



Брюксел, 27.11.2013 г.
SWD(2013) 481 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

**Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета
относно процесуалните гаранции за децата, заподозрени или обвиняеми по
наказателни производства**

{COM(2013) 822 final}

{SWD(2013) 480 final}

{SWD(2013) 492 final}

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета

относно процесуалните гаранции за децата, заподозрени или обвиняеми по наказателни производства

1. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

1.1. Общи проблеми

1) Недостатъчна защита на правата на справедлив съдебен процес на децата и уязвимите пълнолетни лица въз основа на действащата международна и европейска правна уредба

Въпреки съществуването на общи принципи и минимални стандарти, произтичащи от Хартата на основните права на Европейския съюз, Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ) и други инструменти на международното право, правата на справедлив съдебен процес на уязвимите лица (т.е. деца, които са лица на възраст под 18 години, и уязвими пълнолетни лица, например лица с умствени увреждания, физически или психологически недостатъци¹) през различните стадии на наказателното производство понастоящем не са достатъчно гарантирани в ЕС и следователно не могат да се предотвратят нарушения на член 6 от ЕКПЧ.

2) Няма обща закрила на децата и уязвимите пълнолетни лица, която да се предоставя от вече приетите съгласно Стокхолмската програма мерки

Освен това мерките във връзка с процесуалните права, които са вече приети в ЕС съгласно Стокхолмската програма², не предоставят достатъчно гаранции, така че уязвимите лица да могат реално да упражняват правата си. Макар да предвиждат определени гаранции за всички заподозрени и обвиняеми, те не отчитат специфичните потребности на уязвимите заподозрени и обвиняеми, възникващи на различните етапи от наказателното производство (напр. подходящи механизми за преценка на тяхната уязвимост, задължителен достъп до адвокат, медицинска помощ, специално обучение за правоприлагащите органи и съдиите и др.). В действителност, в Стокхолмската програма и изготвения въз основа на нея План за действие на Комисията³ изрично се предвижда, че трябва да се приеме специфична мярка, за да се осигурят общи минимални правила за уязвимите лица в допълнение към другите мерки относно процесуалните права. Без такъв инструмент защитата на заподозрените или обвиняемите в наказателното производство не би била пълна и целите на Стокхолмската програма и на Пътната карта относно процесуалните права⁴ не могат да бъдат постигнати напълно.

¹ В нито един международен или европейски правен инструмент няма определение на понятието уязвимо пълнолетно лице.

² ОВ С 115, 4.5.2010 г., стр. 1.

³ СОМ(2010) 171 окончателен, 20.4.2010 г.

⁴ ОВ С 295, 4.12.2009 г., стр. 1.

3) Недостатъчната закрила на децата и уязвимите пълнолетни лица се отразява върху взаимното доверие и спъва гладкото функциониране на взаимното признаване

Липсата на адекватна защита на процесуалните гаранции за децата и уязвимите пълнолетни лица може да доведе до недостатъчно взаимно доверие между съдебните органи и съответно да възпрепятства съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси. Тъй като принципът за взаимно признаване е крайъгълният камък в областта на правосъдието, е необходимо да се укрепи взаимното доверие, за да се даде възможност за ефективно функциониране на пространството на свобода, сигурност и правосъдие. За да се създаде такъв климат на взаимно доверие, държавите членки посочиха в Пътната карта относно процесуалните права мерките, които се смята, че са нужни, за да се достигнат тези минимални стандарти за взаимно доверие. В предвидените мерки са включени специални гаранции за уязвимите лица.

1.1. Засегнатата група лица

Броят на децата, изправени пред наказателното правосъдие, е около 1 086 000 в целия ЕС, т.е. 12% от общия брой хора в Европа, срещу които има образувано наказателно производство. Що се отнася до уязвимите пълнолетни лица, около 4 — 8% от общия брой хора, изправени пред наказателното правосъдие, могат да страдат от някакъв вид увреждане, което им пречи да участват пълноценно в наказателното производство.

1.2. Реакция на държавите членки и заинтересованите страни

Държавите членки и заинтересованите страни (например адвокатски колегии, НПО, сдружения по въпросите на семейството) ясно подчертаха необходимостта от специални гаранции за уязвимите лица (и по-специално децата). В този контекст те подчертаха недостатъчното и неравномерното прилагане на международните стандарти и абсолютната необходимост да се установят общи минимални правила за държавите — членки на ЕС. Всички гаранции, представени в оценката на въздействието, бяха обсъдени подробно и получиха широка подкрепа, като задължителният достъп до адвокат бе посочен като ключова мярка. Предложено бе въпросите, свързани с децата и тези по отношение на уязвимите пълнолетни лица да бъдат уредени поотделно, като се има предвид, наред с другото, липсата на общо определение за уязвимите пълнолетни лица.

2. АНАЛИЗ НА СУБСИДИАРНОСТТА

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

1) *Засилване на взаимното доверие между съдебните органи*: липсата на подходяща защита на децата и уязвимите пълнолетни лица води понастоящем и до недостиг на доверие между съдебните органи, което подронва съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси с трансгранично измерение. В Стокхолмската програма Европейският съвет призова Комисията да предложи специални гаранции за закрила на уязвимите лица (което включва както децата, така и уязвимите пълнолетни лица).

2) *Движение на лицата*: децата и уязвимите пълнолетни лица могат да са обект на наказателни производства извън собствената си държава членка. Отговор на потребностите на тези заподозрени или обвиняеми трябва да бъде даден на равнището на ЕС.

3) *Граници на международните стандарти*: ЕКПЧ вече е определила общоевропейски стандарти за справедлив съдебен процес, но нейните механизми за контрол върху правоприлагането не могат да гарантират достатъчно и сходно равнище на съблюдаване на тези норми от страните членки по Конвенцията, включително от държавите — членки на ЕС⁵. Наред с това, поради липсата на изпълнителна сила на международните конвенции относно децата и хората с увреждания, ратифицирани от Съюза, има малка вероятност да се постигне съгласувано прилагане на такива стандарти в целия ЕС.

3. ЦЕЛИ НА ИНИЦИАТИВАТА НА ЕС

Цели:	
Общи цели:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ще се гарантира реален стандарт на защита на основните процесуални права на уязвимите лица, които са заподозрени или обвиняеми по наказателно производство. ▪ Ще се засили взаимното доверие, което ще улесни взаимното признаване на присъдите и съдебните решения в ЕС и ще подобри съдебното сътрудничество в ЕС.
Специфични цели:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ А: За уязвимостта на заподозрените и обвиняемите лица в наказателните производства се извършва адекватна преценка в самото начало и по време на цялото наказателно производство. ▪ Б: На уязвимите заподозрени или обвиняеми се оказва надлежно съдействие в наказателното производство и те имат достъп до адвокат, който е задължителен и е тяхно право, от което те не могат да се откажат, като целта е да им се даде възможност да разбират и да участват реално в наказателното производство. ▪ В: Уязвимите лица, особено децата, разполагат със съвкупност от подходящи процесуални гаранции, отчитащи техните специфични потребности във всички стадии от наказателното производство (напр. по време на полицейски разпити, съдебни заседания, задържане).
Оперативни цели:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ А.1: Въвеждат се подходящи механизми за преценка на уязвимостта на децата и уязвимите пълнолетни лица, които се задействат в самото начало на наказателното производство, като се започне от първия контакт на тези лица с правоприлагащите или съдебните

⁵ Дори периодичните доклади по Европейската конвенция за предотвратяване на изтезанията и нечовешкото или унижително отношение или наказание, адресирани до правителствата на държавите членки, с които към тях се отправя призив да гарантират, че на арестуваните заподозрени лица още в най-ранен етап се предоставя достъп до правно съдействие, доведоха само до приемане от малка част от държавите членки на система за уведомяване чрез такива средства.

	<p>органи.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Б.1: По време на производството децата и уязвимите пълнолетни лица ще получават надлежно съдействие от родителите/законните представители или от подходящо пълнолетно лице. ▪ Б.2: Децата и уязвимите пълнолетни лица ще се ползват от задължителен достъп до адвокат от самото начало на наказателното производство, за да им се даде възможност да участват реално в производството. ▪ В.1: На децата и уязвимите пълнолетни лица ще бъдат предоставени подходящи гаранции, отчитащи специфичните им потребности в различните стадии на наказателното производство (напр. изготвяне на аудио-визуални записи по време на полицейските разпити, разпоредби относно защитата на неприкосновеността на личния живот, ограничения на предварителното задържане).
--	--

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

Четири основни варианта на политика бяха разгледани в подробности:

Вариант 1 Съществуващо положение	Запазване на съществуващото положение. Този вариант не води до предприемане на действия на равнище ЕС.
Вариант 2 Ниска степен на задължения	Незаконодателно действие (акт с незадължителен характер), с което се оказва подкрепа на защитата на правата на уязвимите заподозрени и обвиняеми по наказателно производство посредством, например, извършване на наблюдение и оценка на третирането на лицата, обучението и разпространяването на добри практики.
Вариант 3 Средна степен на задължения	При вариант 3 се въвеждат минимални правила, с които се прилагат съдебната практика на ЕСПЧ и релевантните аспекти на приложимите международни разпоредби относно процесуалните гаранции за защита на уязвимите заподозрени и обвиняеми в наказателните производства.
Вариант 4 Висока степен на задължения	Вариант 4 е най-амбициозният и обвързващ вариант , който отива по-далеч от вариант 3 по отношение на някои гаранции. Допълнителните гаранции биха включвали задълбочена преценка на уязвимостта, по-подробен медицински преглед (за уязвимите пълнолетни лица), аудио-визуално записване на полицейските разпити, специално обучени съдии, достъп до образователни или развлекателни дейности по време на задържането.
Варианти 3 и 4 могат да се осъществят под формата на директива или препоръка. Възможно е да се комбинират елементи от двата варианта. Предвиждат се отделни действия под формата на Директива за децата и Препоръка за уязвимите пълнолетни лица.	

5. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

5.1. Ефективност при постигането на целите на политиката

- Вариант 1 — неподходящото равнище на защита на уязвимите заподозрени и обвиняеми ще се запази.
- Вариант 2 — слаб стимул за държавите членки да се занимаят с решаването на проблемите, като се има предвид липсата на задължителни действия.
- Вариант 3 — средна степен на въздействие, тъй като този вариант ще допринесе за постигането на общите цели на мярката/мерките, уреждащи специалните гаранции за децата и уязвимите пълнолетни лица.
- Вариант 4 — налага по-амбициозни правила и „по-високо“ ниво на задължения на държавите членки в сравнение с вариант 3 що се отнася до някои гаранции, като например преценката на уязвимостта, медицинските прегледи (за уязвимите пълнолетни лица), полицейските разпити, съдебните заседания и задържането. Той значително ще подобри взаимното доверие и сътрудничество.

5.2. Въздействие върху основните права

- Вариант 1: без подобрение по отношение на недостатъчната степен на защита на правата на справедлив съдебен процес на уязвимите лица.
- Вариант 2: ограничено въздействие, тъй като то ще зависи до голяма степен от това как държавите членки ще приведат в действие необвързващите насоки.
- Вариант 3: ще окаже положително въздействие върху основните права: по-конкретно, задължението на държавите членки да гарантират подходящо осведомяване и съдействие от страна на родителите/законните представители или от подходящо пълнолетно лице ще допринесе за зачитането на правото на справедлив съдебен процес; задължителният достъп до адвокат ще окаже значително въздействие върху правото на защита на уязвимите лица. Освен това някои гаранции, свързани с полицейските разпити, съдебните заседания и задържането ще укрепят правата, осигуряващи справедлив съдебен процес.
- От четирите варианта вариант 4 ще окаже най-силно въздействие върху основните права: задълбочената преценка на уязвимостта на лицата ще позволи да се отговори на специфичните им нужди; медицинската помощ ще гарантира личната неприкосновеност на уязвимите лица; предвиждат се няколко специфични гаранции във връзка с полицейските разпити (напр. аудио-визуално записване), задържането (ограничаването му, пропорционалност) и съдебните заседания (напр. специализирано обучение за съдиите, закрила във връзка с правилата за защита на неприкосновеността на личния живот).

5.3. Въздействие върху националните съдебни системи

- Вариант 1: различията между системите на държавите членки ще се запазят, като може дори да се задълбочат.
- Вариант 2: цялостното въздействие ще е ограничено, тъй като незадължителният характер на този вариант за политика не може да доведе до сериозни резултати.
- Варианти 3 и 4 ще окажат положително въздействие върху съдебните системи на държавите членки, тъй като ще повишат правната сигурност чрез въвеждането на общо договорени минимални стандарти относно закрилата на уязвимите заподозрени и обвиняеми във всички държави — членки на ЕС. Всички държави членки ще бъдат задължени да въведат промени в националното си наказателнопроцесуално законодателство. Тези варианти освен това ще засилят значително съдебното сътрудничество, тъй като ще намалеят различията в начина,

по който държавите членки предоставят някои права на уязвимите заподозрени и обвиняеми.

5.4. Финансово и икономическо въздействие

- Вариант 1: Този вариант не е свързан с незабавна финансова тежест.
- Вариант 2: Финансовата тежест, произтичаща от този вариант, ще зависи от степента на привеждане в действие от страна на държавите членки. Максималният размер на общите финансови разходи се оценява на приблизително **20,2 милиона EUR** (обучение на съдиите и полицейските служители и евентуални разходи за проучване, семинари и др.).
- Вариант 3: Очаква се общите разходи да са в **размер, който е среден** между четирите варианта. Общите разходи възлизат на **100,1 млн. EUR (за децата)** и на **минимум 40,3 млн. EUR и максимум 72,8 млн. EUR (за уязвимите пълнолетни лица)**.
- Вариант 4: Очаква се общите разходи да са най-високи измежду четирите варианта. Общите разходи възлизат на **164,2 млн. EUR [182,8 млн. EUR, ако се включи обучението]** (за децата) и на **минимум 134,4 млн. EUR и максимум 228,9 млн. EUR [153 млн. EUR до максимум 247,5 млн. EUR, ако се включи обучението]** (за уязвимите пълнолетни лица).

6. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ / ПРЕДПОЧЕТЕН ВАРИАНТ

1) Деца

Оценката доведе до избор на предпочитан вариант за децата под формата на директива, която съчетава елементи от вариант 3 и вариант 4.

Такава директива ще осигури **минимални гаранции за децата, които са заподозрени или обвиняеми по наказателно производство в ЕС**. Тя ще бъде **правно обвързваща** за държавите членки и след като бъде приведена в действие ще повиши равнището на закрила в ЕС.

При комбинирането на елементи от вариант 3 и вариант 4 се вземат под внимание съображения, свързани със субсидиарността и пропорционалността, и то има ясна европейска добавена стойност, тъй като се укрепват минималните стандарти, основани на съдебната практика на ЕСПЧ, и международните стандарти по отношение на процесуалните гаранции за децата, които са заподозрени или обвиняеми по наказателно производство.

Общите разходи възлизат на 136,2 млн. EUR [154,8 млн. EUR, ако се включи обучението]⁶. Всички държави членки ще бъдат засегнати, но в различна степен. Общите разходи по държави членки ще бъдат както следва:

AT: 3 564; BE: 802; BU: 714; CY: 94; CZ: 996; DE: 35 982; DK: 413; EE: 170; EL: 1 042; ES: 2 175; FI: 3 545; FR: 17 950; HU: 667; IE: 1 309; IT: 4 978; LT: 346; LV: 134; LU: 172; MT: 22; NL: 3 225; PL: 2 548; PT: 495; RO: 1 130; SE: 7 330; SK: 337; SI: 112; UK: 45 907⁷

2) Пълнолетни лица

Трудността да се формулира общо определение, а следователно и приложното поле на предвижданата инициатива, както и наличието на малък брой релевантни

⁶ Включително разходи за обучение.

⁷ Без разходите за обучение.

международни стандарти и разпоредби за уязвимите пълнолетни лица изключиха варианта за предприемане на правно обвързващо действие във връзка с гаранциите за уязвимите пълнолетни лица.

Оценката доведе до избор на предпочитан вариант за уязвимите пълнолетни лица под формата на **препоръка**, която **съчетава елементи от вариант 3 и вариант 4**.

При комбинирането на елементи от вариант 3 и вариант 4 се вземат под внимание съображения, свързани със субсидиарността и пропорционалността, и то има ясна европейска добавена стойност, тъй като се укрепват минималните стандарти, основани на съдебната практика на ЕСПЧ, и международните стандарти по отношение на процесуалните гаранции за уязвимите пълнолетни лица, които са заподозрени или обвиняеми по наказателно производство.

Общите разходи са в рамките на **70,9 млн. — 133,6 млн. EUR** [89,5 млн. — 152,2 млн. EUR, ако се включи обучението]⁸. Всички държави членки ще бъдат засегнати, но в различна степен. Общите разходи по държави членки ще бъдат както следва (мин. — макс.):

AT 847 — 1 397; **BE** 1 159 — 2 289; **BU** 762 — 1 554; **CY**: 82 — 149; **CZ**: 1 056 — 1 940; **DE**: 8 363 — 15 367; **DK**: 4 455 — 8 818; **EE**: 136 — 251; **EL**: 1 152 — 2 114; **ES**: 4 606 — 8 464; **FI**: 435 — 780; **FR**: 6 384 — 11 709; **HU**: 1 021 — 1 878; **IE**: 839 — 1 424; **IT**: 6 005 — 10 998; **LT**: 346 — 634; **LV**: 233 — 425; **LU**: 49 — 91; **MT**: 41 — 77; **NL**: 1 342 — 2 415; **PL**: 3 197 — 5 762; **PT**: 1 080 — 1 983; **RO**: 2 190 — 4 023; **SE**: 769 — 1 387; **SK**: 551 — 1 009; **SI**: 205 — 376; **UK**: 23 430 — 45 869⁹

[Тези разходи са изчислени въз основа на предположението, че препоръката ще бъде приведена в действие от всички държави членки].

Тези разходи не вземат под внимание **евентуалните икономии на разходи**, които могат да възникнат в резултат на намаляване на текущите разходи за производствата по жалби пред ЕСПЧ и пред националните съдилища, повторно провеждане на съдебни процеси, финансови обезщетения, прекратяване на наказателното преследване поради нарушение на правото на справедлив съдебен процес на заподозрения. По-специално, задължителният достъп до адвокат ще доведе до по-добра правна защита, което ще намали необходимостта от повтаряне на разпитите и ще способства за рационализирането на разследванията и съдебните заседания и за намаляване на мерките с лишаване от свобода. В дългосрочен план финансовото въздействие следва постепенно да намалее, тъй като процесуалните гаранции за уязвимите лица ще се подобрят и правните средства за защита при нарушения на правото на справедлив съдебен процес ще се използват по-рядко.

7. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА

Срокът за транспониране на предлаганата Директива за децата ще бъде две години след влизането ѝ в сила. Що се отнася до предлаганата Препоръка за уязвимите пълнолетни лица, Комисията ще оцени начина, по който тя е приведена в действие, най-късно след три до четири години след публикуването ѝ.

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

⁸ Включително разходи за обучение.

⁹ Без разходите за обучение.

да се получи ясна представа за ефективността на предложенията, както в количествен, така и в качествен аспект, ще бъдат използвани специални показатели за децата и уязвимите пълнолетни лица.