



Брюксел, 27.11.2013 г.  
SWD(2013) 477 final

**РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА**

**ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

*придружаваща*

**Директива на Европейския парламент и на Съвета**

**относно временната правна помощ за заподозрените или обвиняемите, които са задържани, и правната помощ при производствата по европейска заповед за арест**

{COM(2013) 824 final}  
{SWD(2013) 476 final}  
{SWD(2013) 499 final}

# РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

## ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

*придружаваща*

Директива на Европейския парламент и на Съвета

**относно временната правна помощ за заподозрените или обвиняемите, които са задържани, и правната помощ при производствата по европейска заповед за арест**

### 1. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

**Общият проблем**, който се разглежда в настоящата оценка на въздействието, има два аспекта: а) закрилата на основните права на заподозрените и обвиняемите в ЕС е недостатъчна и б) има нужда от засилване на взаимното доверие между държавите членки, дължащо се на неудовлетворителни стандарти относно правната помощ.

Понастоящем в правото на ЕС няма инструмент, с който на заподозрените и обвиняемите да се предоставя право на правна помощ в наказателното производство. Въпреки наличието на общи стандарти на европейско равнище<sup>1</sup> и макар всички държави членки да разполагат със системи за предоставяне на правна помощ, се наблюдават големи различия в законодателството и практиката относно системите за правна помощ на отделните държави членки. Това води до пропуски в закрилата на правото на справедлив съдебен процес. Ограниченото право на правна помощ в някои държави членки може да подкопае взаимното доверие и съдебното сътрудничество в областта на наказателното производство и да възпрепятства упражняването на правата на справедлив съдебен процес, закрепени в Хартата на основните права на Европейския съюз („Хартата“).

Правото на правна помощ е неразривно свързано с правото на достъп до адвокат. За лицата, които не разполагат със средства или се намират в определена ситуация (напр. по време на задържане), достъпът до адвокат не може да се осъществи реално, освен ако държавата предостави практически и финансово правна помощ, за да гарантира правно съдействие на лицето. Макар предложената Директива на ЕС относно достъпа до адвокат<sup>2</sup>, чието официално приемане се очаква, да урежда материалното право на достъп до адвокат, тя не съдържа никакви разпоредби относно това кой плаща или осигурява адвоката. Следователно, без намеса от страна на ЕС, с която да се установят общи минимални стандарти относно правната помощ, има риск предвиденото в Директивата право на достъп до адвокат да не бъде осъществимо и ефективно.

Липсата на подходящи стандарти относно правната помощ се отразява негативно върху взаимното доверие между съдебните органи и подронва съдебното сътрудничество между държавите членки. Това вреди на взаимното признаване на присъдите и съдебните решения и на други аспекти, по които се осъществява съдебно сътрудничество между държавите членки, и подкопава доверието в трансграничните

<sup>1</sup> Член 47 от Хартата на основните права на ЕС и член 6, параграф 3, буква в) от Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ).

<sup>2</sup> COM(2011) 326 окончателен, 8.6.2011 г.

инструменти. Ако съдебните органи се съмняват в спазването на правата на справедлив съдебен процес от друга юрисдикция и смятат, че има опасност заподозреният или обвиняемият да не получи реален достъп до правно съдействие поради недостатъчна правна помощ, молбите за съдебно сътрудничество, отправяни от въпросната юрисдикция може да бъдат отхвърлени. Тъй като принципът за взаимно признаване е крайъгълният камък в областта на правосъдието, е необходимо да се укрепи взаимното доверие, за да се гарантира неговата ефективност.

**Конкретният проблем**, който се разглежда, се изразява в това, че в ЕС няма достатъчен достъп до реална правна помощ за заподозрените или обвиняемите, което вреди на взаимното доверие и на гладкото функциониране на системата по взаимно признаване. В основата на този проблем са две причини:

- недостатъчни възможности за достъп до правна помощ в производствата по европейска заповед за арест в държавите членки;
- съдействието, за което се предоставя правна помощ, не е винаги достъпно в ранните стадии на производството, особено преди да бъде взето решение относно правната помощ, въпреки че правото на достъп до адвокат се прилага от момента, в който лицето бъде уведомено от съответните органи, че е заподозряно.

Освен това има още два проблема, които могат да подкопаят взаимното доверие:

- прекалено ограничителните критерии за предоставяне на правна помощ;
- наличието на недостатъци, свързани с качеството и ефективността на правното съдействие, оказвано чрез системите за правна помощ.

*Първа причина — Правната помощ в производствата по европейска заповед за арест (ЕЗА):* Директивата относно достъпа до адвокат ще предостави право на *двойно представителство* в производствата за екстрадиране в рамките на ЕЗА<sup>3</sup>. Когато дадено лице е арестувано съгласно ЕЗА, то има право на достъп до адвокат в *изпълняващата* държава членка във връзка с производството по екстрадиране и право да назначи втори адвокат в държавата членка, издала ЕЗА, който да осъществява връзка с адвоката в изпълняващата държава членка. Директивата обаче не изисква това правно съдействие да се покрива от правна помощ. Понастоящем нито една държава членка не предоставя правна помощ за адвокат в издаващата държава членка. Обстоятелството, че правото на правна помощ все още се регламентира изключително от националното право в изпълняващата и издаващата държава членка, независимо от правото на достъп до адвокат, предвидено в Директивата, ще се отрази неблагоприятно върху ефективността на това право и неговото последователно упражняване. Това може да накърни правата на ответника в производството по ЕЗА, да доведе до забавяне и допълнителни разноски и в крайна сметка може да подкопае взаимното доверие, необходимо за гладкото прилагане на инструмента за ЕЗА.

*Втора причина — Подходящият момент:* От огромно значение е да има достъп до адвокат възможно най-рано в стadiите на разследване, за да се защитят правата на справедлив съдебен процес на заподозрените, да се гарантират качеството на доказателствата и защитата от заплахи и малтретиране. Действително, Директивата относно достъпа до адвокат гарантира получаването на правно съдействие от момента, в който лицето бъде уведомено от съответните органи, че е заподозряно или обвиняемо

<sup>3</sup> Производството по ЕЗА само по себе си не се смята за „наказателно производство“ и не попада в обхвата на ЕКПЧ.

в извършването на престъпление. Но тя не осигурява гаранции, че такова съдействие е предмет на правна помощ. Голям брой държави членки не разполагат с функционираща държавна система, която да гарантира ефективен безплатен достъп до адвокат в най-ранните фази на производството, особено по отношение на задържаните лица. Тези недостатъци са признати до голяма степен от заинтересованите страни<sup>4</sup> и сериозно засягат същността на правото на достъп до адвокат.

*Трета причина — Допустимост:* Както е предвидено в Хартата и в ЕКПЧ, държавите членки могат да прилагат две условия, за да определят дали дадено лице има право на безплатна правна помощ: лицето да не разполага с достатъчно средства (проверка за наличието на средства) и интересите на правосъдието да налагат предоставяне на правна помощ (проверка за основателност)<sup>5</sup>. Съществуват големи различия в начина, по който се осъществяват проверките за допустимост в държавите членки. Има също голямо разнообразие в начина, по който се тълкуват критериите за наличието на „средства“ и „основателност“. Ограничителните критерии за допустимост водят до голям брой заподозрени или обвиняеми, които не разполагат с достатъчно средства и не получават правна помощ, дори когато това е в интерес на правосъдието. Съответно техните права на защита не са надлежно гарантирани.

*Четвърта причина — Качество:* ЕСПЧ е постановил, че задължението на държавата да предостави безплатно правно съдействие не може да се изпълни просто с назначаването на адвокат, на когото се заплаща с държавни средства; тя трябва да гарантира, че съдействието, оказвано от адвокатите, предоставящи услуги въз основа на правна помощ, е реално, ефективно и с определено качество<sup>6</sup>. Качеството на съдействието, за което се предоставя правна помощ, може да се гарантира чрез: 1) изисквания за квалификации и акредитиране; 2) обучаване на адвокатите и 3) осъществяване на наблюдение върху работата, извършена въз основа на правна помощ. В много от държавите членки има съвсем малко или почти никакви мерки за гарантиране на качеството.

**За кого се отнасят предвижданите мерки?** Потенциално засегнати са всички заподозрени и обвиняеми по наказателни производства в ЕС. Ежегодно в ЕС се образуват около 10 милиона наказателни производства, но няма данни относно броя на производствата, при които на заподозрения или обвиняемия е отказана правна помощ. Мерките засягат и адвокатите, които оказват или биха могли да оказват на горепосочените лица съдействие, за което се предоставя правна помощ.

<sup>4</sup> Вж. напр. Schumann, Bruckmüller, Soyer, *Pre-Trial Emergency Defence*, Intersentia 2012 г. Cape et al, *Effective Criminal Defence in Eastern Europe*, LARN 2012 г. Вж. също Доклада на Fair Trials International (FTI), озаглавен *Defence Rights in the EU*, октомври 2012 г., точки 71 — 73, в който се докладва за множество проблеми при системите на държавите членки за осигуряване на услуги от дежурни адвокати; вж. и неотдавнашния доклад на Justicia, стр. 46. Доклад от конференцията във Варшава, посветена на правната помощ. Вж. също *Improving pre-trial Justice*, стр. 38, Институт „Отворено Общество“, София, 2008 г., Доклад на тема „Гражданско наблюдение в полицията“ (по отношение на България).

<sup>5</sup> ЕКПЧ и Хартата предвиждат два кумулативни критерия, отнасящи се до средствата и основателността, като за да се получи правна помощ е необходимо и двата да са изпълнени. По този начин се приема, че има ситуации, при които заподозряно лице, което не разполага с достатъчно средства, не отговаря на изискванията за предоставяне на правна помощ поради това, че например делото не е с висока степен на сложност или наказанието, което може да бъде наложено, не е тежко.

<sup>6</sup> Вж. Решение от 4 октомври 2010 г. по дело *Pavlenko/Русия* (жалба № 42371/02), т. 99.

## 2. АНАЛИЗ НА СУБСИДИАРНОСТТА

Въз основа на посочените по-долу три основания е необходимо действие на равнището на ЕС:

- (1) Проблемът има трансгранично измерение, защото ако някои държави членки не спазват процесуалното право на правна помощ, това поражда проблеми за други държави членки<sup>7</sup>.
- (2) Срещу гражданите на ЕС може да има наказателно производство извън тяхната държава членка и потребностите на тези заподозрени или обвиняеми трябва да намерят решение на равнището на ЕС.
- (3) ЕКПЧ вече е определила общеевропейски стандарти за справедлив съдебен процес, но нейните механизми за контрол върху правоприлагането не гарантират достатъчно и сходно ниво на защита или на съблюдаване на тези норми от страните членки по Конвенцията, включително от държавите — членки на ЕС.

## 3. ЦЕЛИ НА ИНИЦИАТИВАТА НА ЕС

Всички мерки относно правната помощ, взети на равнището на ЕС, следва да водят до постигане на следните общи, специфични и оперативни цели, разработени въз основа на общите и специфичните проблеми, описани по-горе.

<b>Общи цели:</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• За гражданите на ЕС да се гарантира реален висок стандарт на защита на основните процесуални права в наказателните производства.</li><li>• Да се засили взаимното доверие, което ще улесни взаимното признаване на присъдите и съдебните решения в ЕС и ще подобри съдебното сътрудничество в ЕС.</li></ul>
<b>Специфични цели:</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Да се гарантира, че по време на цялото наказателно производство на заподозрените и обвиняемите се предоставя достъп до и се отпуска адекватна правна помощ, на равнище, което гарантира засилено взаимно доверие.</li><li>• Чрез гарантиране на правната помощ да се осигурят гаранции за ефективността по отношение на обвиняемите и лицата, срещу които има производство по ЕЗА, на правото на достъп до адвокат, предвидено в Директивата относно правото на достъп до адвокат.</li></ul>
<b>Оперативни цели:</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1) Да се гарантира, че правната помощ е достъпна за лицата, срещу които има ЕЗА;</li><li>2) Да се гарантира достъп до съдействие, за което се предоставя правна помощ („защита по спешност“), в началните стадии на производството;</li><li>3) Да се гарантира реален достъп до правна помощ за заподозрените и обвиняемите, които не разполагат с достатъчно средства (проверка за</li></ol>

<sup>7</sup>

Например, ако към съдебен орган е отправено искане за изпълнение на съдебно решение, постановено в друга държава членка, където стандартите не са задоволителни, той може да откаже искането или да поиска допълнителна информация, което би довело до забавяне на изпълнението.

	<p>наличието на средства), и когато е необходимо да се гарантира ефективен достъп до правосъдие (проверка за основателност);</p> <p>4) Да се гарантира, че държавите членки вземат мерки за подобряване на качеството на услугите, за които се предоставя правна помощ.</p>
--	---

#### 4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

Четири основни варианта на политика бяха разгледани в подробности:

<b>Вариант 1 — Съществуващо положение</b>	<b>Запазване на съществуващото положение.</b> Не се предприемат действия на равнище ЕС.
<b>Вариант 2 — Ниска степен на задължения</b>	<b>Незаконодателни действия:</b> Действия, свързани с изграждане на капацитет, предоставяне на информация, обмен на най-добри практики между държавите членки (сформиране на експертна група, която да обедини най-добрите практики в наръчник за професионалистите).
<b>Вариант 3 — Средна степен на задължения</b>	<b>Правен инструмент:</b> Подвариант 3а) под формата на препоръка; подвариант 3б) под формата на директива; възможна е и комбинация от двете: при нея се извършва отчасти установяване на минимални количествени стандарти съгласно предвиденото в ЕКПЧ и Хартата и отчасти се полагат усилия за повишаване на предвидимостта и повишаване на националните стандарти. Правният инструмент ще съдържа по-специално разпоредби, с които ще се гарантира, че заподозрените и обвиняемите ще могат да получават правна помощ в производствата по ЕЗА и в началните фази на производството. Въпреки това, няма да се предвиждат подробно обвързващи действия, като държавите членки ще разполагат със свобода на преценката по отношение на привеждането в действие на инструмента. Посочените два подварианта могат да се комбинират чрез регламентиране на някои елементи в правно обвързващ инструмент и уреждане на други елементи в незадължителен инструмент.
<b>Вариант 4 — Висока степен на задължения</b>	<b>Правен инструмент:</b> Посредством директива, в която ще се уреждат подробни минимални хармонизирани критерии относно достъпа и качеството на правната помощ, които до известна степен надхвърлят качествените стандарти по ЕКПЧ.

#### 5. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

##### 5.1. Ефективност при постигането на целите на политиката

- **Вариант 1:** Недостатъчният достъп до правна помощ ще продължи да съществува, като дори е възможно да се влоши.
- **Вариант 2:** Слаб стимул за държавите членки да подобрят достъпа до правна помощ, като се има предвид липсата на законодателно действие.

- **Вариант 3а)** — Препоръка: Средно въздействие, тъй като този вариант ще допринесе за постигане на общите цели. Въпреки това обаче, като се има предвид необвързващия характер на този инструмент, има опасност този вариант да не окаже никакво осезаемо въздействие, тъй като инструментът може да не бъде напълно приведен в действие от всички държави членки.
- **Вариант 3б)** — Директива: Силно въздействие, тъй като този вариант ще доведе до значително подобрене посредством въвеждането на правно обвързващи и задължаващи общи минимални стандарти за правна помощ.
- **Вариант 4:** Много силно въздействие, тъй като при този вариант ще е обединена цялата сила на законодателния инструмент (задължителен характер, голяма изпълнителна сила) и ще се окаже значително положително въздействие върху постигането на целта на политиката, но от друга страна ще доведе до голяма тежест за държавите членки. Значително ще се подобрят взаимното доверие и сътрудничество.

## 5.2. Въздействие върху основните права

- **Вариант 1:** Няма да окаже въздействие, тъй като достъпът до правна помощ ще продължи да се защитава на равнището на държавите членки съгласно ЕКПЧ и Хартата и настоящите проблеми, отнасящи се до ограничената закрила ще продължат да съществуват.
- **Вариант 2:** Слабо въздействие, тъй като укрепването на правата на справедлив съдебен процес и на защита ще зависи от начина, по който държавите членки ще се съобразят с примерите за най-добри практики или с насоките, от начина за разпространяване на информацията относно правната помощ и от начина на провеждане на обучение.
- **Вариант 3а)** — Препоръка: Положително въздействие върху основните права, но със слаба до средна сила, като то ще зависи от привеждането в действие от страна на държавите членки. Очаква се известно подобрене по отношение на правата на справедлив съдебен процес и на защита, но липсата на метод за упражняване на контрол може да доведе само до слабо подобряване на положението.
- **Вариант 3б)** — Директива: Силно въздействие, тъй като този вариант ще окаже същото положително въздействие, като вариант 3а), но посредством правно обвързваща мярка.
- **Вариант 4:** Значително положително въздействие върху основните права на заподозрените и обвиняемите.

## 5.3. Социално въздействие

- **Вариант 1:** Не оказва въздействие.
- **Вариант 2:** Положително, но ограничено въздействие, благодарение на повишаване на осведомеността, изграждане на капацитет и обучение.
- **Вариант 3а)** — Препоръка: Ако бъде надлежно приведен в действие от държавите членки, този вариант ще окаже положително социално въздействие (напр. равен достъп до правосъдие чрез гарантиране на съдействие, за което се предоставя правна помощ, и по-високо качество на това съдействие).
- **Вариант 3б)** — Директива: Силно въздействие, тъй като този вариант ще окаже същото положително въздействие, като вариант 3а), но посредством правно обвързваща мярка.
- **Вариант 4:** Силно социално въздействие, тъй като достъпът до правна помощ и съответно възможността за справедлив съдебен процес за бедните заподозрени и обвиняеми ще се увеличат.

#### 5.4. Въздействие върху националните съдебни системи

- **Вариант 1:** Няма да окаже въздействие — националните системи могат да се развият в посока на по-голямо сближаване въз основа на съдебната практика на ЕСПЧ, но това няма да се случи в краткосрочен и средносрочен план.
- **Вариант 2:** Цялостното въздействие ще бъде ограничено, тъй като действията са необвързващи и не са пряко насочени към изграждането на общи минимални стандарти в целия ЕС.
- **Вариант 3а)** — Препоръка: Поради необвързващия характер на мярката е трудно да се предвиди нейното въздействие, като то зависи от желанието на държавите членки да я изпълнят. Ако бъде надлежно приведен в действие, този вариант ще наложи промени в системите на държавите членки, в които понастоящем има ниски стандарти за правната помощ.
- **Вариант 3б)** — Директива: Средно до силно въздействие, защото този вариант ще изисква провеждане на законодателни реформи в редица държави членки, но ще позволява известна гъвкавост, благодарение на общите формулировки на задълженията.
- **Вариант 4:** Най-силно въздействие върху националните съдебни системи, тъй като съдебната власт ще разполага с всички необходими средства да поддържа висок стандарт за правото на правна помощ. Системите за правна помощ на всички държави членки ще трябва да претърпят значителни законодателни реформи, за да бъдат съобразени с този инструмент.

#### 5.5. Финансово и икономическо въздействие

- **Вариант 1:** Този вариант не е свързан с незабавна финансова тежест.
- **Вариант 2:** Разходите за този вариант ще бъдат ограничени и ще се поемат както от държавите членки, така и от ЕС. Общите максимални финансови разходи се оценяват на около **23 млн. EUR**.
- **Вариант 3а)** — Препоръка: Ако държавите членки спазват препоръката, разходите ще бъдат същите като при вариант 3б).
- **Вариант 3б)** — Директива: Очаква се общите разходи да са в **размер, който е среден** между четирите варианта, и те ще се поемат предимно от публичните администрации на местно и национално равнище. Общите разходи са в рамките на **247 до 382 млн. EUR**. Те ще включват разходите за следните мерки:
  - Правна помощ в производства по ЕЗА: **0,13 — 0,24 млн. EUR (за целия ЕС/година)**
  - Система за защита по спешност: **52 — 81 млн. EUR (за целия ЕС/година)**
  - Общи минимални критерии за допустимост: **181 — 287 млн. EUR (за целия ЕС/година)**
  - Контрол на качеството: **13,4 млн. EUR (за целия ЕС/година)**
- **Вариант 4:** Очаква се общите разходи да са **най-високи** от четирите варианта и ще се поемат предимно от публичните администрации на местно и национално равнище. Общите разходи са в рамките на **1 594 до 1 716 млн. EUR**. Те ще включват разходите за следните мерки:
  - Правна помощ в производства по ЕЗА: **0,8 — 1,1 млн. EUR (за целия ЕС/година)**



- Система за защита по спешност: **180 — 210 млн. EUR (за целия ЕС/година)**
- Общи минимални критерии за допустимост: **1,4 млрд. EUR** (плюс 92 млн. EUR за задължителна правна помощ за деца) **(за целия ЕС/година)**
- Контрол на качеството: **13,4 млн. EUR (за целия ЕС/година)**

За варианти 3 и 4 разходите не вземат под внимание евентуалните икономии в резултат на намаляване на текущите разходи за производствата по жалби пред ЕСПЧ и пред националните съдилища, повторно провеждане на съдебни процеси, прекратяване на производства поради недостатъчно процесуално представителство.

## **6. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ / ПРЕДПОЧЕТЕН ВАРИАНТ**

Няма предпочитан вариант.

## **7. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА**

Ако предпочитаният вариант е законодателно действие под формата на директива, срокът за транспониране на директивата от държавите членки ще бъде 18 месеца от влизането ѝ в сила. От държавите членки следва да се поиска да събират надеждни данни в подкрепа на този процес, тъй като понастоящем такива данни липсват. Ако предпочитаният вариант е действие под формата на препоръка, Комисията ще извърши оценка на изпълнението ѝ най-късно четири години след нейното публикуване.

Наред с това Комисията предвижда извършването на специфично емпирично проучване с акцент върху събирането на информация три до пет години след започване на прилагането на всеки от инструментите от Пътната карта за процесуалните права. За да се получи ясна представа за ефективността на предложенията, както в количествен, така и в качествен аспект, ще бъдат използвани специални показатели за правната помощ.