



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 27.11.2013 г.
SWD(2013) 479 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

Предложение за мерки

**относно укрепването на някои аспекти на презумпцията за невинност и на
правото на лицата да присъстват на съдебния процес в наказателното
производство**

{COM(2013) 821 final}

{SWD(2013) 478 final}

{SWD(2013) 500 final}

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБООБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

Предложение за мерки

относно укрепването на някои аспекти на презумпцията за невинност и на правото на лицата да присъстват на съдебния процес в наказателното производство

1. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

Проблеми от общ характер:

1. В резултат на недостатъчната защита на принципа за презумпцията за невинност в ЕС се наблюдава недостатъчна закрила на основните права на заподозрените и обвиняемите. Наличието на общи минимални стандарти, съдържащи се в член 48 от Хартата на основните права на Европейския съюз („Хартата“) и член 6, параграф 2 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи („ЕКПЧ“) се оказва недостатъчно да защити този принцип на практика. Съдебната практика на Европейския съд по правата на човека („ЕСПЧ“) показва, че постоянно и многократно са извършвани нарушения на този принцип. Презумпцията за невинност е основополагащ принцип, който се допълва с други процесуални права, включително тези, които вече са уредени от правото на Съюза. Общата цел е да се гарантира правото на справедлив наказателен процес. Когато презумпцията за невинност не е спазена няма и справедлив съдебен процес.
2. Недостатъчната защита на основните права води до недостиг на взаимно доверие между държавите членки относно качеството на респективните им съдебни системи. Това спъва гладкото функциониране на процеса по взаимно признаване на съдебни решения и съдебното сътрудничество.

Специфични проблеми:

1. Недостатъчна защита от **публично позоваване относно наличието на вина от страна на правоприлагащите и съдебните органи**, извършвано преди постановяването на осъдителна присъда. Понякога в изявления или в официални решения властите говорят за заподозрените или обвиняемите така, сякаш те са виновни за извършването на престъпление, докато все още няма окончателно съдебно решение.
2. Недостатъчна защита по отношение на принципа, че **тежестта на доказване пада върху обвинението и че всяко съмнение относно вината следва да е в полза на обвиняемия**, и по-специално, **недостатъчна защита в практиката при случаи, когато тежестта на доказване се прехвърля върху защитата**.
3. Недостатъчна защита по отношение на **правото на лицата да не се самоуличават, както и на правото да не се оказва съдействие и правото да се запази мълчание**. Правните системи на някои държави членки позволяват упражняването на правото на лицата да не се самоуличават, да не оказват

съдействие и да запазват мълчание, да се използва като доказателство срещу заподозрения или обвиняемия. При нарушение често липсват ефективни и възпиращи правни средства за защита.

4. Недостатъчна защита по отношение на **правото на лицата да присъстват на съдебния процес**¹ — постановяването на присъда и на всякакво решение, което би могло да доведе до лишаване от свобода, изисква присъствието на обвиняемия. Не всички държави членки разполагат с подходящи правни средства за защита в случай на нарушение.

Засегнатата група хора

Потенциално засегнати са всички заподозрени и обвиняеми по наказателни производства в ЕС. Ежегодно в ЕС се образуват около 10 милиона наказателни производства. В периода 1.1.2007 г. — 31.12.2012 г. ЕСПЧ постанови по общо 26 дела, че 10 държави — членки на ЕС, са нарушили правото на лицата да се считат за невинни.

Защо е необходима публична намеса?

Сегашната недостатъчна защита на някои аспекти от презумпцията за невинност се отразява неблагоприятно върху взаимното доверие между съдебните органи и съответно върху гладкото функциониране на европейското пространство на правосъдие. Както е видно от съдебната практика на ЕСПЧ, принципите и механизмите, изведени от него не доведоха до достатъчна защита на практика. Няма вероятност в близко бъдеще да настъпят допълнителни промени, основаващи се на съществуващата правна уредба.

Ако ЕС предприеме законодателни действия, пълният набор от механизми на ЕС за правна защита, предвидени в Договора, ще бъде на разположение, за да се гарантира, че държавите членки спазват предвиденото в законодателството на ЕС право на лицата да се считат за невинни до доказване на противното. Смята се, че ще са необходими известни промени в законодателствата на някои държави членки, като това обаче следва да бъде направено при пълно зачитане на принципите на субсидиарност и пропорционалност.

2. АНАЛИЗ НА СУБСИДИАРНОСТТА

Укрепване на взаимното доверие между съдебните органи: В Стокхолмската програма² Европейският съвет прикани Комисията да потърси решение на проблема, свързан с презумпцията за невинност, именно защото той е от значение за гладкото функциониране на европейското пространство на криминално правосъдие.

Движение на хора: Лицата, срещу които е образувано наказателно производство извън тяхната държава, трябва да са сигурни, че са защитени от общоевропейско право да се считат за невинни до доказване на противното. Хартата на ЕС съдържа такова право. Позоваване на Хартата по индивидуален казус обаче може да се прави само, ако въпросът е свързан с прилагането на правото на ЕС от държава членка.

Ограничения, отнасящи се до ЕСПЧ: ЕСПЧ не може да гарантира подходяща закрила сам. Някои аспекти на презумпцията за невинност не са били разглеждани от ЕСПЧ наскоро или в задълбочен план (напр. конкретните последици и правните средства за

¹ Освен при някои ясно определени изключения („постановяване на решение в отсъствието на обвиняемия“).

² ОВ С 115, 4.5.2010 г., стр. 1.

защита при нарушение). Процедурата по обжалване пред ЕСПЧ не е удовлетворителна, тъй като се осъществява едва *ex post*, след изчерпване на всички вътрешноправни средства за защита, и е налице значително натрупване на дела, по които се чака постановяване на решение.

3. ЦЕЛИ НА ИНИЦИАТИВАТА НА ЕС

Основните цели са:

- (1) да се гарантира висока степен на закрила на основните процесуални права в наказателното производство;
- (2) да се укрепи взаимното доверие, което ще подобри съдебното сътрудничество.

Специфичните цели трябва да гарантират, че:

- (1) заподозрените или обвиняемите се считат за невинни по време на цялото наказателно производство до доказване на вината им в съответствие със закона и се третираат като невинни от съдебните органи на държавите членки.
- (2) органите, които участват в съдебно сътрудничество и се занимават с изпълнението на наказателноправна санкция, на мярка по разследване или на европейска заповед за арест, издадена в друга държава членка, са уверени, че решението, въз основа на което се извършва изпълнението, е било взето в държавата членка на произход при пълно зачитане на презумпцията за невиновност.

Оперативните цели трябва да гарантират, че:

- (1) никой заподозрян или обвиняем не се представя като виновен от съдебните органи преди постановяването на окончателно съдебно решение;
- (2) тежестта да се докаже вината на заподозрения или обвиняемия пада върху обвинението и всяко съмнение е в полза на заподозрения или обвиняемия;
- (3) правото на заподозрените или обвиняемите да не се самоуличават, включително правото да не се оказва съдействие и да се запази мълчание, са защитени по подходящ начин във всеки стадий от производството;
- (4) съдебното решение се постановява в присъствието на обвиняемия, освен в специфични случаи („постановяване на решение в отсъствието на обвиняемия“).

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

Бяха разгледани четири варианта:

- (1) Вариант 1 — Запазване на съществуващото положение — не се предприемат действия на равнището на ЕС.
- (2) Вариант 2 — незаконодателен вариант: изготвяне на насоки и провеждане на обучение относно добрите практики, споделяне на информация за възможни най-добри практики и по-добър контрол.
- (3) Вариант 3 — два законодателни варианта:
 - а) Вариант 3а) — **Директива**, с която се установяват минимални правила, потвърждаващи съдебната практика на ЕКПЧ по отношение на всеки от

специфичните проблеми, и с която се въвеждат подходящи и ефективни правни средства за защита в случай на нарушение.

- б) Вариант 3б) — **Директива**, както при вариант 3а), но с която се установяват минимални правила, осигуряващи по-висока степен на защита, отколкото съдебната практика на ЕСПЧ (с изключение на забраната за публични позовавания на вината от страна на съдебните органи, при която не е възможно да се надскочи принципа на ЕСПЧ), чрез ограничаване или дори изключване на възможността за въвеждане на изключения от общите принципи.

5. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

5.1. Ефективност при постигането на целите на политиката

- (1) Вариант 1 — степента на защита ще остане на същото ниво, без подобряване на взаимното доверие.
- (2) Вариант 2 — слаб стимул за държавите членки да се занимаят с решаването на проблемите, като се има предвид липсата на законодателна уредба.
- (3) Варианти 3а) и 3б)
 - а) Повишаване на взаимното доверие чрез общи минимални стандарти; по-малко забавяния при съдебното сътрудничество, намаляване на разходите за свързани с това закъснения, прекратени производства, повторно провеждане на съдебния процес и жалби; при вариант 3б) взаимното доверие ще се укрепи допълнително.
 - б) Законодателният вариант подлежи на изпълнение, за разлика от незаконодателния вариант или този за запазване на съществуващото положение.
 - в) Заподозрените или обвиняемите се ползват от минимални стандарти относно презумпцията за невиновност и ще се ползват от подходящи правни средства за защита; при вариант 3б) заподозрените или обвиняемите се ползват от по-високи минимални стандарти.
 - г) Ефективен механизъм за правна защита срещу държавите членки в случай на нарушение.
 - д) По-малко съдебни грешки, с което не само се подобрява общото мнение за правосъдието от страна на заподозрените и обвиняемите, жертвите, съдебните органи, адвокатите на защитата и широката общественост, но и се намаляват разноските за държавите членки, произтичащи от недостатъчната закрила на това право (разноски за вътрешни производства по жалби).

5.2. Социално въздействие и основни права

- (1) Вариант 1 — Без подобрене.
- (2) Вариант 2 — По всяка вероятност би довело само до различна степен на подобрене в отделните държави членки, като се има предвид липсата на какъвто и да било метод за правоприлагане.
- (3) Варианти 3а) и 3б)

- а) По-добра защита на основните права на заподозрените или обвиняемите, постигана посредством по-голямо поясняване на член 48 от Хартата на ЕС.
- б) Постепенна културна промяна в поведението на обвинението и на съдебните органи по отношение на зачитането на правото на лицата да бъдат считани за невинни до доказване на противното.
- в) Възможно е принципите на пропорционалност и субсидиарност да не бъдат спазени, ако се въведат всички аспекти на варианти 3а) и 3б).
- г) Има риск съдебната практика на ЕСПЧ, която се развива постоянно, да бъде кодифицирана, ако се приеме задължителен законодателен инструмент на ЕС. Ако съдебната практика се развие в посока на по-засилена закрила, задължителната директива, с която се установява настоящото равнище на закрила, не би била актуална.
- д) При вариант 3б) може да настъпи обратен ефект спрямо правораздаването, тъй като правата на хората ще са укрепени до степен, която е възможно да навреди на ефикасността на разследването и наказателното преследване.

5.3. Въздействие върху правните системи на държавите членки

- (1) Вариант 1 — различията между системите на държавите членки ще се запазят, тъй като тези системи ще продължат да се развиват, следвайки строго национален подход.
- (2) Вариант 2 — ограничено въздействие — не е възможно да се предвидят законодателни реформи, тъй като осъществяването им ще бъде оставено на добрата воля на националните законодателни органи.
- (3) Варианти 3а) и 3б): Няколко държави членки ще трябва да променят законодателството си в зависимост от конкретния проблем.

5.4. Финансово и икономическо въздействие³

- (1) Вариант 1 — Без незабавна финансова тежест, но и без намаляване на настоящите разходи за производствата пред ЕСПЧ и за националните производства по жалби, за повторно провеждане на съдебни процеси или за финансови обезщетения за нарушаване на правото на заподозрения да се счита за невинен до доказване на противното.
- (2) Вариант 2 — Разходите за семинари, обучения и обмен на най-добри практики се оценяват на сума в размер на по-малко от **8 млн. EUR годишно за всеки от аспектите** на презумпцията за невиновност, с изключение на изготвянето на насоки (еднократен разход от 47 520 EUR). Ако този вариант бъде въведен и за четирите аспекта, високото ниво на взаимодействие би намалило общите разходи.
- (3) Вариант 3а) — В дългосрочен план очакваното финансово отражение, посочено по-долу, би следвало да намалее постепенно, тъй като презумпцията за невиновност би следвало да се зачита в по-голяма степен, което ще доведе до намаляване на използването на правни средства за защита. Възможно е да

³ Във връзка с варианти 3а) и 3б) на политиката ще има допълнителен разход, който се оценява на **1,3 млн. EUR** годишно, поради системата за наблюдение, която трябва да се въведе в държавите членки за изпълнение на задълженията по докладване и събиране на релевантни данни.

има разходи за обучение за адвокатите на защитата, за полицейските и съдебните служители. Очакваните разходи по-долу са за година и общо за всички държави членки.

- а) Забрана за публично позоваване на наличието на вина — разходите за допълнително правно средство за защита (повторно провеждане на съдебния процес) за всички държави членки, с изключение на AT, FI, LT, PL и SE възлизат на: 240 000 EUR. Няма значителни разходи за други специфични правни средства за защита (отстраняване на съдии, право на обезщетение).
- б) Тежестта на доказване пада върху обвинението/всяко съмнение относно вината е в полза на обвиняемия — разходи за допълнително правно средство за защита (повторно провеждане на съдебния процес) във всички държави членки, с изключение на AT, FR и UK: между 92 000 и 920 000 EUR.
- в) Право на лицата да не се самоуличават, включително правото да не се оказва съдействие и правото да се запази мълчание — Ако допълнителното правно средство е повторно провеждане на съдебния процес (което понастоящем е предвидено само в AT, FI, FR и HU): между 98 000 и 980 000 EUR; ако допълнителното правно средство за защита е недопустимостта пред съда на доказателствата, събрани в нарушение на това право, разходите ще са в резултат на засилване на дейността на обвинението в BE, BG, CY, EE, ES, HR, IE, LT, LV, NL, PL, SE (разходите се оценяват между 7 500 и 75 000 EUR).
- г) Право на лицата да присъстват на съдебния процес срещу тях — разходи за допълнително правно средство за защита (повторно провеждане на съдебния процес) за BE, BG, HU и LV: 523 000 EUR.

(4) Вариант 3б)

- а) Забрана за публично позоваване на наличието на вина — идентично на посоченото за вариант 3а).
- б) Тежестта на доказване пада върху обвинението/всяко съмнение относно вината е в полза на обвиняемия: нарастване на активността на обвинението в държавите членки, в които тежестта на доказване може понастоящем да се прехвърля (тъй като при вариант 3б) тези случаи ще бъдат ограничени в BE, HR, FR, HU, IE, PT, ES, SE и UK). Разходите във връзка с най-вероятния сценарий се оценяват на 2,9 милиона EUR.
- в) Право на лицата да не се самоуличават, право да не се оказва съдействие и право да се запази мълчание — нарастване на активността на обвинението в държавите членки, в които това право не е абсолютно (съгласно вариант 3б) тази система ще бъде отменена в BE, CY, UK, FI, FR, IE, LV, NL и SE). Разходите във връзка с най-вероятния сценарий се оценяват на 27 милиона EUR.
- г) Право на лицата да присъстват на съдебния процес срещу тях — разходите са свързани с допълнителни ресурси за полицията, за да се гарантира физическото довеждане на заподозрения или обвиняемия на съдебния процес (съгласно действащото право, понастоящем съдебният процес се провежда в тяхно отсъствие) във всички държави членки, с изключение на CY, IE и DE. Икономии ще произтекат от разходите за

всяко възможно повторно провеждане на съдебния процес (ако всички лица трябва да присъстват на процеса, няма да е нужно да има допълнително правно средство за защита за случаите, когато присъдата е постановена в отсъствието на лицето). Общите разходи се оценяват в размер между 5,5 млн. EUR и 22 млн. EUR.

6. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ/ПРЕДПОЧЕТЕН ВАРИАНТ

Предпочетеният вариант е комбинация на **части от варианти 2, 3а) и 3б)**. Той **напълно зачита принципите на субсидиарност и пропорционалност**, като предлага **диференцирана степен на намеса от страна на ЕС** за всеки от аспектите на презумпцията за невиновност в зависимост от няколко фактора: i) въздействие върху гладкото функциониране на инструментите за взаимно признаване: специално внимание следва да се обърне на тези аспекти, които пораждат конкретни и осезаеми права за гражданите, а не толкова на общите принципи на наказателно-процесуалното право; ii) по-сериозна намеса на ЕС е необходима по аспектите, които не са защитени по подходящ начин от националното право и при които проблемите надхвърлят практическото прилагане на законодателството, и iii) по-сериозна намеса на ЕС е необходима по тези аспекти, по които съдебната практика на ЕСПЧ не е установила достатъчно висок стандарт в дадена обща област на наказателното правосъдие.

- (1) **Забрана за публично позоваване на наличието на вина — вариант 3а), но без конкретно правно средство за защита**, като се има предвид, че съществуващата нормативна уредба в държавите членки е приемлива и че този аспект е свързан само в по-малка степен с функционирането на европейското пространство на правосъдие.
- (2) **Тежест на доказване; всяко съмнение относно вината следва да е в полза на обвиняемия — вариант 3а), но без да е необходимо специфично правно средство за защита**, като се има предвид, че закрилата съгласно законодателствата на държавите членки е вече достатъчна.
- (3) **Право на лицата да не се самоуличават, право да не се оказва съдействие и право да се запази мълчание — комбинация от варианти 3а) и 3б):**
 - регламентиране на общите принципи, произтичащи от съдебната практика на ЕСПЧ, и въвеждане на специфично правно средство за защита в случай на нарушение — недопустимост на доказателствата (вариант 3а);
 - допускане на изключения от правото да не се оказва съдействие, в съответствие със съдебната практика на ЕСПЧ (вариант 3а);
 - недопускане на възможността от упражняването на тези права да се правят заключения в ущърб на обвиняемия (вариант 3б);
- (4) **Право на лицата да присъстват на съдебния процес срещу тях — вариант 3а)**, включително въвеждането на специфично правно средство за защита (повторно провеждане на съдебния процес).
- (5) **Хоризонтален подход:** Привеждането в изпълнение ще бъде съпроводено с хоризонтални мерки относно осъществяването на **наблюдение, оценка и обучение** (части от вариант 2).

Като се има предвид липсата на налични надеждни данни, представените суми са хипотетични. Всички държави членки ще бъдат засегнати в различна степен. При най-вероятния сценарий разходите за предпочитания вариант ще са както следва:

- не се пораждат разходи (освен за обучение, оценка и наблюдение) по първите два аспекта на презумпцията за невинност;
- забрана да се правят заключения от запазването на мълчание: 27 милиона EUR годишно общо за 9 държави членки;
- за недопустимост на доказателствата, събрани в нарушение на правото да не се оказва съдействие, разходите се оценяват в размер на минимум 7 500 и максимум 75 000 EUR годишно общо за 12 държави членки;
- за правото на лицата да присъстват на съдебния процес срещу тях разходите се оценяват на 523 000 EUR годишно общо за 4 държави членки;
- Изключва се допълнителна сума, чийто размер се оценява на 1,3 млн. EUR годишно, която се дължи на системата за наблюдение и на задълженията за отчитане, които държавите членки трябва да изпълняват.

Общите разходи по държави членки са както следва (минимум/максимум⁴): **AT** 305 164, **BE** 1 847 230/1 851 762, **BG** 126 521/126 985, **HR** 127 099/128 386, **CY** 266 173/267 655, **CZ** 158 698, **EE** 56 703/56 983, **FI** 640 664, **FR** 8 783 153, **DE** 6 630 288, **EL** 190 790, **HU** 231 851, **IE** 590 601/592 155, **IT** 480 388, **LV** 281 997, **LT** 93 657/94 047, **LX** 207 765/208 203, **MT** 82 850, **NL** 6 590 604/6 599 749, **PL** 373 953/382 782, **PT** 226 718, **RO** 144 338, **SK** 961 808, **SI** 133 248, **ES** 643 779/668 089, **SE** 1 589 620/1 591 443, **UK** 9 664 550/9 678 626.

7. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА

Предпочетеният вариант ще породи само сравнително ограничен брой задължения за държавите членки (отразяващи до известна степен съществуващите в много държави членки задължения, наложени от ЕСПЧ, от конституцията или законите), като се очаква, че срок от осемнадесет месеца ще осигури достатъчно време за отразяване на необходимите промени в националното законодателство и националните практики.

В директивата ще се предвижда, че държавите членки следва да докладват относно ефективността при прилагането на законодателните и незаконодателните мерки. Държавите членки следва да бъдат насърчавани да събират релевантни данни в подкрепа на този процес, тъй като понастоящем липсват надеждни данни.

Комисията предвижда извършването на специално емпирично проучване с акцент върху събирането на данни три до пет години след започване на прилагането на инструмента⁵, за да събере задълбочени качествени и количествени сведения за ефективността на предложението. Всички събрани данни ще позволят на Комисията да оцени по по-надежден начин, отколкото позволяват сегашните средства, реалното спазване на инструмента в държавите членки.

⁴ Не за всички държави членки има максимални/минимални разходи, тъй като някои от тях няма да бъдат засегнати от някои от мерките поради това, че вече са ги въвели.

⁵ ОВ С 291, 4.12.2009 г., стр. 1.