

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 8.7.2009
SEC(2009) 916

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

придружаващ

Предложение за

РАМКОВО РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

относно правото на устен и писмен превод в наказателното производство

РЕЗЮМЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

{COM(2009) 338 окончателен}
{SEC(2009) 915}

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

РЕЗЮМЕ

1. ИСТОРИЯ НА ДОСИЕТО

Правото на обвиняемите и заподозрените на справедлив съдебен процес е основно право, което Европейският съюз зачита в съответствие с член 6, параграф 2 от Договора за Европейския съюз. Юристите и държавите-членки са единни в становището се, че една от предпоставките за взаимно доверие е националните наказателноправни системи на държавите-членки да дават на заподозрените и на обвиняемите, независимо от тяхната националност, минимални гаранции. Действията в тази сфера бяха приоритет в рамките на Програмата от Хага. В законодателната програма на Комисията за 2009 г. се предвижда ново предложение. Оценката на въздействието прави преценка на вариантите за това предложение.

2. ПОЛИТИЧЕСКИ МАНДАТ, ПРАВНО ОСНОВАНИЕ И КОНСУЛТАЦИИ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ

Правата на защитата се посочват изрично в заключенията от Тампере и винаги са били неделима част от дневния ред на взаимното признаване в ЕС. С цел улесняване и постигане на по-голяма експедитивност на разследването и наказателното преследване в трансгранични случаи са приети редица инструменти. Въпреки това към днешна дата не съществува инструмент, който да подобрява правното положение на лицата, обект на трансгранични производства. Тази липса на равновесие въздейства отрицателно на взаимното доверие сред държавите-членки, което от своя страна изисква действие на равнище ЕС.

След излязлата през 2003 г. Зелена книга относно процесуалните гаранции Комисията през април 2004 г. прие предложение за рамково решение в тази сфера. По него не беше постигнато съгласие и работата по текста беше временно спряна. Предложението на Комисията беше на основание член 31, параграф 1, буква в) от Договора за Европейския съюз. Правната служба на Съвета излезе със становище, в което потвърди, че посоченото правно основание е уместно.

На 26/27 март 2009 г. Комисията беше домакин на среща на експерти. В повечето от отговорите предпочитание се отдаваше на законодателното действие, придружено от незаконодателни мерки. Мнозинството от участниците се противопоставиха на ограничаването на предложението до трансграничните случаи. Оценката на въздействието беше обсъдена в две от заседанията на съставената от различни служби управителна група. При подготовката на настоящата оценка на въздействието Комисията използва няколко допълнителни източника на информация, в т.ч. и 5 разработки.

3. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

Проблемът, който има различни правни и социални аспекти, може да бъде резюмиран, както следва:

- Засилено движение в ЕС, остарели разпоредби и непоследователно прилагане на съществуващите международни стандарти (ЕКПЧ) на равнище държавите-членки.

- За задържанията, водещи до трансфери в рамките на европейска заповед за арест, се счита, че не попадат в приложното поле на член 6 от ЕКПЧ, тъй като те се определят като екстрадиция.
- Взаимното признаване може да работи ефективно само ако държавите-членки са убедени в справедливото вземане на съдебните решения в другите държави-членки.
- Сред гражданите и юристите се е създало впечатлението, че съдебните системи на държавите-членки, различни от тяхната собствена, са несправедливи, а правна защита на международно равнище те не могат да получат, тъй като Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) е претоварен с жалби.
- Един от аспектите на този проблем е фактът, че на обвиняемия не се гарантира достъп до съответните услуги за писмен и устен превод.

4. НЕОБХОДИМОСТ ОТ ДЕЙСТВИЕ НА РАВНИЩЕ ЕС

В едно от изследванията на Свободния университет на Брюксел се констатира, че ефективността на мерките за взаимно признаване се влошава поради недоброто равнище на взаимното доверие. В отсъствието на съответните стандарти, с които да се защитават правата на заподозрените да разбират процеса, съществува риск вече установеният дисбаланс между прокуратурата и обвиняемия да се засили още повече и в крайна сметка да се отрази неблагоприятно на интересите на правораздаването в ЕС.

Към днешна дата държавите-членки са постигали в различна степен съответствие със своите задължения за справедлив процес, които произтичат предимно от националното право и ЕКПЧ, като поради това са налице несъответствия в равнищата на даваните гаранции. Чрез законодателството ЕС би могъл да изясни правните задължения да се гарантира правото на справедлив процес в контекста на наказателното право на ЕС.

5. ЦЕЛИ

Общата цел е повишаване на взаимното доверие с цел по-добро прилагане на взаимното признаване. При повишеното взаимно доверие може да се очаква, че съществуващите инструменти на ЕС за взаимно признаване ще работят по-добре.

Общата цел може да бъде предадена чрез следните конкретни цели:

- 1) осигуряване на общи минимални стандарти за процесуалните права във всички производства, в т.ч. екстрадиция и европейска заповед за арест;
- 2) гаранции за това, че гражданите са информирани по какъв начин могат да се ползват от тези общи минимални стандарти, независимо къде в ЕС се намират.

6. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКА

1: Запазване на съществуващото положение

Може да се очаква, че ако не бъдат предприети действия на равнище ЕС, развитието ще бъде като това, представено в раздел 4. Този вариант се основава на допускането, че от държавите-членки се очаква да се съобразяват с изискванията на ЕКПЧ и да осигуряват минимални гаранции в своите национални производства.

2: Утвърждаване на незаконодателни мерки (най-добри практики)

Ще се предприемат мерки за обмен на национални най-добри практики и разработване на насоки на ЕС. Целта на този вариант ще бъде постигане на по-добро познаване на стандартите на ЕКПЧ чрез разпространяване и препоръчване на практики, които способстват постигането на съответствие с ЕКПЧ. Вариантът няма да постигне допълнително сближаване на правните стандарти.

3: Нов инструмент, обхващащ всички права

За да бъде успешен този вариант, ще бъде необходим нов договор с експлицитно правно основание и различна (обикновено право на Общността) законодателна процедура. Ако законодателството бъде успешно прието, последващото му прилагане от държавите-членки, мониторингът от страна на Комисията и крайната правна защита от Съда на Европейските общности ще спомогнат за заличаването на различията в постигането на съответствие с ЕКПЧ. За реалното укрепване на взаимното доверие могат да бъдат нужни и практически мерки.

4: Мярка, ограничена до трансграничните случаи

Този вариант несъмнено би представлявал само една първа стъпка, но ако постигне успех, той би допринесъл за укрепване на взаимното доверие и би спомогнал за преодоляване на съпротивата срещу въвеждането на допълнително законодателство. Ще бъде необходимо обаче той да бъде внимателно обмислен, така че да бъдат съответно обхванати всички потенциални въпроси на дискриминация между категориите заподозрени, участващи в трансгранично и в национално производство.

5: Подход „стъпка по стъпка“, в началото на който са мерки относно достъпа до устен и писмен превод

Този вариант предполага ново рамково решение, изискващо от държавите-членки да осигуряват минимални стандарти единствено за достъп до устен и писмен превод. Правата следва да се прилагат за всяко лице, заподозряно или обвинено в извършването на престъпление от момента, в който то е уведомено от компетентните органи, че е заподозряно в извършването на престъпление, до момента, в който е окончателно осъдено. Този вариант може да бъде с различно приложно поле и да предвижда 2-те права да се прилагат или а) само при трансгранични случаи, или б) при всички случаи.

7. АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА РАЗЛИЧНИТЕ ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКА

1 Запазване на съществуващото положение

Липсата на действия на ЕС в тази сфера може в крайна сметка да стане причина за забавянето на напредъка в съдебното сътрудничество по наказателноправни дела, а оттам и в изграждането на общо пространство на свобода, сигурност и правосъдие.

2 Най-добра практика

Положителни въздействия: препоръките относно най-добрата практика могат да доведат до известно подобрене, ако държавите-членки решат да ги следват. Отрицателни въздействия: голяма част от този вариант преповтаря съдържание, което е включено от Съвета на Европа в неговите препоръки и от други експерти в техните становища, но още не е изпълнено. Този вариант може да донесе и разочарование за ЕП, заинтересованите страни и някои държави-членки, които са за обвързващ инструмент.

3 Нов инструмент, обхващащ всички права

Положителни въздействия: едно рамково решение от този вид би повишило равнището на правна сигурност сред държавите-членки. То би било обвързващ инструмент, с който се подобрява степента на съответствие със стандартите на ЕКПЧ с цел гарантиране на справедлив процес. Едновременното обхващане на всички права в рамките на един пакет обаче означава, че на разположение ще има по-малко време за разработване на всяко едно от правата и че взаимните компромиси ще „смекчат“ текстовете. Ако Договорът от Лисабон влезе в сила, единодушие вече няма да се изисква.

4 Само трансгранични дела

Общоприето определение на понятието „трансгранично дело“ не съществува. Държавите-членки проявяват известно нежелание да дадат определение за трансгранично дело, както и да приемат законодателство, за което е необходимо такова определение.

Икономическото отражение на този вариант би било двупосочно: 1) разходи по създаването на служби, които да обезпечат правата и 2) печалби от по-малките разходи за обжалване. Възможен риск при този вариант би било понижаването на степента на взаимно доверие, тъй като може да се създаде впечатлението, че съществува двустепенна правораздавателна система — една за националните дела и една за трансграничните. Положително въздействие: този вариант ще удовлетвори държавите-членки, които се застъпваха за мярка, ограничена до трансграничните дела. Отрицателно въздействие: една мярка, която се стреми към ограничаване на периметъра, би могла да доведе до объркване, тъй като едно и също дело може да се описва и класифицира като трансгранично или национално от различните държави-членки. Съответствие: за държавите-членки може да бъде трудно на практика да класифицират делата и така неизбежно да възникват грешки/спорове.

5 Подход „стъпка по стъпка“

Икономическото въздействие на този вариант ще бъде двупосочно, както това на варианта по-горе за трансграничните дела. Положително въздействие: мярка от този вид би довела до повишаване на качеството и осигуряването на устен и писмен превод. Тя би допринесла за израждането на взаимно доверие. С нея ще се гарантира справедлив съдебен процес, когато заподозреният не разбира наказателното производство, правата си или всички обвинения, които са му повдигнати. Отрицателно въздействие: ще се създаде финансова и административна тежест за държавите-членки, които понастоящем не предлагат обучение на правни устни и писмени преводачи. Ще бъде необходима оценка/проследяване на съответствието и това също ще създаде допълнителна тежест.

По време на експертната среща от март 2009 г. експертите, в т.ч. делегатите от държавите-членки приветстваха предложението като начало да се работи само по това право. През март 2009 г. ГД „Устни преводи“ оповести окончателния доклад на Форума за обсъждане на многоезичието и обучението на устни преводачи. Препоръките могат да бъдат използвани в бъдещ документ относно най-добрите практики.

8. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

+++ Силно положително въздействие

0 Нулево въздействие

--- Силно отрицателно въздействие

Вариант	Резултат спрямо целите и съгласуваност с други съществуващи политики на ЕС		Въздействие върху обществото и основните права	Ефективност	Политическа осъществимост
	Осигуряване на минимални стандарти за процесуалните права в наказателните производства	Гарантиране осведомеността на гражданите относно това как могат да се ползват от минималните стандарти			
1. Запазване на съществуващото положение — без действие на равнище ЕС	0 Нито една от целите няма да бъде изпълнена без действие на равнище ЕС		0 Запазването на дисбаланса между правата и съдебното сътрудничество може да се отрази неблагоприятно на правораздаването и взаимното доверие в ЕС.	0 Без разходи за държавите-членки	ЕП и повечето държави-членки очакват действие на ЕС.
2. Необвързваща/незаконодателна мярка, с която се определя „най-добра практика на ЕС“	+	++	+	-	Всички държавите-членки споделят мнението, че известно количество законодателни мерки е необходимо. Опитът говори, че
	В зависимост от волята на държавите-членки за изпълнение. Няма да доведе до хармонизиране на	Една добре организирана информационна кампания в целия ЕС може да повиши	Ако държавите-членки следват насоките последователно, то правата на обвиняемите ще бъдат	В зависимост от изпълнението. Основният разход ще бъде във връзка с обучението и може да	

Вариант	Резултат спрямо целите и съгласуваност с други съществуващи политики на ЕС		Въздействие върху обществото и основните права	Ефективност	Политическа осъществимост
	Осигуряване на минимални стандарти за процесуалните права в наказателните производства	Гарантиране осведомеността на гражданите относно това как могат да се ползват от минималните стандарти			
	стандартите.	осведомеността за правата по ЕКПЧ и възможните действия, ако едно лице счита, че те не са били спазени.	спазвани.	се покрива от обучаемите. За големите държави-членки (източник Обединеното кралство) се предвиждат безвъзмездни средства в размер на прикл. 5000 EUR за всяка обучаваща организация.	необвързващите насоки няма да бъдат последователно спазвани.
3. Повторно внасяне на инструмента от 2004 г., обхващащ всички права	+++ Определя всеобхватни общи стандарти	+ Без съпътстващи мерки един всеобхватен документ сам по себе си не би могъл да повиши обществената осведоменост, но би привлякъл вниманието на националните медии към по-оспорваните елементи.	+++ Правата на всички обвиняеми ще бъдат гарантирани в съответствие с ЕКПЧ. Ще се осигури основа за взаимно доверие в целия ЕС. Впечатлението за стандартите в правораздаването би могло да насърчи повече граждани да упражняват правото си	--- Очаква се, че разходите ще бъдат значителни, особено за правна помощ в държавите-членки, които не предоставят такава към момента.	Вариантът ще бъде отхвърлен отново от б-те държави-членки, които се противопоставиха на предложението през 2006 г. Договорът от Лисабон може да даде възможност настоящото (от 2004 г.) предложение да бъде прокарано с квалифицирано

Вариант	Резултат спрямо целите и съгласуваност с други съществуващи политики на ЕС		Въздействие върху обществото и основните права	Ефективност	Политическа осъществимост
	Осигуряване на минимални стандарти за процесуалните права в наказателните производства	Гарантиране осведомеността на гражданите относно това как могат да се ползват от минималните стандарти			
			на свобода на движение.		мнозинство с възможност за неучастие.
4. Инструмент относно всички права, но ограничен до трансграничните дела	++ Ще даде ограничени общи стандарти, но не за всички граждани, обвинени в извършването на престъпление.	- И в този случай без съпътстващи мерки обществената осведоменост няма да бъде повишена. Внимание от страна на националните медии, евентуално враждебно, към гарантирането на правата само на участващите в трансгранични дела и евентуално подвеждащи репортажи по темата.	- На обвиняемите ще се гарантират едни и същи права независимо къде в ЕС са задържани. Опасност от създаване на 2 групи обвиняеми — по трансгранични и по национални дела, която да доведе до дискриминация, която може да неутрализира ползите.	-- Ще зависи от дела на делата, счетени за „трансгранични“ и ще бъде различна за различните държави-членки, като за нея няма да има статистически данни. Въпреки това се очаква разходите да бъдат големи.	Вероятно е определението на „трансгранично дело“ да бъде оспорвано, особено с оглед на това, че то може да доведе до опасения относно наличие на положителна дискриминация във връзка с основните права. Малко вероятно е вариантът да бъде приемлив от вариант 3.
5а. Рамково решение, ограничено до правото на писмен и устен превод единствено при трансгранични дела	+ Общи стандарти ограничени единствено до сферата, в която се счита, че те са най-	- Както и по-горе враждебният интерес от страна на медиите може да бъде	- На обвиняемите ще се гарантират едни и същи права за писмен и устен превод	- Разходите ще зависят от дела на делата, счетени за „трансгранични“ и ще	Очаква се повечето или всички държави-членки да подкрепят този вариант, ако се постигне консенсус по

Вариант	Резултат спрямо целите и съгласуваност с други съществуващи политики на ЕС		Въздействие върху обществото и основните права	Ефективност	Политическа осъществимост
	Осигуряване на минимални стандарти за процесуалните права в наказателните производства	Гарантиране осведомеността на гражданите относно това как могат да се ползват от минималните стандарти			
	нужни, но без да се предоставят на всички граждани, обвинени в извършването на престъпление. Ще бъде показан напредък и поетапен подход.	подвеждащ.	независимо къде в ЕС за били задържани. Опасност от създаване на 2 групи обвиняеми — по трансгранични и по национални дела, която води до дискриминация, която може да неутрализира ползите.	бъдат различни за различните държави-членки. Статистически данни няма да бъдат налични.	определението за „трансграничен“. Тестът за пропорционалност ще бъде удовлетворен, тъй като действието няма да надхвърля необходимото за постигане целите на Договора. Ще бъде изпълнен и принципът на субсидиарност, тъй като този вариант няма да се намесва в чисто националните дела.
5б. Рамково решение, ограничено до правото на писмен и устен превод при всички дела	++ Общи стандарти, ограничени единствено до сферата, в която се счита, че те са най-нужни	0 Малко вероятно е без съпътстващи мерки да има отражение върху осведомеността.	+ Ще осигури повече равенство на достъпа до правосъдие, като въплъти правото за разбиране на обвиненията и процеса.	-- Разходите на една голяма държава-членка за достъп до адекватен устен превод (източник Обединеното кралство) се изчисляват на близо 40 млн. EUR годишно. Разходите за писмен превод зависят от	Повечето държави-членки биха подкрепили действие в тази сфера.

Вариант	Резултат спрямо целите и съгласуваност с други съществуващи политики на ЕС		Въздействие върху обществото и основните права	Ефективност	Политическа осъществимост
	Осигуряване на минимални стандарти за процесуалните права в наказателните производства	Гарантиране осведомеността на гражданите относно това как могат да се ползват от минималните стандарти			
				тарифите, преобладаващи в отделните държави-членки.	

Резюме на варианта „стъпка по стъпка“

Уместност по отношение на целите	Въздействие върху обществото и основните права	Разходи	Политическа осъществимост и становища на заинтересованите страни
Напълно отговарят на целите, при условие че държавите-членки изпълняват насоките	Общи стандарти, ограничени единствено до сферата, в която се счита, че те са най-нужни. Ще бъде показан напредък и поетапен подход.	Разходите ще зависят от дела на делата, сметени за „трансгранични“ и ще бъдат различни за различните държави-членки. За големите държави-членки (Обединеното кралство) разходите за достъп до адекватен устен превод са около 40 млн. EUR годишно.	Както по-горе — повечето държави-членки очакват законодателно действие със съпътстващи мерки.

		<p>Разходите за писмен превод зависят от тарифите, преобладаващи в отделните държави-членки.</p> <p>Разходите за съпътстващите мерки ще зависят от това как се реализират те. Основният разход ще бъде във връзка с обучението и може да се покрива от обучаемите. За всяка обучаваща организация правителството на Обединеното кралство е предоставило безвъзмездни средства в размер на 5000 EUR.</p>	
--	--	---	--

9. По-подробно представяне на подхода „стъпка по стъпка“

Този вариант ще даде възможност за реализирането на поетапен подход „стъпка по стъпка“, в който ще има място за дългосрочен план за действие за постепенното сближаване на законите в сферата на процесуалните права. Подходът ще зависи в по-малка степен от Договора от Лисабон, отколкото този във вариант 3.

Този подход ще доведе до подобрене в качеството на осигурявания устен и писмен превод, което ще допринесе за изграждането на взаимно доверие. С него ще се гарантира един по-справедлив съдебен процес, когато заподозреният не разбира производството, правата си или всички обвинения, които са му повдигнати. При този вариант ще се създаде допълнителна финансова и административна тежест за държавите-членки, които понастоящем не предлагат обучение на правни устни и писмени преводачи.

Зачитането на правото на писмен и устен превод е от основно значение, но не е достатъчно за постигането на взаимно доверие. То обаче е право от основна важност, доколкото позволява упражняването на останалите права като правото на правна помощ или правото на получаване на информация за собствените права. Разбирането на производството е предпоставка за утвърждаването на останалите права на личността на справедлив съдебен процес.

10. Мониторинг и оценка

Всяко едно предложение на Комисията би предвидило задължение за държавите-членки да уведомят в определен срок Комисията за законодателството за прилагането му и да представят таблица на съответствието. След това Комисията ще изготви доклад за прилагането, в който ще посочи коя държава-членка е спазила задълженията си да транспонира рамковото решение. Показателите, които могат да бъдат използвани за оценяване на съответствието, са доколко е било предлагано обучение, дали е бил налице регистър и какъв е бил броят на предоставените устни и писмени преводачи. За проследяване на положителното развитие в оценката, която дава общественото мнение за справедливостта на правораздаването в ЕС, би могло да бъде използвано проучване на Евробарометър.