



Брюксел, 27.11.2013 г.
COM(2013) 820 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

**Постигане на напредък по Програмата на Европейския съюз в областта на
процесуалните гаранции за заподозрените или обвиняемите — укрепване на
основите на европейското пространство на наказателно правосъдие**

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

Постигане на напредък по Програмата на Европейския съюз в областта на процесуалните гаранции за заподозрените или обвиняемите — укрепване на основите на европейското пространство на наказателно правосъдие

Добре известна е максимата: „Не е достатъчно да се правораздава, нужно е освен това правораздаването да е видимо“. В контекста на европейското пространство на правосъдие това означава, че гражданите не само трябва да имат право на справедлив съдебен процес навсякъде в Европейския съюз, но и да бъдат сигурни, че могат да разчитат на него, когато упражняват правото си на свободно движение в Европейския съюз. Необходимо е също така съдебните органи на държавите членки да могат да имат доверие в справедливото функциониране на съдебните системи на другите държави членки.

С цел да се развие пространството на правосъдие, основано на взаимно признаване и доверие, в Стокхолмската програма¹ беше поискано от Комисията да представи предложения за укрепване на процесуалните права на заподозрените или обвиняемите². Този политически мандат за поставяне на силен акцент върху укрепването на правата на гражданите в наказателното производство, за да се гарантира правото на справедлив съдебен процес в целия Европейски съюз, доведе до изготвяне от Комисията на Програмата в областта на процесуалните права.

С настоящия пакет се продължава успешната законодателна програма. Постепенно беше постигнат много добър напредък — Европейският съюз прие три директиви относно процесуалните права.

- Директивата относно правото на **устен и писмен превод** в наказателното производство беше приета през 2010 г. и трябва да бъде транспонирана до 27 октомври 2013 г.³ На заподозрените или обвиняемите ще бъде осигурен безплатен устен превод не само по време на съдебното производство, но и по време на полицейски разпити и важни срещи с адвоката им, както и писмен превод на документи от съществено значение за упражняването на правото им на защита.
- През 2012 г. последва Директивата относно правото на **информация** в наказателното производство, която трябва да бъде транспонирана до 2 юни 2014 г.⁴ На заподозрените лица, които са арестувани, винаги трябва да се предоставя писмена декларация за правата им, съставена на прост и достъпен език, съдържаща информация за техните права. При необходимост тя се превежда.
- През октомври 2013 г. беше приета Директивата относно **правото на достъп до адвокат и правото на осъществяване на връзка с трети лица при задържане**⁵. Тази мярка е в основата на Програмата в областта на

¹ ОВ С 115, 4.5.2010 г., стр. 1.

² ОВ С 291, 4.12.2009 г., стр. 1.

³ Директива 2010/64/ЕС от 20 октомври 2010 г., ОВ L 280, 26.10.2010 г., стр. 1—7.

⁴ Директива 2012/13/ЕС от 22 май 2012 г., ОВ L 142, 1.6.2012 г., стр. 1—10.

⁵ Директива 2013/48/ЕС от 22 октомври 2013 г., ОВ L 294, 6.11.2013 г., стр. 1—12.

процесуалните права. На заподозрените лица се гарантира правото да се срещат с адвокат от най-ранните етапи на производството до неговото приключване. Освен това всяко задържано лице има възможност да осъществи връзка със семейството си, а ако е арестувано в друга държава от ЕС — с консулството.

Тези директиви бележат ключови етапи по пътя към укрепването на процесуалните права на гражданите на ЕС. Новостите в Договора от Лисабон, отнасящи се до областта на наказателното право, включително гласуването с квалифицирано мнозинство в Съвета и ролята на Европейския парламент като съзаконодател, доведоха до приемането на тези новаторски актове, които бяха изготвени със съвместните усилия на институциите.

Наред с тях през юни 2011 г. беше публикувана Зелена книга относно прилагането на законодателството на ЕС по наказателноправни въпроси в областта на **задържането**, в която се изследват връзките между задържането и взаимното доверие в ЕС. Условието на задържане могат да окажат пряко въздействие върху безпрепятственото функциониране на процедурата по взаимно признаване на съдебни решения, тъй като условията на задържане, които не отговарят на изискванията, могат да доведат до съдебен отказ за предаване на издирваното лице, например в производствата по европейска заповед за арест⁶. Отговорите и техният анализ са публикувани на уебсайта на Комисията. Според заключението, въпреки че предварителното задържане и насърчаването на заместването му с алтернативни мерки са важни въпроси, повдигнати от държавите членки и гражданското общество, правилното и навременното прилагане на съществуващото законодателство на ЕС остава приоритет⁷.

С настоящото съобщение се представя **пакет от пет правни мерки, чиято цел е да се постигне напредък по Програмата в областта на процесуалните права и да се укрепят още повече основите на европейското пространство на наказателно правосъдие**. След неотдавнашното успешно приемане на трите директиви относно процесуалните права пакетът представлява следващата стъпка в тази посока.

Той се състои от **три предложения за директиви** относно:

- (1) укрепването на някои аспекти на **презумпцията за невиновност** и на правото на лицата да присъстват на съдебния процес в наказателното производство;
- (2) специалните гаранции за **децата**, заподозрени или обвиняеми по наказателни производства; и
- (3) **временната правна помощ** за заподозрените или обвиняемите, които са задържани, и правната помощ при производствата по европейска заповед за арест.

Тъй като предприетите мерки трябва да бъдат пропорционални на целта на действията на ЕС, се предлагат и две **препоръки на Комисията** относно:

- (4) процесуалните гаранции за уязвимите лица, които са заподозрени или обвиняеми в наказателното производство; и
- (5) правото на правна помощ на заподозрените или обвиняемите в наказателното производство.

⁶ Рамково решение 2002/584/ПВР на Съвета от 13 юни 2002 г. относно европейската заповед за арест и процедурите за предаване между държавите членки, ОВ L 190, 18.7.2002 г., стр. 1.

⁷ http://ec.europa.eu/justice/newsroom/criminal/opinion/110614_en.htm.

1. МОТИВИ ЗА ПРЕДПРИЕМАНЕ НА ДЕЙСТВИЕ НА РАВНИЩЕТО НА ЕС

- *Общо основание: Хартата на основните права на Европейския съюз и Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи*

Традиционно в ЕС се поставя силен акцент върху развитието и насърчаването на основните права. Хартата на основните права на Европейския съюз („Хартата на ЕС“) и Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ) формират основата за защитата на правата на заподозрените или обвиняемите в системите за наказателно правосъдие в Европейския съюз. Хартата на ЕС стана правнообвързваща по силата на Договора⁸, който освен това предвижда, че Европейският съюз ще се присъедини към ЕКПЧ⁹. Всички държави членки са страни по ЕКПЧ. Правото на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес, презумпцията за невинност и правото на защита, предвидени в членове 47 и 48 от Хартата на ЕС и в член 6 от ЕКПЧ, трябва да бъдат гарантирани в пространството на правосъдие на ЕС. Това означава, че за обхванатите от пакета права вече е налице съществена правна уредба, която е призната в държавите членки.

Промяна на акцента: засилването на сигурността благодарение на процесуалните права и взаимното доверие като условие за взаимното признаване

През десетте години, предхождащи влизането в сила на Договора от Лисабон, законодателството на ЕС беше съсредоточено върху това да се улесни борбата с престъпността, което доведе до внушителен брой инструменти за съдебно сътрудничество и взаимно признаване, насочени към наказателното преследване на извършителите на престъпления. Най-известният сред тях е Рамковото решение относно европейската заповед за арест, което позволява издирваните лица да бъдат предавани бързо между държавите членки. Целта е преди всичко да се гарантира, че свободното движение на гражданите в ЕС не затруднява трансграничното правоприлагане.

Тези инструменти на ЕС позволяват на националните съдебни органи да признават взаимно, лесно и бързо мерките по разследване и осъдителните присъди срещу обвиняемите в целия Европейски съюз. Приема се, че искането трябва да бъде признато и изпълнено, тъй като всяка държава членка разполага с правосъдна система, която гарантира в сравнително еднаква степен правата на справедлив съдебен процес.

Системата за взаимно признаване може да функционира удовлетворително само ако всяка държава членка има доверие в системите за наказателно правосъдие на останалите държави членки. Въпреки това защитата на процесуалните права на заподозрените и обвиняемите все още варира значително сред държавите членки. Това положение води до пропуски в процеса на изграждане на взаимното доверие, необходимо между държавите — членки на ЕС. За да коригира тези пропуски, Европейският съюз трябва да гарантира, че всички държави членки поддържат общо минимално равнище на процесуалните права и че тези права могат да бъдат упражнени посредством правото на ЕС.

Ето защо Договорът от Лисабон позволява да се предприемат действия на равнището на ЕС относно правата на физическите лица в наказателното производство, което е отразено в член 82, параграф 2, буква б) от ДФЕС. Това е посочено и в мандата, който Европейският съвет даде на Комисията за периода 2010 — 2014 г.: „...*бе постигнат сериозен напредък в съдебното и полицейското сътрудничество в областта на*

⁸ Член 6, параграф 1 от ДЕС.

⁹ Член 6, параграф 3 от ДЕС.

мерките за улесняване на наказателното преследване. Вече е време да се предприемат действия за подобряване на баланса между тези мерки и защитата на процесуалните права на лицата. Следва да се положат усилия за укрепване на процесуалните гаранции и зачитането на принципите на правната държава при наказателните производства, независимо от това къде на територията на Европейския съюз гражданите са решили да пътуват, учат, работят или живеят.¹⁰

- *Доверие на гражданите в наличието на равни процесуални права*

Необходимостта от защита на правата на справедлив съдебен процес на заподозрените или обвиняемите е с ясно изразено трансгранично измерение. Около 14,1 милиона граждани на ЕС живеят постоянно извън държавата си на произход¹¹, 10 % от гражданите на ЕС са живели и работили в чужбина в даден момент от живота си, а 13 % са били в чужбина с цел образование или обучение¹². Тъй като гражданите постоянно пътуват и прекосяват граници в Европейския съюз и така рискуват да се окажат участници в наказателни производства извън територията на тяхната собствена страна, Европейският съюз трябва да гарантира, че са налице равни процесуални права в рамките на наказателното производство.

2. ПОДХОДЯЩ МОМЕНТ ЗА ДОБРЕ ОБМИСЛЕНИ МЕРКИ ЗА ПОСТИГАНЕ НА НАПРЕДЪК ПО ПРОГРАМАТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ В ОБЛАСТТА НА ПРОЦЕСУАЛНИТЕ ПРАВА

- *Защо е необходимо да направим повече на равнището на ЕС?*

След като бъдат приложени от държавите членки, наскоро приетите директиви в областта на процесуалните права ще утвърдят възможността на заподозрените или обвиняемите да се възползват от широк кръг основни гаранции. Въпреки това Програмата в областта на процесуалните права трябва да бъде доразвита.

- Заподозрените или обвиняемите ще бъдат незабавно информирани относно правото им да запазят мълчание, но какво ще се случи, ако се възползват от това право? В някои от държавите членки съдебните органи могат да сметат, че това мълчание потвърждава доказателства срещу лицето. Правата на справедлив съдебен процес трябва да бъдат закрепени върху солидна основа и закрилата на **презумпцията за невинност** трябва да бъде гарантирана навсякъде в ЕС.
- Устен и писмен превод ще бъде осигурен за лицата, които не говорят или не разбират езика, на който се провежда наказателното производство. Какво обаче става с тези, които поради ранната си възраст или умствени увреждания например не са в състояние пълноценно да следят наказателното производство и да участват в него? Действащите директиви на ЕС, които предоставят гаранции на заподозрените и обвиняемите, се прилагат и по отношение на децата. Независимо от това, заинтересованите страни и държавите членки признават, че поради характерната си уязвимост децата се нуждаят от специална завишена защита, като например задължителна правна помощ от адвокат, ако са изправени пред полицията или системата за наказателно

¹⁰ Съображение 10, ОВ С 291, 4.12.2009 г., стр. 1.

¹¹ Евростат, Статистически данни за миграцията и мигрантите (март 2013 г.).

¹² Евробарометър 337/2010.

правосъдие¹³. Понастоящем правата на справедлив съдебен процес на децата и на другите уязвими лица не са достатъчно добре гарантирани в ЕС — не съществува всеобхватна защита. Стокхолмската програма изрично предвижда да се приеме специфична мярка, която да осигури общи минимални правила, приложими за уязвимите лица. Тези минимални правила ще укрепят доверието на държавите членки в системите за наказателно правосъдие на другите държави членки и по този начин ще спомогнат за подобряването на взаимното признаване на решения по наказателноправни въпроси. Необходими са **специални гаранции**, за да се отговори на нуждите на децата и уязвимите лица в хода на наказателното производство.

- Директивата относно правото на достъп до адвокат предоставя на заподозрените или обвиняемите правото да се консултират с адвокат още в най-ранните фази на производството, като например при разпит от полицията. Но какво става, ако не могат да си позволят да платят на адвокат? В този случай ще имат нужда от **правна помощ**, за да се гарантира ефективното упражняване на правото на достъп до адвокат.

- *Необходимост от балансираны действия*

С цел да насърчи взаимното доверие между държавите членки при зачитане на принципа на пропорционалност (член 5 от ДЕС), Комисията представя балансиран пакет от мерки, които отчитат и уважават различията между правните традиции и системи на държавите членки, така както е предвидено в член 82, параграф 2 от ДФЕС. Всеки елемент е внимателно оценен, за да се вземе решение дали следва да бъдат предприети действия на равнището на ЕС, и в случай че такива бъдат предприети — да се реши на какво равнище и под каква форма, включително възможните разходи за държавите членки. В периоди на бюджетна консолидация, когато евентуалните разходи трябва да бъдат внимателно преценени, е очевидна необходимостта от предпазливост. Ето защо например, по отношение на правната помощ Комисията не предлага с пакета да се закрепят в директива правнообвързващи критерии за оценка на допустимостта на молбите за правна помощ. Разходите на държавите членки по предоставянето на временна правна помощ и на правна помощ в производствата по европейска заповед за арест ще бъдат ограничени.

- *Една по-широка перспектива: процесуалните гаранции и Европейската прокуратура*

Настоящият пакет ще допринесе и за укрепването на правните гаранции за лицата, участващи в производствата, образувани от Европейската прокуратура. Наскоро внесеното предложение за регламент на Съвета¹⁴ уточнява, че заподозряното лице има всички права, предоставени му от законодателството на ЕС, Хартата на ЕС и приложимото национално право, и изрично препраща към правото на правна помощ и презумпцията за невиновност. С въвеждането на по-силно защитени права ще се укрепят процесуалните гаранции в производствата, водени от Европейската прокуратура, и ще се засили общественото доверие в доброто функциониране на тази служба.

¹³ Вж. например Насоките на Комитета на министрите на Съвета на Европа за правосъдие, съобразено с интересите на детето.

¹⁴ Предложение за Регламент на Съвета за създаване на Европейска прокуратура COM(2013) 534 final, 17.7.2013 г.

3. ОСНОВНИ ЕЛЕМЕНТИ НА ПРЕДЛОЖЕНИЯТА

3.1. Солидна основа на правата на справедлив съдебен процес — презумпцията за невиновност

- *Презумпцията за невиновност — основен принцип на правосъдието*

Принципът, че ответникът се счита за невинен до доказване на противното с окончателно съдебно решение, и че обвинението трябва да докаже вината, е един от най-старите и важни принципи в наказателното производство, закрепен във всички значими международни и регионални актове относно правата на човека. По примера на член 6, параграф 2 от ЕКПЧ и член 11, параграф 1 от Всеобщата декларация за правата на човека, член 48, параграф 1 от Хартата на ЕС гласи: „Всеки обвиняем се счита за невинен до установяване на вината му в съответствие със закона.“

С течение на времето Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) е изяснил обхвата на презумпцията за невиновност. Член 6, параграф 2 от ЕКПЧ обхваща три ключови въпроса¹⁵: правото на обвиняемия да не бъде представян като виновен от публичните органи преди постановяването на окончателно съдебно решение¹⁶, фактът, че доказателствената тежест лежи върху обвинението и всяко основателно съмнение относно вината следва да се тълкува в полза на обвиняемия¹⁷, както и правото на обвиняемия да бъде уведомен за обвинението¹⁸. Презумпцията за невиновност е основна предпоставка за справедлив съдебен процес и ЕСПЧ е постановил, че нарушението ѝ подкопава правото на справедлив съдебен процес¹⁹. Това се отнася особено за правото на обвиняемия да не се самоуличава, правото да откаже да съдейства и правото да запази мълчание²⁰.

Правото на обвиняемия да бъде считан за невинен до доказване на противното обхваща различни нужди и степени на защита по отношение на физическите и юридическите лица, както е потвърдил Съдът на Европейския съюз в практиката си относно правото на обвиняемия да не се самоуличава²¹. В предложението за директива тези различия са взети предвид и поради това тя се прилага само по отношение на физическите лица.

- *Презумпцията за невиновност като здрава основа и градивен елемент за правата, предвидени в директивите относно процесуалните права*

Правата на справедлив съдебен процес, уредени в действащите актове на ЕС, част от които са правото на информация, правото на лицето да разбира и следи производството и правото на достъп до адвокат, допълват презумпцията за невиновност и са неразривна част от нея в процеса на гарантиране на справедлив съдебен процес и взаимно доверие.

Стокхолмската програма призова Комисията да разгледа допълнителни елементи от минималните процесуални права на заподозрените или обвиняемите, като посочи по

¹⁵ Решение от 6 декември 1988 г. по дело *Barberà, Messegué u Jabardo/Испания* (жалби № 10588/83, 10589/83 и 10590/83).

¹⁶ Решение от 25 март 1983 г. по дело *Minelli/Швейцария* (жалба № 8660/79).

¹⁷ Вж. бележка под линия № 14.

¹⁸ Това право е уредено в Директива 2012/13/ЕС от 22 май 2012 г. относно правото на информация в наказателното производство.

¹⁹ Решение от 26 януари 1996 г. по дело *John Murray/Обединено кралство* (жалба № 18731/91).

²⁰ Вж. по-горе Решение по дело *John Murray/Обединено кралство*; Решение от 25 февруари 1993 г. по дело *Funke/Франция* (жалба № 10828/84); Решение от 17 декември 1996 г. по дело *Saunders/Обединено кралство* (жалба № 19187/91).

²¹ Вж., наред с другото, Решение от 29 юни 2006 г. по дело *Комисия/SGL Carbon AG, C-301/04 P, Recueil*, стр. I-05915 и Решение от 20 февруари 2001 г. по дело *Mannesmannröhren-Werke AG/Комисия, T-112/98, Recueil*, стр. II-00732.

специално презумпцията за невиновност. В директивата Комисията предлага да се подсилят някои аспекти на презумпцията за невиновност в наказателното производство, които са от значение и са тясно свързани с упражняването на процесуалните права и функционирането на инструментите за взаимно признаване в условията на взаимно доверие. Директивата ще насърчи професионалистите да възприемат практика, която ограничава прибягването до определени мерки, като например предварителното задържане.

- *Укрепване на някои аспекти на правото на лицата да бъдат считани за невинни на равнището на ЕС*

Предложената директива се съсредоточава върху някои аспекти на презумпцията за невиновност, които произтичат от съдебната практика на ЕСПЧ и при които е необходимо установяването на общи минимални стандарти, за да се гарантира взаимното доверие. Презумпцията създава солидна основа за други актове относно процесуалните права, които или вече са приети, или са предложени заедно с настоящата директива.

Освен това като се има предвид, че според тълкуването на ЕСПЧ²² правото на обвиняемия да присъства на съдебния процес е съществено право на защита и е част от правото на справедлив съдебен процес, укрепването на това право ще допринесе за по-доброто гарантиране на правото на справедлив съдебен процес и поради това този въпрос също е уреден в предложението за директива.

Равнището на въведените в законодателството на държавите членки гаранции е като цяло приемливо. Систематични проблеми в тази област изглежда не съществуват. Въпреки това все още има аспекти, по които правните гаранции трябва да бъдат засилени. Освен това из целия Европейски съюз все още е прекалено често срещано нарушаването на презумпцията за невиновност.

- а) Забрана обвиняемият да бъде публично представян за виновен преди постановяването на окончателна осъдителна присъда*

Публични изявления от страна на полицията или съдебните органи, в които се намеква, че лице, което все още не е осъдено окончателна осъдителна присъда, е виновен, накърнява репутацията му и може да предубеди съдебните заседатели или съда, който разглежда делото.

В съответствие с практиката на ЕСПЧ²³ директивата утвърждава принципа, че до постановяването на окончателна осъдителна присъда официалните решения и изявления, на полицейските и съдебните органи например, не могат да представят заподозряното лице или обвиняемия за виновен. Така директивата закриля репутацията и личния живот на лицата в наказателното производство.

- б) Доказателствена тежест — всяко съмнение относно вината следва да се тълкува в полза на заподозрения или обвиняемия*

В наказателното производство доказателствената тежест следва да се носи от органите по обвинението, а всяко съмнение относно вината следва да се тълкува в полза на заподозрения или обвиняемия, без да се засяга независимостта на съдебните органи при

²² Решение от 12 февруари 1985 г. по дело *Colozza/Италия* (жалба № 9024/80).

²³ Решение от 25 март 1983 г. по дело *Minelli/Швейцария* (жалба № 8660/79); Решение от 10 февруари 1995 г. по дело *Allenet de Ribemont/Франция* (жалба № 15175/89); Решение от 21 септември 2006 г. по дело *Pandy/Белгия* (жалба № 13583/02); Решение от 14 юни 2011 г. по дело *Garlicki/Полша* (жалба № 36921/07).

преценката на вината на заподозряното лице или обвиняемия. Съдебните решения трябва да се основават на изложените пред съда доказателства, а не на твърдения или предположения. Въпреки това ЕСПЧ е приел, че в специфични ограничени случаи тежестта на доказване може да се прехвърли върху защитата. Директивата отразява този стандарт, като така се постига баланс между обществения интерес от ефективно наказателно преследване и правата на защита.²⁴

в) *Правото да се запази мълчание — забрана за упражняване на принуда с цел лицето да се самоуличи или да окаже съдействие*

Правото да се запази мълчание, правото на лицата да не се самоуличават и правото да не се оказва съдействие са „всеобщо признати международни стандарти, които са в основата на концепцията за справедлив процес“²⁵. Те гарантират, че заподозреният или обвиняемият не могат да бъдат неправомерно принудени да представят доказателства, които биха накърнили принципа, че доказателствената тежест лежи върху обвинението.

Предложената директива не само утвърждава тези принципи по отношение на физическите лица, но и предвижда конкретно правно средство за защита. Всяко използване на доказателства, събрани в нарушение на тези права, е недопустимо, освен в изключителни случаи, когато използването на тези доказателства не накърнява цялостната справедливост на производството.

г) *Правото на лицата да присъстват на съдебния процес — общ минимален стандарт и правно средство за защита*

Правото на защита е засегнато, ако заподозреният или обвиняемият е съден в негово отсъствие, т.е. отсъства по време на процеса. По този начин на подсъдимите се отнема възможността да представят пред съда своята версия на фактите и да оборват доказателства.

С Рамково решение 2009/299/ПВР²⁶ бе подобрена защитата на тези лица в различни други актове на ЕС в областта на взаимното признаване на съдебните решения в съответствие със стандартите на ЕСПЧ²⁷, като бе въведено основание за евентуален отказ при съдебно сътрудничество, ако някои общи минимални стандарти не са били спазени.

Предложената директива съответно въздига установеното от ЕСПЧ основно право на обвиняемия да присъства лично на съдебния процес в минимален стандарт на ЕС, приложим и към националните наказателни производства. Изключенията от стандарта са силно ограничени, за да се гарантира, че правораздаването не се забавя неправомерно от подсъдими, действащи недобросъвестно. В случаите, в които правото на лично присъствие на съдебния процес е нарушено, е предвидена правна защита под формата на преразглеждане на делото съгласно приетото от ЕСПЧ²⁸.

3.2. Закрила за тези, които най-много се нуждаят от нея — специални гаранции за уязвимите лица

- *Кой се нуждае от специална закрила и защо?*

²⁴ Решение от 7 октомври 1988 г. по дело *Salabiaku/Франция* (жалба № 10519/83); Решение от 6 декември 1988 г. по дело *Barberà, Messegué and Jabardo/Испания* (жалба № 10590/83).

²⁵ Решение от 21 декември 2000 г. по дело *Heaney and McGuinness/Ирландия* (жалба № 34720/97).

²⁶ Рамково решение 2009/299/ПВР на Съвета от 26 февруари 2009 г. за изменение на рамкови решения 2002/584/ПВР, 2005/214/ПВР, 2006/783/ПВР, 2008/909/ПВР и 2008/947/ПВР, ОВ L 81, 27.3.2009 г., стр. 24—36.

²⁷ Решение от 12 февруари 1985 г. по дело *Colozza/Италия* (жалба № 9024/80).

²⁸ Вж. бележка под линия № 25.

В Стокхолмската програма се подчертава необходимостта от укрепване на правата на лицата, които са в уязвимо положение в наказателното производство: „...важно [е] да се обърне специално внимание на заподозрени лица или обвиняеми, които не могат да разбират или да следят съдържанието или значението на производството, например поради възраст, умствено или физическо състояние“²⁹.

Международните стандарти и съдебната практика на ЕСПЧ признават техните специфични нужди. Едно лице може да бъде уязвимо, защото не може да участва пълноценно в наказателното производство: „пълноценното участие“ в този контекст предполага, че обвиняемият има общо разбиране за естеството на съдебното производство и за рисковете, на които се излага във връзка с него, включително за значимостта на наказанието, което може да бъде наложено“³⁰.

Деца се считат за уязвими по дефиниция поради ранната им възраст, незавършилото им физическо и психическо развитие и емоционалната им незрялост.³¹ Деца са изложени и на по-голям риск от лошо отношение и здравословни проблеми в сравнение с другите заподозрени или обвиняеми. Освен това е вероятно те да не могат да изразят ясно трудностите си или здравословните си проблеми. Ето защо всички държави членки третираат децата като нуждаещи се от специални гаранции и закрила в наказателното производство.

Различно е положението при пълнолетните. Причините, поради които едно пълнолетно лице не може да участва пълноценно в производството, могат да бъдат разнообразни, например душевно заболяване, физическо или когнитивно увреждане. В държавите — членки на ЕС, не съществува общоприета дефиниция за уязвимо пълнолетно лице в наказателното производство.

- *Директива, която се съсредоточава върху ключови гаранции за децата*

Вече приетите три директиви относно процесуалните права се прилагат по отношение на всички заподозрени или обвиняеми, в това число и децата. Макар че в тях са предвидени някои гаранции конкретно за правата на децата, те не отчитат в достатъчна степен специфичните им нужди, като например трудностите или невъзможността да разбират и следят производството, повишения риск от лошо отношение поради тяхната уязвимост.

Предложената директива ще гарантира следното:

- процесуалните гаранции се прилагат по отношение на децата от момента, в който те са заподозрени или обвинени в извършването на престъпление (обхват);
- децата се ползват от помощта на своите родители или други подходящи трети лица при арестуване; както децата, така и родителите им се уведомяват за техните права;
- децата не могат да се отказват от правото си на адвокатска помощ, тъй като рискът да не разберат последиците от действията си е висок; задължителният достъп до адвокат е основната мярка в предложената директива;
- личните обстоятелства и семейното им положение и нужди се оценяват достатъчно добре преди постановяването на присъдата; децата се подлагат на

²⁹ ОВ С 291, 4.12.2009 г., стр. 1.

³⁰ Решение от 10 ноември 2004 г. по дело *S.C./Обединено кралство* (жалба № 60958/00).

³¹ Съгласно член 1 от Конвенцията на ООН за правата на детето, която е ратифицирана от всички държави — членки на ЕС, и от ЕС, дете е всяко лице на възраст под 18 години.

медицински преглед, ако бъдат задържани; по време на производството разпитите се провеждат в условия, съобразени с възрастта и степента на зрялост на детето; на полицейските разпити се прави аудио-визуален запис, освен ако бъде счтено, че тази мярка е несъразмерна;

- децата не могат да бъдат съдени в тяхно отсъствие; те не могат да бъдат признавани за виновни, без да са имали възможността да опровергават основанията за подобна присъда и да разберат основанията за евентуалната присъда, за да се избегнат рецидивите от деца и да се благоприятства социалната им реинтеграция;
- съдебните органи, които работят с деца, получават специализирано обучение; личният живот на децата е защитен с цел последващата им социална реинтеграция, например като се осигури, че производствата срещу деца по принцип се провеждат при закрити врати;
- децата се задържат само като крайна мярка, като те се държат в отделни помещения от задържаните пълнолетни.

Съгласно международните стандарти децата, които са изправени пред системата на наказателното правосъдие, трябва да се ползват от мерки, алтернативни на лишаването от свобода, и от образователни мерки. Задържането трябва да се прилага само при изключителни обстоятелства. Предвид присъщите рискове, свързани с тяхното физическо, психическо и социално развитие, децата са в особено уязвимо положение, когато са задържани. Трябва да бъдат предвидени мерки за закрила с цел да се предотвратят лошото отношение и малтретиране на деца в случай на задържането им. Като се имат предвид гореизброените специфични нужди на децата, директивата съдържа специални правила, налагащи специално отношение към децата в случай на задържането им.

По този начин директивата ще стимулира закрилата на правата на детето, като отчита международните насоки и препоръки относно правосъдието, съобразено с интересите на детето, и ще се превърне в част от програмата на ЕС за правата на детето³². Директивата няма да засегне националните правила относно наказателната отговорност³³.

- *Препоръка на Комисията, която гарантира признаването на статута на уязвимите лица и вземането под внимание на техните нужди*

На този етап не е възможно да се определят характеристиките, правещи лицата уязвими в наказателното производство, освен ранната им възраст. Такова определение може дори да бъде подложено на критики, защото заклеява тези лица. Това показват няколко проведени консултации и срещи със заинтересовани лица и с държавите членки.

Същевременно обаче заинтересованите страни признават, че някои лица се нуждаят от специална закрила в наказателното производство, която да гарантира, че те разбират и упражняват правата си. Ако лицата не разбират какво се случва по време на производството или не разбират последиците от определени действия, като например самопризнанието, било защото уязвимостта им не е установена, било защото липсват специални мерки за закрила, се стига до ситуация на неравни процесуални

³² Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, 15.2.2011 г., COM(2011) 60 окончателен.

³³ Това е възрастта, на която децата започват да носят наказателна отговорност за своите действия.

възможности, която намалява шансовете им за справедлив съдебен процес и рискува да опорочи производството. Ако не бъдат предприети действия на равнището на ЕС, неравнопоставеността по отношение на закрилата ще продължи да съществува в ЕС. Следователно единственият балансиран подход, който би могъл да съчетае съображенията за пропорционалност и субсидиарност с необходимостта от увеличаване на степента на защита на уязвимите лица, е препоръка на Комисията за насърчаване на основните права на уязвимите лица в наказателното производство.

- В основата на тази препоръка е създаването на механизми за оценка, с които да се гарантира, че в наказателните производства уязвимите лица са установени, техният статут е признат и специалните им нужди са удовлетворени. Препоръчва се извършването на оценка от независим експерт, като по този начин се гарантира, че степента на уязвимост е правилно установена и специфичните нужди на лицето са взети предвид.
- Въвеждането на подходящи гаранции за уязвимите лица: препоръката призовава държавите членки да въведат конкретни гаранции в зависимост от оценката, като например задължителен достъп до адвокат, помощ от подходящо трето лице, аудио-визуален запис на полицейския разпит и медицинска помощ.

Въпреки че предоставя на държавите членки повече гъвкавост отколкото директивите, препоръката все пак ще допринесе за повишаване на стандартите относно процесуалните права на уязвимите пълнолетни лица и за повишаване на взаимното доверие. Комисията ще направи оценка на степента, в която държавите членки са предприели мерки за привеждането в действие на препоръката четири години след нейното публикуване и при необходимост ще предложи законодателни мерки за укрепване на процесуалните права на лицата в уязвимо положение.

3.3. Реално право на достъп до адвокат — правото на правна помощ

Като се опира на член 6, параграф 3, буква в) от ЕКПЧ, член 47, параграф 3 от Хартата на ЕС гласи: *„На лицата, които не разполагат с достатъчно средства, се предоставя правна помощ, доколкото тази помощ е необходима, за да се осигури реален достъп до правосъдие“*.

Правото на правна помощ е неразривно свързано с правото на достъп до адвокат. За лицата, които не разполагат със средства, достъпът до адвокат не е реално осъществим, освен ако държавата не предостави правна помощ, за да се осигури правна защита. Следователно, за да може правото на достъп до адвокат да бъде осъществено на практика и за да се засили взаимното доверие в Европейския съюз, трябва да се осигури правна помощ на тези, които се нуждаят от нея.

Директива, която се съсредоточава върху някои аспекти на правото на правна помощ

- *Гарантиране на правна помощ за достъп до адвокат, когато е най-необходимо — „временна правна помощ“*

Заподозреният или обвиняемият е много уязвим в ранните фази на производството, особено ако е задържан. Достъпът до адвокат на този етап е от първостепенно значение, за да се защитят правата на справедлив съдебен процес, включително правото на лицата да не се самоуличават, както е посочено в съдебната практика на ЕСПЧ. Съгласно член 6 от ЕКПЧ на заподозрените лица или на обвиняемите се осигурява достъп до адвокат от момента, в който те бъдат задържани от органите на полицията или им бъде наложена мярка „задържане под стража“ преди началото на съдебната фаза на

наказателното производство, и при необходимост този адвокат се назначава служебно. Те не следва да се налага да чакат да получат достъп до адвокат, докато приключи разглеждането на тяхната молба за правна помощ и се прецени дали отговарят на условията за допустимост.

Поради това предложената директива относно правото на правна помощ предоставя на задържаните заподозрени или обвиняеми достъп до временна правна помощ в началните етапи на производството до вземането на окончателно решение от компетентния орган по молбата за предоставяне на правна помощ.

- *Специален акцент върху издирваните лица в производствата по европейска заповед за арест*

За да насърчи взаимното доверие в Европейския съюз, Директивата относно достъпа до адвокат урежда правото на двойно процесуално представителство в производствата по европейска заповед за арест в изпълняващата и в издаващата държава членка. За да може обаче това право да се приложи реално, е необходимо да се въведе гаранция за достъпа до правна помощ в производствата по европейската заповед за арест.

На лицата, издирвани по силата на европейска заповед за арест, които са задържани в изпълняващата държава членка, също трябва да се предостави правото на временна правна помощ, за да не се наложи те да чакат за правна консултация, докато се разглежда молбата им за предоставяне на правна помощ.

Препоръка относно някои допълнителни въпроси, свързани с правната помощ в наказателното производство

- *Към по-голямо сближаване на критериите при вземане на решение за правото на правна помощ*

От член 47, параграф 3 от Хартата на ЕС и член 6, параграф 3, буква в) от ЕКПЧ следва, че държавите членки могат да решат, че дадено лице има право на правна помощ, ако то не разполага с достатъчно средства (проверка за наличието на средства) и/или ако интересите на правосъдието изискват предоставянето на правна помощ, например в сложни казуси или поради личното положение на заподозрения, тежестта на престъплението или тежестта на евентуалното наказание (проверка за основателност).

Начинът, по който тези критерии за допустимост се съчетават и преценяват, варира значително между държавите членки. Някои държави членки използват само проверката за наличието на средства, други прилагат проверката за основателност, а трети — и двете. Съществуват и значителни различия в начина, по който проверката за наличието на средства и проверката за основателност се тълкуват и разбират.

В препоръката е отделено внимание на тези въпроси поради голямото разнообразие от системи за правна помощ и необходимостта налаганите мерки да бъдат пропорционални, особено в период на икономически и финансови трудности. Тя определя общи обективни критерии при оценяването на допустимостта на молбите за правна помощ, разяснява рамката за оценяване, разработена в съдебната практика на ЕСПЧ, и насърчава сближаването на различните правни системи, за да се укрепи взаимното доверие.

- *Гарантиране на качеството и ефективността на правната помощ*

ЕСПЧ е приел, че задължението на държавата да осигури безплатно правно съдействие не се счита за изпълнено просто чрез назначаването на адвокат, на който се заплаща с

държавни средства³⁴. Държавата трябва да гарантира, че съдействието, оказвано от служебните адвокати, е реално и ефективно. Затова препоръката изисква от държавите членки да създадат механизми, за да гарантират висококачествени услуги по правна помощ и да стимулират системите за акредитация на адвокати и непрекъснатото професионално обучение на специалистите по правна помощ и адвокатите. Прилагането на тази препоръка ще подобри качеството и ефективността на услугите за правна помощ и ще повиши взаимното доверие в съдебните системи на другите държави членки.

За да се стимулират ефектът от препоръката и нейното прилагане, Комисията ще използва съществуващата експертна група в областта на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси. Групата може да помогне на Комисията при изготвянето на насоки за прилагането на препоръката, както и да улесни обмена на най-добри практики между държавите членки. Комисията ще направи оценка на степента, в която държавите членки са предприели мерки за прилагането на препоръката четири години след нейното публикуване и при необходимост ще предложи законодателни мерки за укрепване на правото на правна помощ в наказателното производство.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящият пакет съдържа общи минимални стандарти за правото на справедлив съдебен процес в Европейския съюз и отбелязва напредък в Програмата на Комисията в областта на процесуалните права. В съчетание с пълния набор от инструменти, които вече съществуват, за да превърнат трансграничното съдебно сътрудничество в реалност в условията на взаимно доверие, пакетът насърчава развитието на европейското пространство на свобода, сигурност и правосъдие чрез установяването на общи минимални стандарти.

Новият режим, въведен с Договора от Лисабон, скоро ще започне да действа пълноценно. Установеният в Договора преходен режим за областите на правосъдие и вътрешни работи, които преди бяха обхванати от т.нар. „трети стълб“, приключва на 30 ноември 2014 г. От тази дата Комисията ще разполага с изпълнителни правомощия по отношение на всички достижения на правото на ЕС в областта на правосъдието и вътрешните работи, а Съдът на Европейския съюз ще има пълна юрисдикция върху актовете за взаимно признаване, приети преди Договора от Лисабон. Заедно със създаването на система за наказателно преследване на измамите срещу финансовите интереси на ЕС това ще промени ландшафта на европейското пространство на наказателното правосъдие.

Предвид все по-силно изразеното международно измерение на престъпността, това би следвало да доведе до увеличаване на исканията за разследване и изпълнение на решенията по наказателни дела в целия ЕС, които произтичат от приложението на поредицата мерки за взаимно признаване. Това е още една причина за постигането на напредък в изпълнението на Програмата на Европейския съюз в областта на процесуалните права чрез бързото приемане на този нов пакет.

В дългосрочен план уредбата на процесуалните права на равнището на ЕС ще бъде транспонирана в националните законодателства. Въздействието ѝ върху утвърждаването на правото на справедлив съдебен процес в практиката ще трябва да бъде внимателно оценено, а всички пропуски — открити, евентуално с цел да бъде изготвено консолидирано предложение относно правата на справедлив съдебен процес.

³⁴ Решение от 4 октомври 2010 г. по дело *Pavlenko/Русия* (жалба № 42371/02, точка 99).