



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 8.6.2011  
SEC(2011) 687 окончателен

**РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА**

**РЕЗЮМЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

*Във връзка със*

**Предложение за  
ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА**

**относно правото на достъп до адвокат в наказателните производства и правото на  
комуникация при задържане**

{COM(2011) 326 окончателен}  
{SEC(2011) 686 окончателен}

## РЕЗЮМЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Оценката на въздействието (ОВ) се отнася за мярка относно правото на достъп до адвокат и правото на уведомяване на трето лице за задържането на заподозрени лица и обвиняеми в наказателните производства. Тази мярка има за цел да установи минимални правила, които уреждат правото на достъп до адвокат и правото на уведомяване за задържането на дадено лице в целия ЕС.

### Проблеми

Общите проблеми, определени в оценката на въздействието са, че (1) е налице недостатъчно взаимно доверие между съдебните органи на държавите-членки; (2) е налице недостатъчно ниво на защита на основните права в наказателните производства в ЕС. Конкретният проблем е, че в много държави-членки е налице недостатъчно ниво на достъп до адвокат и уведомяване за задържането на дадено лице. Този проблем се проявява по различни начини. В няколко държави-членки понастоящем не се предоставя никакво право на заподозряно лице да се срещне с адвокат преди провеждането на полицейски разпит и/или никакво право на съдействие от адвокат по време на полицейския разпит. Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) е постановил, че заподозрените лица имат право както на среща с адвокат от момента на първия полицейски разпит, така и на услугите на адвокат, който да има активна роля в тяхната защита по време на полицейския разпит (*Salduz/Турция, Brusco/Франция*). Налице са несъответствия между държавите-членки по отношение на възможността за отказ на дадено лице от правото на адвокат. Доказателствата, получени без присъствието на адвокат, имат различен статус при различните държави. На последно място, при производствата по европейската заповед за арест липсват правила на ЕС, уреждащи правните съвети за издирваното лице както в издаващата, така и в изпълняващата държава, което в допълнителна степен подкопава доверието. Всичко това е добре илюстрирано в оценката на въздействието чрез използването на редица казуси. По отношение на уведомяването за задържане на дадено лице Комитетът против изтезанията (КПИ) при своите контакти със задържани лица в хода на посещенията си в отделни държави е установил неколкостранно случаи, в които, въпреки че правото на дадено лице на уведомяване за неговото задържане съществува по закон, на практика то не се предлага на всички задържани лица или се предлага с доста големи закъснения (често само след достигането на определен етап — т.е. при изправянето на лицето пред съдия) и той е установил много случаи, в които не се предоставя обратна връзка на задържаното лице по отношение на контакта, осъществен с посоченото от него лице.

Субсидиарност: Счита се, че е налице необходимост от действия на ЕС, основани, *inter alia*, на трансграничното измерение на проблема, като се вземат предвид мобилността на гражданите, включително на престъпниците, недостатъците на механизмите за правоприлагане на ЕКПЧ и КПИ, както и достъпът до пълния набор от механизми за правоприлагане на ЕС, които ще бъдат предоставени с предприемането на действия на ЕС.

### Цели

Всяка една(всички) мярка(и), предприета(и) на равнище ЕС относно достъпа до адвокат, следва да постига(т) следните общи и конкретни цели:

<b>Общи:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Подобряване на съдебното сътрудничество в ЕС</li> <li>• Гарантиране на адекватно ниво на защита на основните права на всички лица в наказателните производства</li> </ul>
<b>Конкретни:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Намаляване на разходите за забавяния, откази, обжалвания при изпълняването на искания за съдебно сътрудничество между държавите-членки.</li> <li>• Гарантиране на адекватен достъп до адвокат за заподозрените лица или обвиняемите през цялото времетраене на наказателните производства</li> <li>• Гарантиране, че заподозрените лица или обвиняемите, които са задържани, имат право за тяхното задържане да бъде уведомена трета страна по техен избор,</li> </ul>

### **Варианти**

Вариантите на политиката, изложени в оценката на въздействието, са:

- **Вариант на политиката 1:** Запазване на статуквото. Този вариант не включва действие на равнище ЕС.
- **Вариант на политиката 2:** Препоръка относно добра практика, свързана с правото на заподозрените лица и обвиняемите на достъп до адвокат и на уведомяване за задържането
- **Вариант на политиката 3:** Директива за установяване на минимални права, приложими по отношение на достиженията на правото на ЕСПЧ, свързани с достъпа до адвокат, (т.е. Конвенцията и съдебната практика на Европейския съд по правата на човека) и препоръките на КПИ относно уведомяването за задържане и засиленото прилагане на инструментите за взаимно признаване.
  - Този вариант ще обхваща пет конкретни аспекта на правото на достъп до адвокат и правото на уведомяване за задържането и по-специално той ще гарантира бърз достъп до адвокат, ще уточнява съдържанието на правото на достъп и правото на обратна връзка, свързана с уведомяването за задържане, ще предвижда отказ от правата и средства за правна защита и ще бъде приложен по отношение на производствата по европейската заповед за арест (ЕЗА) в изпълняващите и издаващите държави.
- **Вариант на политиката 4:** Директива за прилагане на препоръката на КПИ относно уведомяването за задържане и за определяне на допълнителни правила, превишаващи обхвата на достиженията на правото на ЕСПЧ относно достъпа до адвокат и засиленото прилагане на инструментите за взаимно признаване.
  - Този вариант, в допълнение към описаното във вариант 3 (докато осигурява същото право на уведомяване за задържането на дадено лице), ще гарантира, че достъпът до адвокат се предоставя преди (вместо при) каквото и да било полицейски разпит; той ще наложи задължителна защита за всички лица и забрана за използване на доказателствен материал, получен при нарушаване на правото на адвокат.

## ВЪЗДЕЙСТВИЯ

### Ефективност при постигане на целите:

- **Вариант на политиката 1:** Тъй като съдебната практика на ЕКПЧ и ЕСПЧ, както и препоръките на КПИ, не се прилагат по еднакъв начин от държавите-членки, нивото на защита на заподозрените лица понастоящем остава неадекватно. В допълнение ЕКПЧ и свързаната с нея съдебна практика не обхващат определени аспекти от проблема, които са основни за гарантиране на справедлив съдебен процес, напр. производство по ЕЗА.
- **Вариант на политиката 2:** Не е сигурно, че необвързващата препоръка ще бъде приложена изцяло от всички държави-членки, по-специално от тези, които понастоящем не спазват минималните стандарти на ЕСПЧ и препоръките на КПИ.
- **Вариант на политиката 3:** Този вариант ще има всички положителни страни, които един законодателен инструмент притежава (правнообвързващ характер, висока степен на изпълнение от държавите-членки). По-специално следните конкретни мерки ще засилят съблюдаването на достиженията на правото на ЕСПЧ и препоръките на КПИ, както и съдебното сътрудничество:
  1. **Времеви обхват:** осигуряване на достъп до адвокат от момента на първия полицейски разпит и уведомяване за задържането от момента на лишаването от свобода
  2. **Материален обхват:** специфично регулиране на дейността, която един защитник може да осъществява, и правото на уведомяване, засилено от задължението за предоставяне на обратна връзка
  3. **Отказ от правото на адвокат:**
  4. **Последици от нарушения:** предвиждане, че държавите-членки трябва да установят средства за правна защита в случай на нарушения на правото на достъп до адвокат
  5. **Лица, задържани въз основа на ЕЗА:** лицето, което се задържа въз основа на заповедта, получава съдействие от адвокат както в издаващите, така и в изпълняващите държави-членки.
- **Вариант на политиката 4:** Съгласно този вариант директивата, в допълнение към описаното във вариант 3 (като осигурява същото право на уведомяване за задържането на дадено лице), ще гарантира, че достъпът до адвокат се предоставя преди (вместо *при*) какъвто и да било полицейски разпит; той ще наложи задължителна защита за всички лица и забрана за използване на доказателствен материал, получен при нарушаване на правото на адвокат. Поради това тези три допълнителни елемента (аспекти 1, 3 и съответно, 4) ще засилят съдебното сътрудничество по следния начин:
  1. **Времеви обхват:** осигуряването на достъп до адвокат преди момента на първия полицейски разпит ще гарантира, че заподозряното лице може да подготви своята защита преди разпита.
  2. **Задължителна защита:** изискването дадено заподозряно лице винаги да получава съдействие от адвокат ще представлява най-значимата единична мярка за засилване на доверието за съдебните органи.

3. **Последици от нарушения:** предвиждане на равнище ЕС, че доказателствата, получени при нарушаване на правото на адвокат, не могат да бъдат използвани в съда.

### **Въздействие върху основните права**

- **Вариант на политиката 1:** Основните права ще продължат да бъдат защитени по различен начин в съответствие с всяка национална система. Хартата на основните права ще се прилага само когато се прилага правото на ЕС, например при режима на европейската заповед за арест.
- **Вариант на политиката 2:** Въздействието на този вариант и укрепването на правото на справедлив съдебен процес, правото на защита на заподозряното лице и на обвиняемия и защитата срещу малтретиране ще зависят от това как държавите-членки ще приложат препоръката на ЕС.
- **Вариант на политиката 3: Правото на свобода и сигурност** (член 6 от Хартата на ЕС, член 5 от ЕКПЧ), **правото на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес** (член 47 от Хартата на ЕС; членове 6 и 13 от ЕКПЧ), както и **презумпцията за невинност и правото на защита** (член 48 от Хартата на ЕС, член 6 от ЕКПЧ) — всички те ще бъдат укрепени. Както правото на достъп до адвокат, така и правото на уведомяване за задържането предоставят официални гаранции срещу малтретирането и по този начин предпазват от потенциално нарушаване на **забраната на малтретирането** (член 4 от Хартата и член 3 от ЕКПЧ). Правото на уведомяване за задържането насърчава **правото на зачитане на личния и семейния живот** (член 7 от Хартата и член 8 от ЕКПЧ).
- **Вариант на политиката 4: Правото на свобода и сигурност** (член 6 от Хартата на ЕС, член 5 от ЕКПЧ), **правото на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес** (член 47 от Хартата на ЕС; членове 6 и 13 от ЕКПЧ), както и **презумпцията за невинност и правото на защита** (член 48 от Хартата на ЕС, член 6 от ЕКПЧ) — всички те ще бъдат укрепени. Правото на ефективни правни средства за защита ще бъде допълнително защитено чрез въвеждането на забраната за използване на доказателствен материал, получен при нарушение на правото на правни съвети по време на съдебния процес.

### **Финансово и икономическо въздействие**

- **Вариант на политиката 1:** Въпреки че няма непосредствени нови финансови тежести, свързани с този вариант, той няма да доведе до намаляване на разходите в бюджета за правоприлагане на държавите-членки и разходите на отделните заподозрени лица или обвиняеми, направени поради обжалвания и прекратени/отложени съдебни преследвания, свързани с недостатъчно ниво на достъп до адвокат.
- **Вариант на политиката 2:** зависи от нивото на изпълнение на държавите-членки на всички или някои от разпоредбите, съдържащи се в препоръката.
- **Вариант на политиката 3:** Финансовата тежест за средна по размер държава-членка ще бъде от порядъка на **около 300 000 EUR за голяма държава-членка и между 4 100 EUR и 70 950 EUR за малка държава-членка**. Ще има и икономическо и финансово въздействие върху физическите лица. То е (приблизително) количествено определено в оценката на въздействието на около **1 500 EUR** на лице, което е обект на ЕЗА.
- **Вариант на политиката 4:** Финансовото въздействие на този вариант върху държавите-членки може да бъде приблизително изчислено на **179 млн. EUR** за

голяма държава-членка и на около **110 млн. EUR** за средна по размер държава-членка. Що се отнася до финансовите разходи за физическите лица, те приблизително се изчисляват на между **4 170 EUR** и **5 200 EUR** на заподозряно лице/обвиняем за дело (за физически лица, които са обект на наказателни производства) и на около **1 500 EUR** на лице за дело (за физически лица, които са обект на ЕЗА).

### **Въздействие върху националните съдебни системи**

- **Вариант на политиката 1:** Необходимостта от прилагането на някои решения на ЕСПЧ и препоръки на КПИ може дори да увеличи съществуващите различия, по-специално поради наличието на признаци, че държавите-членки тълкуват произнесените от ЕСПЧ присъди по различен начин.
- **Вариант на политиката 2:** Малко вероятно е това въздействие да бъде по-значимо от въздействието от решенията на ЕСПЧ и препоръките на КПИ.
- **Вариант на политиката 3:** Този вариант ще гарантира, че националните съдебни системи като цяло са приведени в съответствие с предписанията на ЕСПЧ и съдебната практика на ЕСПЧ, както и с препоръките на КПИ, за което ще са необходими някои законодателни реформи.
- **Вариант на политиката 4:** Ще трябва да се извършат значителни законодателни реформи, за да се постигне съответствие с изискванията на директивата. Някои държави-членки могат да имат проблеми при приемането на някои от изискванията, формулирани с този вариант.
- Сравнение на вариантите:

Вариант на политиката 3 показва най-доброто съчетание на разходи и ефективност при постигане на целите. **Поради това той е предпочитаният вариант:**

Цели/разходи	Вариант на политиката 1:	Вариант на политиката 2:	Вариант на политиката 3:	Вариант на политиката 4:
Спестени разходи поради по-доброто съдебно сътрудничество	0	√	√√	√√[√]
<b>Въздействие върху основните права</b>	Ниско	Ниско	Средно до високо	Високо
<b>Финансово и икономическо въздействие</b> (вж. таблиците в приложения V и VI за пълно обяснение)	0 <sup>1</sup>	Променливо, в зависимост от степента, в която държавите-членки ще приложат разпоредбите на препоръката	<p><b>За държавите-членки:</b></p> <p>Разходите за предоставянето на достъп до адвокат в производствата по ЕЗА в изпълняващата държава-членка са приблизително изчислени на около <b>300 000 EUR</b> за голяма държава-членка и на между 4 100 EUR и 70 950 EUR за малка държава-членка [в зависимост от възраженията, посочени в таблицата в § 5.3.3 ].</p> <p><u>NB.</u> Установено е, че всички други допълнителни изисквания, наложени от директивата, надвишаващи предвидените във вариант 1, са неутрални по отношение на разходите (вж. посочения по-нататък анализ на</p>	<p><b>За държавите-членки:</b></p> <p>Разходите при този вариант по отношение на <u>началната дата</u> ще достигнат до <b>179 млн. EUR</b> за голяма държава-членка и около <b>110 млн. EUR</b> за средна по размер държава-членка [в зависимост от възраженията, посочени в таблицата в § 5.3.4].</p> <p>Разходите при този вариант по отношение на <u>крайната дата</u> ще варират между <b>309 млн. EUR</b> за голяма държава-членка с по-всеобхватен режим на правна помощ и <b>137 046 EUR</b> за средна по размер държава-членка с по-ограничителен достъп до правна помощ.</p> <p>Разходите за предоставянето на достъп до адвокат в <u>производствата по ЕЗА</u> в изпълняващата държава-членка са приблизително изчислени на около <b>300 000 EUR</b> за голяма</p>

<sup>1</sup> Както обаче е обяснено в § 5.3.1 по-горе, този вариант ще доведе до значителни разходи за тези държави-членки, които не са в съответствие с изискванията на ЕКПЧ.

			всички тези данни в таблицата в приложение V)	държава-членка и на между <b>4 100 EUR и 70 950 EUR</b> за малка държава-членка.  <u>NB.</u> Установено е, че всички други допълнителни изисквания, наложени от директивата, надвишаващи предвидените във вариант 1, са неутрални по отношение на разходите (вж. посочения по-нататък анализ на всички тези данни в таблицата в приложение VI)
	За физически лица: Никакво	За физически лица: Никакво	За физически лица: около <b>1 500 EUR</b> на лице, което е обект на ЕЗА	<b>За физически лица:</b> 1. Физически лица, които са обект на наказателни производства: около <b>4 170 EUR и 5 200 EUR</b> на заподозряно лице/обвиняем за дело. 2. Физически лица, които са обект на ЕЗА: около <b>1 500 EUR</b> на лице, което е обект на ЕЗА.
<b>Въздействие върху националните съдебни системи</b>	0	Ниско до средно	Средно до високо	Високо

Вариант 4 е очевидно най-ефективен по отношение на постигането на всички общи и конкретни цели; при все това вариант 3 е едва незначително по-малко ефективен. По отношение на ефикасността обаче разходите за държавите-членки, свързани с вариант 4 (от порядъка на няколкостотин милиона евро), са несравнимо по-големи от тези, които вероятно ще бъдат направени при вариант 3 (300 000 EUR на държава-членка). Следователно различният размер на разходите не изглежда да се компенсира от незначителното му предимство по отношение на постигането на целите. Що се отнася до финансовото въздействие върху физическите лица, също има съществена разлика между вариант 3 и вариант 4, като при последния размерът на разходите може да достигне до няколко хиляди евро на физическо лице за наказателно дело.



## ДОБАВЕНА СТОЙНОСТ НА ЕС И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ НА ПРЕДПОЧИТАНИЯ ВАРИАНТ

Предпочитаният вариант ще гарантира, че всички заподозрени лица и обвиняеми в целия ЕС имат право на адекватен и ефективен достъп до адвокат. В допълнение всички заподозрени лица и обвиняеми, които са задържани, имат право за тяхното задържане да бъде уведомено трето лице. Директивата ще създаде задължения за държавите-членки, които при изпълнението им ще имат изпълнителна сила в съдилищата на държавите-членки. Съдът на Европейския съюз ще осигури средства за правна защита в случай на неизпълнение и тези средства, заедно с правомощието на Комисията да започва процедури за нарушение срещу държавите-членки, ще създадат силни стимули за държавите-членки да изпълняват своите задължения съгласно директивата.

Правото на достъп до адвокат и на уведомяване за задържането на дадено лице следва да бъде предоставено изрично съгласно правния ред на ЕС, като се има предвид, че членове 4, 7, 47 и 48 от Хартата на ЕС предвиждат защита срещу малтретиране, право на личен и семеен живот, право на ефективни средства за правна защита и право на справедлив съдебен процес, както и право на защита и презумпцията за невинност. Член 82, параграф 2 от ДФЕС предвижда ясно правно основание за установяването на минимални правила на равнище ЕС по отношение на правата на лицата по наказателноправни въпроси.

Освен това се очаква предпочитаният вариант да доведе до спестявания, дължащи се на намаляването на броя на обжалванията, издаването на присъди от ЕСПЧ или забавянето на процедурите за съдебно сътрудничество. Може да бъде направена приблизителна преценка, че за всички държави-членки за следващите десет години, спестяванията ще бъдат от порядъка на **3,73 до 11,19 млн. EUR**.

## НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА

Тъй като директивата поне до известна степен отразява съществуващите задължения съгласно ЕКПЧ или задължения, които вече съществуват под някаква форма в редица държави-членки, се очаква, че един двегодишен краен срок ще предостави на държавите-членки достатъчно време да извършат необходимите промени в съответното си национално законодателство и практика. Съчетаването на правото на достъп до адвокат и уведомяването за задържането в една мярка с една и съща дата на прилагане ще улесни държавите-членки, както в 21-те държави-членки, в които техните законови разпоредби относно достъпа до адвокат и уведомяването за задържането понастоящем са обединени в един и същи законодателен акт от националното законодателство. Освен това за много държави-членки това няма да бъде първото разглеждане на този въпрос, тъй като те могат да се ползват от отговорите, които много от тях вече са дали на препоръките на КПИ относно уведомяването за задържането. Съдебните реформи, наскоро проведени в някои държави-членки с оглед привеждане на националното законодателство в съответствие със съдебната практика на ЕСПЧ, показват, че много съществени промени може да бъдат осъществени в рамките на дори още по-кратък срок.

В допълнение към плана за изпълнение, придружаващ предложението за директива, директивата ще предвижда, че държавите-членки следва да докладват за ефективното прилагане на законодателни или незаконодателни мерки, основани на естеството на

предложените промени. Комисията предвижда извършването на конкретно емпирично проучване, наблюдаващо на събирането на данни, от три до пет години след изпълнението на предложението.