка също предвижда, че прокурорите следва, по-специално да „*се стремят да осигурят на системата на наказателното правосъдие условия за нейното колкото се може по-експедитивно функциониране*”.

3. Това Становище е съставено съгласно Заданието, дадено на КСЕП от Комитета на министрите[1], като се взема предвид Рамковия общ план за действие за работата на КСЕП[2] и заключенията на Конференцията на главните прокурори в Европа, проведена в Целе (Германия) на 23 – 25 юни 2004 г. на тема „Дискреционните правомощия на прокуратурата: възможност или правен принцип – предимства и недостатъци”.

4. На тази Конференция, главните прокурори от Европа отбелязаха със задоволство тенденцията целите, преследвани в Европа, да се хармонизират около принципите на публичен интерес, равенството на всички лица пред закона и индивидуализацията на наказателното правосъдие, в съответствие с Препоръка Rec(2000)19. Конференцията на главните прокурори в Европа призова за прилагането на следните принципи:

- следва да има възможност за избор между реакцията на наказателното правосъдия и други видове реакция на престъпни действия, независимо каква система на задължително или дискреционно наказателно преследване е в действие, като се има предвид, че е необходимо в обществен интерес да се наказват сериозните престъпления;
- необходимостта алтернативата на наказателното преследване да е сериозна, благонадеждна и да е в състояние да предотврати повторно извършване, като се вземат предвид интересите на жертвите;
- необходимостта да бъде приложена алтернатива на наказателната процедура в съответствие с разпоредбите на закона, като се постигне баланс между правата на жертвите с обективно справедливото и безпристрастно третиране на извършителя.

5. При изготвянето на това Становище, КСЕП взе предвид и следните Препоръки на Комитета на министрите Rec(87)18 относно опростяване на наказателното правосъдие, Rec(85)11 относно положението на жертвите и Rec(99)19 относно медиация по наказателни дела, както и работата на Съвета на Европа в областта на възстановителното правосъдие[3]. Също така, КСЕП взе предвид Рамковото решение на Съвета на Европейския съюз от 15 март 2001 г. относно правното положение в наказателното производство на жертвите на престъпления.[4]

6. За да разгледа този въпрос, КСЕП реши да извърши проучване на алтернативите на наказателното преследване, за да установи и насърчи най-добрите практики, следвани в държавите членки на Съвета на Европа. За тази цел той извърши проучване сред националните членове на КСЕП с молба те да предадат отговорите си, за да подпомогнат обсъждането, което ще се проведе по тази тема на 2-рото пленарно заседание на КСЕП (Страсбург, 28 – 30 ноември 2007 г.). Това Становище взема предвид отговорите на 23 държави членки.

II. ОПРЕДЕЛЕНИЯ

7. За целите на това Становище, под „алтернативни на наказателното преследване мерки” се разбират мерки, които съпътства окончателно, временно или условно преустановяване на наказателното преследване, когато е извършено престъпление, за което иначе извършителят би подлежал на наказателноправна санкция като условна или ефективна присъда за лишаване от свобода или глоба, заедно с допълнителни наказания като лишаване от определени права.

8. Следователно, уговаря се, че процедурата по „признаване на вина” пред съд не попада в приложното поле на това Становище, тъй като тя не слага край наказателното производство и води до осъждане.

9. Също така, „освобождаването от отговорност” (discharge), което съществува в някои държави членки, не се счита за алтернатива на наказателното преследване, тъй като то идва след постановяването на осъдителна присъда.

III. ОБЩИ РАЗСЪЖДЕНИЯ

10. Прибягването към алтернативни на наказателното преследване мерки не е в противоречие с основната система на задължително наказателно преследване в Европа, като то обичайно се разбира така: за всяко нарушение на закона има реакция, без видът на реакцията да се ограничава само до осъждане; тази мерки са познати във всички системи.

11. Някои държави членки имат система на дискреционно наказателно преследване. Други държави членки имат система на задължително наказателно преследване, но наказателно-процесуалните им кодекси предвиждат такива изключения, като:

- случаи, в които наказателното преследване е откровено нецелесъобразно с оглед на заявените цели, една от които е да се предотврати повторното извършване на престъпление;
- случаи, в които е предоставена финансово или друго възмездие;
- случаи, е които извършителят е непълнолетен.

12. В някои държавите задължението за провеждане на наказателно преследване може да бъде избегнато само за непълнолетни, в контекста на „поправителни мерки” и в много специални случаи по отношение на дребни престъпления, извършени от лица с чисто криминално минало, или когато извършителят искрено се разкае за извършеното средно-тежко престъпление.

13. Осъществяващият наказателно преследване орган в повечето държави е в особено добра позиция да предложи и да се погрижи за прилагането на алтернативи, които валидно представляват съдебна реакция на извършените престъпления. Понякога това е въпрос на едноличен избор на прокурора, но е възможно да трябва съдията да одобри тази схема, за да се прекрати производството.

14. В други държави обаче ролята прокурора е много по-малозначителна от тази на съдията, който единствен решава относно прекратяването, като прокурорът е длъжен да се придържа стриктно към принципа на задължително наказателно преследване.

15. Алтернативните мерки трябва да бъдат в съответствие с целите, от които трябва да се ръководи действието на наказателното правосъдие, а именно да се предотврати повторно извършване, да се подпомогне възмездяването на вредите, понесени от обществото, да се отчетат интересите на жертвите, да се подкрепят правата на защитата, да се формира валиден отговор срещу всички незаконни действия, и да се избегне повторното извършване на престъпление.

16. Законодателството в някои държави предвижда, че алтернативните мерки следва да бъдат използвани, когато наказателната санкция изглежда ненужна, за да се избегне повторно извършване на престъпление.

17. Концепцията за деяние, което не застрашава в значителна степен обществото, е отразена в законодателството на много държави. Използването на алтернативни на наказателното преследване мерки обаче понякога е стриктно рамкирано по отношение на най-сериозните видове престъпления като трафика на хора или тероризма и сериозните престъпления, при които общественият интерес е дълбоко засегнат.

18. Алтернативните на наказателното преследване мерки, обхвата на чийто възможности може да бъде постоянно обогатяван, илюстрират еволюционната фаза в развитието на обществото и модернизацията на правосъдието (което е много на място) спрямо традиционната система, състояща се единствено от условна или ефективна присъда за лишаване от свобода или глоба, особено по отношение на непълнолетни извършители или непълнолетни, които не са били осъждани преди това.

19. Тези мерки благоприятстват приемането на съдебния отговор от извършителя и евентуално от жертвата, ако последната е подходящо свързана с тях. Понякога кодексът предвижда, че жертвата може да оспори отпадането на наказателното преследване. Това се извършва чрез преглед на решението, взето от органа на наказателно преследване, било то пред висшестоящия в йерархията над прокурора или пред съда от по-горна инстанция. В някои държави членки не е възможна алтернатива мярка без съгласието на жертвата.

20. Друго предимство на алтернативните мерки е, че те не водят до отхвърляне на извършителите от обществото, а вместо това насърчават реабилитацията им: в някои държави наказателната процедура препоръчва приемането на такива мерки, когато престъплението изглежда че е било резултат в по-голяма степен от нехайство, а не от незачитане на закона и правните забрани.

21. Алтернативните мерки често правят възмездието в по-забележима степен значимо за обществото от простото плащане на пари (твърде повърхностно успокояващо съвестта) или лишаване от свобода.

22. Като алтернативи на лишаването от свобода, те понижават населеността в затворите в една Европа, в която много затвори са пренаселени и бюджетът на затворите често формира критична пропорция от бюджета на съдебната система.

23. Алтернативните мерки могат да намалят натовареността на съдилищата, но често създават на прокурорските отдели огромен обем работа по подготовката им.

24. Те обаче не трябва да се разглеждат като мерки за по-добро използване на средства; всъщност те изискват значителни материални ресурси – особено помещения – и човешки ресурси, внимателна подготовка, публично образование и информация относно характера на алтернативните на наказателното преследване мерки, добре обучени лица, притежаващи необходимите качества, за да ги прилагат и извършват последващите действия по тях (например медиатори), наред с прокурорите; тези лица трябва да получават подходящо възнаграждение и да са професионалисти, а не човеколюбиви доброволци; точно както асоциациите, изпълняващи функции по обществено обслужване, те имат право на субсидии.

25. В някои държави членки законодателството изброява изчерпателно и ограничава случаите, в които могат да бъдат прилагани алтернативните мерки. В други случаи, това се извършва чрез необвързващи правни инструменти. В съответствие с Препоръка Rec(2000)19[5] и с оглед на насърчаването на справедлива, последователна и ефективна дейност на прокурорите в тази област, държавите членки следва да се стремят да:

- дефинират общи насоки за осъществяването на тази наказателна политика;
- дефинират общи принципи и критерии, които да бъдат използвани чрез препращане, спрямо които следва да се вземат решения по отделни случаи, за да не се допуска произволно вземане на решения.

26. Обществото трябва да бъде информирано за горепосочените система, насоки, принципи и критерии. Препоръчително е да се изготвят конкретни мерки, които да бъдат насочени към това да се отчете конкретното изпълнение на горепосочените насоки.

27. Преди приемането на алтернативни на наказателното преследване мерки, следва да се оценят икономическите, административните и структурните условия, за да се провери способността за прилагане на тези мерки по един практически и конкретен начин.

IV. ПРИМЕРИ ЗА АЛТЕРНАТИВИ НА НАКАЗАТЕЛНОТО ПРЕСЛЕДВАНЕ ОТ ПРАКТИКАТА НА ДЪРЖАВИТЕ ОТ СЪВЕТА НА ЕВРОПА

28. Различни добри практики за прилагане на алтернативни на наказателното преследване мерки могат да бъдат забелязани в държавите членки на Съвета на Европа. КСЕП желае да обърне внимание на някои от тях.

29. „Rappel à la loi" (предупреждение от съдията) е много често използвано в някои държави членки, където то се нарича „мъмрене", когато се постановява с определена степен на формалност от специално квалифициран фасилитатор, и особено за непълнолетни лица: прокурорът или който и да е компетентен съдебен орган провежда сериозен разговор с извършителя или негов представител, по време на който на последния се напомня за правните разпоредби и рисковете от наказания, налагани за ново нарушение на закона. Целта е да се насърчи осъзнаването от извършителите на последиците от тяхното деяние за обществото, жертвата и за самите тях. Това предупреждение се използва в случай на дребно смущение на обществото или спрямо деяния, извършени от лица, които не са осъждани до този момент. Друга сходна формула се прилага в системи на възстановителното правосъдие, която включва обсъждане на тежестта на деянията и т.н.

30. Извършителите могат да бъдат препратени към медицинско, социално или професионално заведение: прокурорът или който и да е компетентен съдебен орган нарежда на извършителя на неправомерните деяния да се свърже с определен вид организация, напр. асоциация, в която той ще премине обучение или инструктаж по тема, свързана престъплението; например, в случай на пътнотранспортни престъпления – курс, който включва, в допълнение към уредбата на движението по пътищата, срещи с лица, които са претърпели тежки травми в резултат от злополуки, и ще помага на извършителите да осъзнаят последиците от лошото шофиране. Други пример: когато възпитанието на непълнолетните има сериозни пропуски, може да бъде предложен курс по „родителски грижи" на родителите, които „не могат да се справят". За извършител-

алкохолик: служби по хранителна хигиена могат да организират сесии; за млади извършители, демонстрирали размирно, расистко или антисоциално поведение, може да се предложи обучение по права и задължения на гражданите, така че непълнолетните да осъзнаят сериозността на техните действия и да променят поведението си.

31. Нормализирането на една ситуация, която представлява престъпление има способността да разсейва бързо и ефективно смущението, възникващо от нарушението на закона: например, шофьорите, които не могат да представят свидетелство за правоуправление на МПС при пътна проверка, ще бъдат поканени да сторят това на следващия ден. В областта на опазването на околната среда и градоустройството, възстановяването на първоначалното състояние често е особено подходящо и възпиращо правно средство с оглед на свързаната с него работа.

32. Страданията, причинени от действията, понякога могат да бъдат овъзмездени, независимо дали чрез връщане на измамно прехвърлено имущество, или чрез парично обезщетение, или чрез извинения към жертвата. Компенсацията понякога се организира като част от процес на медиация между обвиняемия и жертвата, който установява съгласието на страните за условията на същата и, когато е вероятно между тях да има контакти в бъдеще, предпазва от ново престъпление – напр. общественополезен труд.

33. Наказателноправната компенсация за непълнолетни престъпници може да бъде възпитателна дейност, с която непълнолетният е обвързан, напр. неплатена работа в дома на възрастно лице, извинително писмо до жертва и т.н.

34. На извършител на домашно насилие може да бъде наложено отделяне от семейството.

35. Лицето може да бъде поставено под наблюдение без последващо наказателно действие срещу него, ако то вече не е заподозряно, че е извършило или че възнамерява да извърши други престъпления.

36. Може да бъде предложено споразумение на извършителя, който приема санкция, която ще бъде потвърдена от съдия: предаване на свидетелството за правоуправление на МПС, безплатен труд, забрана за посещаване на определени места, плащане на парична сума. Тази уговорка, потвърдена от съдия, много прилича на признаване на вина, но се счита за „алтернатива на наказателното преследване", тъй като тя не представлява осъждане като такава и не се вписва в архивите за съдимост. В някои държави финансовата глоба може да бъде намерена като вид алтернативна мярка.

37. Може да бъде издадено нареждане на наркозависими лица да преминат лечение (в някои държави вече не се образува наказателно производство за простото използване на наркотици; всъщност се предпочита лечение).

38. В някои държави се обръща внимание и на мотивите за деянието и на поведението на извършителя: някои мотиви като расизъм, дискриминация или пол могат да изключат възможност за каквото и да е прибягване към алтернатива.

39. „Активно разкаяние” може да бъде прилагано при следните условия: извършването на престъплението не е сериозно и е за пръв път; извършителят се предава като напълно признава вината си: съдействие при установяването на престъплението; извършителят става сътрудник на правосъдната система: компенсиране на вредата, понесена в резултат от престъплението и престъплението вече не представлява обществена опасност поради това разкаяние.

40. Медиацията и помирението по наказателни дела могат да бъдат полезно приложени, когато е уместно, заедно с алтернативни на наказателното преследване мерки.

41. Ако съответното лице се съобрази с алтернативните мерки, срещу него не се провежда наказателно преследване. В някои държави в архива за съдимост не се посочва мярката. В противен случай, когато мярката не се следва, прокурорът може да обмисли наказателно преследване и осъждане.

V. МЯСТО НА ЖЕРТВАТА

42. От съществено значение е правата на жертвата да бъдат защитени и, в държавите, признаващи дискреционно наказателно преследване, жертвите, независимо дали са отделни лица или официално оправомощени групи, да могат да искат преглед, ако жалбата е била отхвърлена в резултат от алтернативна на наказателното преследване мярка. В някои държави дори жертвата е тази, която в изрично определени случаи на престъпления, които не увреждат обществото, решава дали следва да бъде образувано наказателно производство или не.

43. Алтернативната мярка следва освен това да представлява основателен отговор, съразмерен на извършеното престъпление и на увреждането или страданието, което е причинило това престъпление.

44. Изглежда особено желателно и ефективно при предотвратяването на развитието на тенденции за саморазправа, липса на разбиране спрямо жертвите и постоянно наличие на опасни спорове, да се свържат жертвите при избора на процедурата и определянето на същността на мярката (случай на медиация, компенсация или споразумение).

VI. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

45. В светлината проучването, извършено сред държавите членки на Съвета на Европа, и в съответствие с препоръките на предхождащата я Конференция на главните прокурори, КСЕП счита, че:

- едно съвременно наказателно правораздаване, което съответства на нуждите на нашите общества, следва да използва алтернативи на наказателното преследване, когато естеството и обстоятелствата на престъпленията позволяват това и съответните държавни органи следва да осигурят предоставянето на обществено образование и на информация относно характера и предимствата в обществен интерес на алтернативните на наказателното преследване мерки;
- налагането на финансови санкции и присъди за лишаване от свобода, само по себе си, не представлява достатъчно ефективен и прецизен отговор на нарушаването на закона в началото на 21 век, независимо дали от гледна точка на защитата срещу повторно

извършване, компенсирането на вредите, потушаването на споровете, или удовлетворяването на очакванията на обществото и на жертвите;

- държавите членки следва да вземат предвид инструментите и новите възможности, формиращи подходящи и различни отговори на престъпността;
- с оглед насърчаването на справедлива, последователна и ефективна дейност на прокурорите, следва да бъдат определени ясни правила, общи насоки и критерии за изпълнението на наказателната политика във връзка с алтернативите на наказателното преследване; поради това се препоръчва на съответните държавни органи да приемат такива разпоредби, които ще бъдат направени публични, за да се приложат ефективно тези алтернативни мерки;
- алтернативните мерки трябва да бъдат прилагани справедливо и последователно в съответствие с националните насоки, където съществуват такива, в съответствие с принципа на равенство пред закона и с оглед защитата срещу произволно вземане на решения в отделните случаи.
- за да гарантират прозрачност и отговорност, прокурорите следва да са в състояние да отчитат причините за използването на алтернативни мерки на местно, регионално или национално ниво, чрез медиите или чрез публични доклади, като в същото време не се допуска неоснователна намеса в независимостта или автономията на прокурора;
- следва да бъдат заделени подходящи материални и човешки ресурси за прокурорските служби и другите съответни държавни органи, така че да може да бъде даден ефективен, релевантен и бърз отговор чрез алтернативни мерки;
- въвеждането на алтернативни мерки не следва да се води от мотиви за икономия, а с оглед на постигането на висококачествено правосъдие, бързи и ефективни резултати;
- прокурорите следва да инициират и, когато имат необходимите правомощия, да прилагат ефективно тези алтернативни мерки; следва да няма ненужна намеса в дейностите на прокурорите, когато те използват своите дискреционните правомощия във връзка с тези мерки;
- държавите членки и съответните публични органи следва да развият съответни обучителни структури и програми и асоциации за подпомагане и професионални организации, които са в състояние да предоставят качествено съдействие при прилагането на алтернативите на наказателното преследване;
- алтернативните мерки трябва да бранят интересите на жертвите и, освен това, да им позволяват да бъдат вземани предвид в по-пълна степен чрез качеството на обезщетението, скоростта на реакция и, според случая, диалога, иницииран чрез тях, между извършителя и жертвата;
- алтернативните на наказателното преследване мерки следва никога да не лишават жертвите от техните права да искат защита на правата им;[6]
- алтернативните мерки следва никога да не водят до заобикаляне на правилата на справедливия процес чрез налагане на мярка на лице, което е невинно или не би могло да бъде осъдено поради процесуални пречки като погасяване на наказателното преследване или когато е налице съмнение относно отговорността на установения извършител или степента на увреждане, причинено от престъплението;
- приемането на една алтернатива мярка следва да бъде приключено, след изпълнението ѝ, всякакво наказателно преследване по отношение на същите факти (*ne bis in idem*);
- ако на заподозрените се предлага алтернативна мярка, те следва да бъдат информирани дали отказ или неудовлетворително изпълнение от тяхна страна ги превръща в обект на наказателно преследване;

- държавите членки и съответните публични органи, предвидени специално от информацията, събрана от КСЕП, биха могли да вземат предвид добри практики, следвани в други системи, за да повишат качеството на техните отговори на престъпността;
- държавите членки могат да обмислят възможността да сключат двустранни или многостранни договори, за да прилагат на територията на друга държава определени алтернативни мерки като разпореждания за настаняване за лечение, шофьорски курс, или курсове за родители и т.н.

46. КСЕП препоръчва Комитетът на министрите на Съвета на Европа да обмисли въпроса за алтернативните на наказателното преследване мерки във връзка с тяхното ефективно прилагане в държавите членки, както и с възможното изработване на надлежни обвързващи и необвързващи инструменти за алтернативните на наказателното преследване мерки и тяхното презгранично изпълнение.

47. КСЕП желае да покани на едно от своите заседания един или повече прокурори от различни съдебни системи, които са работили по ефективното прилагане на алтернативи на наказателното преследване, за да се запознае с техния опит и да подготви аудиовизуален документ за разпращане към компетентните органи.

48. КСЕП е готов за сътрудничество със CDPC, CCJE и CEPEJ, за да представи гледната точка на прокурорите, които представлява, пред събранията на тези органи по темата за алтернативните на наказателното преследване мерки.

---

[1] Задание, прието на 1019-ото заседание на Заместник-министрите (27 февруари 2008 г.).

[2] Одобрен от Комитета на министрите на 981-ото заседание на Заместник-министрите на 26 ноември 2006 г.

[3] Виж, по-специално Резолюция № 1, приета на 27-ата Конференция на европейските министри на правосъдието (Ереван 12 – 13 октомври 2006 г.).

[4] 2001/220 JHA.

[5] Виж пар.36 от Обяснителния меморандум.

[6] Виж Препоръка № R(85)11 на Комитета на министрите относно положението на жертвите в рамките на наказателното право и процедура.