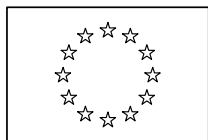


**BG**

**BG**

**BG**



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 20.7.2010  
SEC(2010) 908

**РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА  
придружаващ**

**Предложение за  
ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА  
относно правото на информация в наказателните производства**

***РЕЗЮМЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО***

{COM(2010) 392 окончателен}  
{SEC(2010) 907}

# РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

## РЕЗЮМЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

### 1. ПОЛИТИЧЕСКИ КОНТЕКСТ И ПРОЦЕДУРА

За повишаване на взаимното доверие и съответно за подобряване на функционирането на взаимното признаване през ноември 2009 г. Европейският съвет прие пътна карта за процесуалните права<sup>1</sup>, която установява поетапен подход за укрепване на правата на заподозрените лица и обвиняемите:

<b>Предвидени за момента мерки в пътната карта:</b>
<b>Мярка А:</b> Писмен и устен превод
<b>Мярка Б:</b> Информация относно правата и информация относно обвинението
<b>Мярка В:</b> Правни съвети и правна помощ
<b>Мярка Г:</b> Общуване с роднини, работодатели и консулски власти
<b>Мярка Д:</b> Специални гаранции за заподозрените лица или за обвиняемите, които са в уязвимо положение

В настоящата оценка на въздействието се разглежда мярка Б, с която се цели подобряването на ситуацията на заподозрените лица, като предвижда гаранции, че те получават информация относно своите права и относно обвинението срещу тях в наказателното производство.

Оценката на въздействието е главно емпирична: бяха извършени няколко допитвания до заинтересованите страни по различни поводи, като например срещите на Форума за правосъдие през 2008 г. и 2009 г. Оценката на въздействието също взе предвид няколко неотдавнашни академични проучвания.

### 2. ПРОБЛЕМЪТ

#### 2.1. Недостатъчна информация в наказателните производства

Достъпът до информация на заподозрените лица и обвиняемите е ключов фактор за осигуряването на справедлив процес. Не може да се прави презумция, че заподозрените лица познават достатъчно добре своите права (като правото на правни съвети) по време на задържането си, за да могат да се възползват ефективно от тях. Предоставянето на информация относно правата е ключът към достигането до всички права. Обвиняемият трябва също да знае в подробности какво е обвинението срещу него и какви доказателства са събрани срещу него, за да може да подготви защитата си.

<sup>1</sup> 2009/C 295/01

Заподозрените лица и обвиняемите не получават винаги тази информация. Държавите-членки имат различни системи за предаване на информация, а в някои държави-членки известна част от тази информация не се предава въобще. Например в четири държави-членки не съществува правно задължение заподозреният да бъде информиран, че има право на правни съвети, и само в десет държави-членки заподозрените лица биват информирани относно правата си посредством писмено уведомление (декларация за правата). Законната уредба и практиката варират съществено в различните държави-членки по отношение на информацията по делото: може да бъде дадено писмено резюме или да се предостави достъп на адвоката на обвиняемия до преписката по делото и да се направят копия на важни документи. В 3 държави-членки не се предоставя достъп до преписката по делото, а дори в тези държави-членки, които предоставят такъв достъп, етапът на производството, в който той се предоставя, варира съществено.

### *2.1.1. Отрицателни ефекти върху наказателните производства и съдебното сътрудничество*

Ако заподозрените лица не бъдат достатъчно добре информирани, наказателните производства могат да са несправедливи и това може да доведе до допълнителни разходи поради проточени производства, обжалвания и прекратени разследвания в държавата-членка, в която тече процесът.

Недостатъчната информация може да доведе до проблеми и разходи в други държави-членки, ако съд от държавата-членка, в която протича първоначалното наказателно производство, търси сътрудничество от други държави-членки. Инструментите на Европейския съюз за улесняване на съдебното сътрудничество между държавите-членки (като например европейската заповед за арест (ЕЗА)) се основават на принципа на взаимно признаване, т.е. изпълняването на дадено съдебно решение в друга държава-членка без по-нататъшно преразглеждане на решението. Подобно почти автоматично признаване изисква доверие между съдии и съдилища. Когато такова доверие липсва, взаимното признаване няма да функционира, което ще доведе до проточване на производствата, закъснения при изпълнението на чуждестранни съдебни решения и свързаните с това разходи. В скорошно дело в Обединеното кралство е много вероятно твърдения, че на заподозрения не е била дадена достатъчна информация в производството в държавата-членка, издала европейската заповед за арест за предаването на лицето, да са допринесли за проточването на процедурата по предаване до повече от година и за подаването на няколко жалби до въззивни съдилища, както и на молба до Европейския съд за правата на човека, свързани със значителни допълнителни разходи.

### *2.1.2. Съществуващите законови стандарти не предоставят адекватна защита*

В момента не съществуват достатъчно високи и адекватно приложени стандарти. Въпреки че в Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ) са записани минимални права, заинтересованите страни са съгласни, че ЕКПЧ и механизмът ѝ за изпълнение не предоставят във всички случаи достатъчно ниво на защита по отношение на предоставянето на достатъчна информация относно правата и обвинението в частност. Това се дължи на факта, че правата на информация, записани в членове 5 и 6 от ЕКПЧ, не отиват достатъчно далеч, а за решения по молбите, подадени пред ЕСПЧ, може да са необходими години, което да доведе единствено до *ex post* правна защита с ограничена ефективност.

## **2.2. Намиране на равновесие между политиката на правосъдие на ЕС и насърчаването на свободното движение на граждани на ЕС посредством укрепване на основните права**

Въпреки че на равнище ЕС са взети различни мерки за гарантиране на високо ниво на безопасност за гражданите (като например въвеждането на ЕЗА), в миналото не можа да бъде постигнато съгласие за приемането на мерки, установяващи стандарти за справедлив процес. С приемането на пътна карта за процесуалните права през ноември 2009 г. Съветът призна спешната нужда от вземане на мерки за укрепване на процесуалните права на заподозрените в ЕС. Пътната карта разчиства пътя за предприемането на действия на равнище ЕС, осигурявайки защита на основните права, която отива отвъд тази, предоставена от ЕКПЧ. Това ще даде конкретно европейско изражение на гаранциите за справедлив процес, установени в членове 47 и 48 от Хартата за основните права на ЕС и ще допринесе за премахването на реални или предполагаеми пречки за свободното движение на гражданите, гарантирано от член 21, параграф 2 от ДФЕС.

## **2.3. Обхват на проблема — положението днес и в перспектива**

При все че липсват данни относно броя на оплакванията, свързани с производства, в които не е предоставена достатъчно информация, заинтересованите страни твърдят, че макар и проблемът с недостатъчната информация да не е всеобщ, той е остър и не е ограничен само до определени държави-членки. Очаква се взаимното доверие между съдебните органи на държавите-членки да остане на сегашното си незадоволително ниво, както и че случаите, в които държавите-членки не предоставят информация на заподозрените лица или обвиняемите, ще продължат. Тъй като по-интензивното движение на граждани между държавите-членки ще доведе до по-голяма нужда от съдебно сътрудничество и тъй като още мерки на ЕС в областта на съдебното сътрудничество ще трябва да се приложат и изпълнят в близко бъдеще, необходимостта от подобряване на взаимното доверие ще стане още по-належаща.

## **2.4. Правно основание за действие от страна на ЕС**

В съответствие с член 82, параграф 2, буква б) минимални правила, засягащи правата на лицата в наказателните производства, могат да бъдат приемани чрез директиви, доколкото това е необходимо за улесняване на взаимното признаване на присъдите и съдебните решения, както и на полицейското и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси с трансгранично измерение. Тъй като в момента съществуват големи разлики между държавите-членки по отношение на предоставянето на информация, не е вероятно държавите-членки, действащи самостоятелно, да успеят да установят достатъчно високи стандарти за предоставяне на информация в целия ЕС — това може да бъде постигнато единствено с действия на равнище ЕС.

## **3. Цели**

<b>Общи :</b>	Подобряване на съдебното сътрудничество чрез възстановяване на взаимното доверие между държавите-членки в справедливото функциониране на системите за наказателно правосъдие.  Осигуряване на високо равнище на защита на основните права в наказателните производства, като по този начин се насърчава свободното движение на граждани на ЕС в рамките на Съюза.
---------------	---

<b>Конкретни:</b>	Улесняване на изпълнението на съдебни решения по наказателноправни въпроси чрез предоставянето на заподозрените лица на <b>достатъчно информация относно правата им</b> , за предпочитане в писмен вид, за да могат те ефективно да упражнят правата си на защита	Улесняване на изпълнението на съдебни решения по наказателноправни въпроси чрез предоставянето на обвиняемите на достатъчно подробна <b>информация за делото, заведено срещу тях</b> , за да могат те да подготвят адекватно своята защита или да оспорят решения от предварителното производство.
<b>Оперативни:</b>	Информацията, предоставена на заподозрените относно правата им на справедлив процес, следва да: <ul style="list-style-type: none"> <li>• бъде на ясен език, лесно разбираем от заподозрения</li> <li>• бъде предоставена при първия контакт с полицията</li> <li>• включва основните права по ЕКПЧ и ХОПЕС, които се прилагат при задържането, първия разпит и периода на задържане</li> <li>• се предостави по начин, който позволява да се провери, че информацията е била предадена</li> </ul>	Информацията, предоставена на обвиняемите относно обвинението, повдигнато срещу тях, следва да: <ul style="list-style-type: none"> <li>• бъде достатъчно подробна, за да позволи адекватна подготовка на защитата или оспорване на решения от предварителното производство</li> <li>• бъде предоставена своевременно по начин, по който обвиняемият да разбере в извършването на какво престъпление е обвинен</li> <li>• се предостави по начин, който позволява да се провери, че информацията е била предадена</li> </ul>

#### 4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА И ТЯХНОТО ВЪЗДЕЙСТВИЕ

- **Запазване на статуквото:** Този вариант не включва действие на равнище ЕС.
- **Вариант на политиката А** за справяне с проблема на несистемното получаване от страна на заподозрените лица на **достатъчно информация относно правата:**

<p><i>Незаконодателни действия:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Вариант на политиката А1:</b> информационна кампания на равнище ЕС относно правата, свързани със защитата</li> <li>• <b>Вариант на политиката А2:</b> препоръка на Съвета относно най-добрите практики при информирането на заподозрени лица и обвиняеми за техните права</li> </ul> <p><i>Законодателни действия на ЕС:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Вариант на политиката А3:</b> всеобщо задължение на равнище ЕС за информиране на заподозрените лица за техните <u>права със средства по избор на държавите-членки</u></li> <li>• <b>Вариант на политиката А4:</b> всеобщо задължение на равнище ЕС за информиране на задържаните заподозрени лица за техните права посредством декларация за правата, съставена от държавите-членки, съдържаща общ минимален набор от права (права по ЕКПЧ и законодателството на ЕС), към които държавите-членки добавят и други права, съдържащи се в съответните им законодателства</li> <li>• <b>Вариант на политиката А5:</b> всеобщо задължение на равнище ЕС за информиране на задържаните заподозрени лица за техните права посредством декларация за правата, включваща стандартни за ЕС</li> </ul>
---

формулировки на минималните права, установени в приложение към директивата

**Вариант на политиката Б за справяне с проблема на несистемното получаване от страна на обвиняемите на достатъчно информация относно обвинението, повдигнато срещу тях, своевременно, подробно и на език, който разбират:**

*Незаконодателни действия:*

- **Вариант на политиката Б1** : препоръка на Съвета за най-добрите практики и обучението относно предоставянето на информация на обвиняемите за обвинението срещу тях.

*Законодателни действия на ЕС:*

- **Вариант на политиката Б2** : всеобщо задължение на равнище ЕС за информиране на обвиняемите за обвинението срещу тях със средства по избор на държавите-членки
- **Вариант на политиката Б3** : всеобщо задължение на равнище ЕС за информиране на обвиняемите за обвинението срещу тях, включително и с предоставянето им (или на техния адвокат) на достъп до преписката по делото

## 5. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ НА ПОЛИТИКА

Таблицата по-долу прави сравнение на относителното представяне на вариантите на политиката по отношение на покриването на конкретните и оперативните цели. Вариантите са подредени според потенциала им да изпълнят целите, посочени в част 3. На оценките за ефективност в изпълнението на целите е дадена еднаква тежест в крайната обща оценка.

**Варианти А5 и Б3 показват най-висок потенциал и поради това са предпочитаните варианти.**

Таблица 5.1 — Сравнение на оценките за варианти на политиката А:

Цели/разходи	Статукво	A1	A2	A3	A4	A5
Осигуряване на това заподозрените лица да получат достатъчно информация, за да могат да упражняват правата си ефикасно	0	√	√√	√√√	√√√√	√√√√√

**Таблица 5.1 — Сравнение на оценките за варианти на политиката А:**

Цели/разходи	Статукво	A1	A2	A3	A4	A5
Предоставянето на информация на ясен език, лесно разбираем от заподозрения	0	√	√√	√√√	√√√√	√√√√√
Предоставянето на информация при първия контакт с полицията и включването на основни права по ЕКПЧ и ХОПЕС, които се прилагат при задържане, първи разпит и по време на периода на задържането	0	√	√√	√√	√√√√	√√√√√
Осигуряването на средство за проверка на предаването на информацията	0	√	√	√√	√√√√	√√√√√
Подобряването на доверието на държавите-членки в справедливото функциониране на системите за наказателно правосъдие в ЕС	0	√	√	√√	√√√√	√√√√√
<b>Обща оценка:</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>12</b>	<b>20</b>	<b>25</b>
Финансова тежест на държава-членка <sup>2</sup>	-	100 000 € - 10 млн. € (общо)	<u>Еднократни разходи:</u> 0 € -	<u>Еднократни разходи:</u> 0 € -	<u>Еднократни разходи:</u>	<u>Еднократни разходи:</u> 5 000

<sup>2</sup>

Оценката се основава на примерно изчисление за онези държави-членки, при които има най-голяма вероятност да се получат разходи по прилагането вследствие на настоящата им практика, която се различава от тази, предвидена във варианта на политиката. **Поради липса на статистически данни, цифрите за оперативните разходи не вземат предвид настоящото ниво на оперативни разходи, така че допълнителната финансова тежест по прилагането**



**Таблица 5.1 — Сравнение на оценките за варианти на политиката А:**

Цели/разходи	Статукво	A1	A2	A3	A4	A5
		разходи за ЕС)	2,5 млн. €  Годишни оперативни разходи 0 € - 4,6 млн. €	2,5 млн. €  Годишни оперативни разходи 5 000 € - 4,6 млн. €	15 000 € - 2,5 млн. €  Годишни оперативни разходи 5 000 € - 4,6 млн. €	€ - 2,5 млн. €  Годишни оперативни разходи 5 000 € - 4,6 млн. €
Потенциални спестени разходи в държавите-членки, в които протичат наказателните производства	-	ниски	ниски	ниски до средни	средни	средни до високи

**Таблица 5.2 — Сравнение на оценките за варианти на политиката Б:**

Цели/разходи	Статукво	Б1	Б2	Б3
Осигуряване предоставянето на обвиняемите на достатъчно подробна информация за делото, заведено срещу тях, за да могат те да подготвят адекватно своята защита или да оспорят решения от предварителното производство	0	√√	√√√	√√√√
Предоставянето на информация своевременно по начин, по който обвиняемият да разбере в	0	√	√√√	√√√√

на варианта на политиката не може да бъде изчислена точно, но може да се очаква, че ще е част от приблизителната сума, представена тук.

**Таблица 5.2 — Сравнение на оценките за варианти на политиката Б:**

Цели/разходи	Статукво	Б1	Б2	Б3
извършването на какво престъпление е обвинен				
Осигуряването на средство за проверка на предаването на информацията	0	√	√√	√√√
Подобряването на доверието на държавите-членки в справедливото функциониране на системите за наказателно правосъдие в ЕС	0	√	√√√	√√√√√
<b>Обща оценка:</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>11</b>	<b>17</b>
Финансова тежест на държава-членка <sup>3</sup>	-	<u>Еднократни разходи:</u> 0 € - 2,6 млн. € <u>Оперативни разходи:</u> 270 000 € - 21 млн. €	<u>Еднократни разходи:</u> 0 € - 2,6 млн. € <u>Оперативни разходи:</u> 1 000 000 € - 30 млн. €	<u>Еднократни разходи:</u> 9 000 € - 2,6 млн. € <u>Оперативни разходи:</u> 270 000 € - 21 млн. €
Потенциални спестени разходи в държавите-членки, в които протичат наказателните производства	-	ниски	ниски	средни

## 6. ПРЕДПОЧИТАНИЯТ ВАРИАНТ

Предпочитаният вариант е **комбинация от варианти А5 и Б3**.

Приемане на директива, която задължава държавите-членки да осигурят, че

<sup>3</sup> Прилага се забележката от бележка под линия № 2.

- задържаните заподозрени лица и обвиняеми са информирани относно своите права в наказателното производство посредством декларация за правата, изготвена от държавите-членки на език, който заподозрените лица и обвиняемите разбират, съдържаща стандартни за ЕС формулировки на минималните права за справедлив процес, установени в приложение към директивата, и в случаите, в които това е валидно, други права в съответствие със съответното законодателство на държавите-членки, и
- че заподозрените лица и обвиняемите са информирани за делото срещу тях, което трябва да включва предоставянето им (или на техния адвокат) на безплатен достъп до преписката по делото.

### **6.1. Добавена на стойност на ЕС и пропорционалност на предпочитания вариант**

Предпочитаният вариант създава нови, единни задължения на равнище ЕС (използване на декларация за правата и достъп до преписката по делото). Този хармонизиращ ефект подчертава ефективността на предпочитания вариант при осигуряването на достатъчно информация и насърчаването на доверието в справедливостта на производствата в други държави-членки. При все че варианти А5 и Б3 създават нови задължения, те са само по отношение на съществуването на тази мярка: правото на информация. Те не създават нови права, които не са свързани с предоставянето на информация.

И двата аспекта на предпочитания варианти са пропорционални: въпреки че е възможно и двата да изискват редица държави-членки да въведат промени в наказателнопроцесуалните си закони, няма друг ефективен начин за това да се осигури, че заподозрените лица получават цялостна информация.

### **6.2. Финансово отражение върху държавите-членки**

Основното финансово отражение на **вариант А5** са еднократните първоначални разходи за въвеждането на схемите за декларация за правата. Те включват основно разходите за съставяне на декларациите, превода им и обучението на полицейски служители, както и при необходимост на прокурори и съдии. Вероятно е тези разходи да варират между 10 000 € и 2,5 млн. € на държава-членка (примерните изчисления за Малта са между 10 600 € — 70 000 €, за Франция — 655 000 € — 2,5 млн. €.) Вероятно е реалните разходи да клонят повече към долната граница на тези предвиждания. Отражението на вариант А5 върху оперативните разходи на държава-членка зависи основно от това каква информация вече се предоставя на заподозрените и колко време отнема това. Вероятно е бюджетното отражение за държави-членки, които вече са въвели схеми с декларации за правата, да бъде минимално. За онези държави-членки, които понастоящем информират заподозрените лица само устно относно техните права, отражението върху разходите за отделен случай ще зависи от това колко подробна е устната информация, която се предоставя в момента.

Що се отнася до **вариант Б3**, повечето държави-членки ще понесат незначителни еднократни разходи само при изпълнение на директивата, тъй като те вече позволяват достъп до преписката по делото. Съответно се очакват еднократни разходи за въвеждане на право на достъп до преписката по делото само за тези 3 държави-членки, които все още не предвиждат подобно право. Тези разходи ще са резултат основно от обучението на полицейски служители, прокурори и съдии и ще са между 9 000 € и 2,6 млн. € на държава-членка. Въпреки че точното отражение на този вариант върху оперативните разходи не може да бъде предвидено, вероятно е това отражение да е

много ограничено дори за тези 3 държави-членки, които ще трябва да въведат това право.

## **7. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА**

Предвиждането на стабилен механизъм за наблюдение и оценка е от съществено значение за осигуряването на това предвидените права да прилагат на практика, както и в законодателството. 3 до 5 години след започване на прилагането на предложението, Комисията предвижда да проведе специално емпирично проучване, наблягащо на събирането на данни, за да събере задълбочени качествени и количествени сведения за ефективността на предложението. След като всички мерки от пътната карта бъдат въведени, ще е от ключово значение всяка мярка да бъде оценена в своя контекст, както и да бъде оценена ефикасността на пътната карта като цяло.