



Брюксел, 5.2.2014 г.
COM(2014) 57 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

за прилагането от държавите членки на Рамкови решения 2008/909/ПВР, 2008/947/ПВР и 2009/829/ПВР относно взаимното признаване на съдебни решения за наказания лишаване от свобода или мерки, включващи лишаване от свобода, на решения за пробация и алтернативни санкции и на мерки за процесуална принуда като алтернатива на предварителното задържане

{SWD(2014) 34 final}

СЪДЪРЖАНИЕ

1.	Въведение	3
2.	Контекст на рамковите решения – съгласувани и допълващи се законодателни актове.....	4
3.	Актуално състояние на транспонирането и последици от липсата на такова	5
4.	Предварителна оценка на получените досега закони за транспониране.....	6
4.1.	Роля на съответното лице в процеса на трансфер.....	7
4.2.	Принцип на взаимно доверие – по принцип наказанието не се адаптира.....	8
4.3.	Последващи решения – разлики при изпълнението на наказанието	9
4.4.	Задължение за приемане на трансфера, освен ако се прилагат основания за отказ.....	9
4.5.	Срокове	10
4.6.	Връзка между рамковите решения и европейската заповед за арест.....	11
4.7.	Декларации във връзка с преходната разпоредба.....	11
5.	Нова правна среда, която гарантира, че правото по третия стълб се прилага на практика	12
6.	Заключение	12

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

за прилагането от държавите членки на Рамкови решения 2008/909/ПВР, 2008/947/ПВР и 2009/829/ПВР относно взаимното признаване на съдебни решения за наказания лишаване от свобода или мерки, включващи лишаване от свобода, на решения за пробация и алтернативни санкции и на мерки за процесуална принуда като алтернатива на предварителното задържане

1. ВЪВЕДЕНИЕ

ЕС предприе действия за да гарантира, че в общото европейско пространство на правосъдие, основано на взаимно доверие, лицата, спрямо които се водят наказателни производства и които не пребивават в държавата на съдебния процес, няма да бъдат третирани по различен начин в сравнение с лицата, спрямо които се водят наказателни производства, но пребивават в същата държава. Това е особено важно с оглед на значителния брой граждани на ЕС, които са лишени от свобода в други държави членки.

Именно в този дух през 2008 г. и 2009 г. ЕС прие три допълващи се рамкови решения, чиито срокове за транспониране изтекоха:

- Рамково решение 2008/909/ПВР на Съвета¹ за прилагане на принципа за взаимно признаване към съдебни решения, с които се налагат наказания лишаване от свобода или мерки, включващи лишаване от свобода, (Решение за трансфера на затворници) трябваше да бъде транспонирано до 5 декември 2011 г. От една страна то позволява на дадена държава членка да изпълни наказание лишаване от свобода, наложено от друга държава членка на лице, което се намира в първата държава членка. От друга страна, с него се създава система за трансфер на осъдени на лишаване от свобода лица обратно към държавата членка, чиито граждани са или където обичайно пребивават (или към друга държава членка, с която имат тясна връзка), за да изтърпят наказанието си лишаване от свобода.
- Рамково решение 2008/947/ПВР на Съвета² за прилагане на принципа на взаимното признаване на решения за пробация и алтернативни санкции (Решение за пробацията и алтернативните санкции) трябваше да бъде транспонирано до 6 декември 2011 г. То се прилага към редица алтернативни на задържането мерки и към мерки за улесняване на предсрочното освобождаване (напр. задължение да не се посещават определени населени места, да се полага общественополезен труд или предписания, свързани с пребиваването, обучението или професионалната дейност). Решението за пробация или друга алтернативна санкция може да се изпълни в друга държава членка, при положение че засегнатото лице даде съгласието си.

¹ Рамково решение 2008/909/ПВР на Съвета, прието на 27 ноември 2008 г. (ОВ L 327, 5.12.2008 г., стр. 27).

² Рамково решение 2008/947/ПВР на Съвета, прието на 27 ноември 2008 г. (ОВ L 337, 16.12.2008 г., стр. 102).

- Рамково решение 2009/829/ПВР на Съвета³ за прилагане на принципа за взаимно признаване към актове за налагане на мерки за процесуална принуда като алтернатива на предварителното задържане (Решение за европейската заповед за надзор) трябваше да бъде транспонирано до 1 декември 2012 г. То се отнася до предварителното освобождаване на етапа преди провеждане на делото. Чрез него ще може мярка за процесуална принуда, която не включва лишаване от свобода (т.е. задължение да се намира на определено място или задължение да се отчита в определени часове пред определен орган), да бъде прехвърлена от държавата членка, в която лицето, което не пребивава в нея, се подозира, че е извършило престъпление, към държавата членка, където въпросното лице обикновено пребивава. Това ще позволи на заподозряното лице да бъде наложена мярка за процесуална принуда в собствената му държава членка до започване на съдебния процес в друга държава членка, вместо да му бъде наложена мярка предварително задържане.

Оценката на многобройните реакции на Зелената книга на Комисията от юни 2011 г. относно прилагането на законодателството на ЕС по наказателноправни въпроси в областта на задържането⁴, показва, че следва да се отдаде абсолютен приоритет на правилното и навременно транспониране на рамковите решения.

Настоящият доклад има двояка цел: първо, да се оцени актуалното състояние на транспонирането на рамковите решения в контекста на правомощията на Комисията да започне производство за установяване на нарушение, считано от 1 декември 2014 г.⁵; второ, да се направи предварителна оценка на националните закони за транспониране, които вече са получени от Комисията.

2. КОНТЕКСТ НА РАМКОВИТЕ РЕШЕНИЯ – СЪГЛАСУВАНИ И ДОПЪЛВАЩИ СЕ ЗАКОНОДАТЕЛНИ АКТОВЕ

Всяка година десетки хиляди граждани на ЕС биват обвинени в извършването на престъпление или осъдени в друга държава членка на Европейския съюз. Много често наказателните съдилища разпореждат задържането на лица, които не пребивават в тяхната държава, тъй като се опасяват, че тези лица няма да се явят на процеса пред тях. На заподозряно лице в сходно положение, което пребивава в държавата, често се налага по-лека мярка за процесуална принуда, като подписка в полицията или забрана за пътуване.

Рамковите решения трябва да се разглеждат като пакет от съгласувани и допълващи се законодателни актове, които уреждат въпроса за задържането на гражданите на ЕС в други държави членки и потенциално могат да доведат до намаляване на случаите на предварително задържане и да улеснят социалната реабилитация на затворниците при трансгранични случаи. На практика съществуват оперативни връзки между трите рамкови решения, както и между

³ Рамково решение 2009/829/ПВР на Съвета, прието на 23 октомври 2009 г. (ОВ L 294, 11.11.2009 г., стр. 20).

⁴ COM(2011) 327 окончателен: http://ec.europa.eu/justice/newsroom/criminal/opinion/110614_en.htm.

⁵ Датата на изтичане на преходния период по протокол № 36 към Договора от Лисабон (вж. раздел 5).

рамковите решения и Рамковото решение относно европейската заповед за арест⁶.

Правилното прилагане на *Решението за европейската заповед за надзор* от всички държави членки ще позволи на заподозрените лица, за които има издадена европейска заповед за арест, да се приберат бързо в страната си на пребиваване, докато очакват провеждането на съдебния процес в друга държава членка. Това ще предотврати продължителното предварително задържане в чужда държава, след като европейската заповед за арест бъде изпълнена и преди действителното провеждане на процеса. Освен това правилното прилагане на *Решението за пробацията и алтернативните санкции* ще насърчи съдиите, които могат да бъдат сигурни, че дадено лице ще бъде надлежно контролирано в друга държава членка, да налагат алтернативни санкции, които да се изпълняват в чужбина, а не наказание лишаване от свобода.

Съществува връзка и между *Решението за европейската заповед за надзор* и *Решението за пробацията и алтернативните санкции*. На практика, тъй като обвиняемият вече се е прибрал съгласно *Решението за европейската заповед за надзор* на етапа преди провеждане на делото и е показал, че спазва условията, наложени му на този етап, съдията естествено ще бъдат по-склонен да наложи алтернативна санкция (вместо лишаване от свобода), която може да бъдат изпълнена в чужбина на етапа след провеждане на делото.

Освен това член 25 от *Решението за трансфера на затворници* го свързва с *Решението относно европейската заповед за арест*. Тази разпоредба, във връзка с член 4, параграф 6 и член 5, параграф 3 от *Решението относно европейската заповед за арест*, позволява на дадена държава членка да откаже да предаде свои граждани, постоянно пребиваващи лица или лица, които се намират в същата държава членка, ако тя се задължи да изпълни наказанието лишаване от свобода в съответствие с *Решението за трансфера на затворници*.

За да се използва пълноценно потенциалът на този законодателен пакет, е необходимо правилното транспониране на рамковите решения в националното законодателство.

3. АКТУАЛНО СЪСТОЯНИЕ НА ТРАНСПОНИРАНЕТО И ПОСЛЕДИЦИ ОТ ЛИПСАТА НА ТАКОВА

Към момента на изготвяне на настоящия доклад съответно 10, 14 и 16 държави членки все още не са транспонирали рамковите решения вече повече от 2 години и съответно 1 година след крайната дата за транспониране. Комисията получи уведомления за транспониране в националното право само от следните държави членки:

- по *Решението за трансфера на затворници*: от **DK, FI, IT, LU и UK** до крайната дата за транспониране и от **AT, BE, CZ, FR, HR, HU, LV, MT, NL, PL, RO, SI и SK** след крайната дата за транспониране.

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 (*Решение относно европейската заповед за арест*) (ОВ L 190, 18.7.2002 г., стр. 1).

- по *Решението за пробацията и алтернативните санкции*: от **DK** и **FI** до крайната дата за транспониране и от **AT, BE, BG, CZ, HR, HU, LV, NL, PL, RO, SI** и **SK** след крайната дата за транспониране.
- по *Решението за европейската заповед за надзор*: от **DK, FI, LV** и **PL** до крайната дата за транспониране и от **AT, CZ, HR, HU, NL, RO, SI** и **SK** след крайната дата за транспониране.

Не са получени уведомления от следните държави членки⁷:

- по *Решението за трансфера на затворници*: **BG, CY, DE, EE, EL, ES, IE, LT, PT** и **SE**.
- по *Решението за пробацията и алтернативните санкции*: **CY, DE, EE, EL, ES, FR, IE, IT, LT, LU, MT, PT, SE** и **UK**.
- по *Решението за европейската заповед за надзор*: **BE, BG, CY, DE, EE, EL, ES, FR, IE, IT, LT, LU, MT, PT, SE** и **UK**.

Таблица за актуалното състояние на транспонирането на рамковите решения може да бъде намерена в приложения работен документ на службите, заедно с таблица с декларациите, направени от държавите членки в този контекст.

Рамковите решения трябва да бъдат приложени от държавите членки, като всеки друг акт от достиженията на правото на ЕС. По своята същност рамковите решения са обвързващи за държавите членки по отношение на резултатите, които трябва да бъдат постигнати, но право на националните органи е да изберат формата и метода на изпълнение. Рамковите решения нямат пряко действие. Принципът за съответстващо тълкуване обаче е задължителен по отношение на рамкови решения, приети съобразно дял VI от предишния Договор за Европейския съюз⁸.

Неприлагането на рамковите решения от някои държави членки представлява голям проблем, тъй като държавите членки, които правилно са транспонирали рамковите решения, не могат да се възползват от разпоредбите им за сътрудничество в отношенията си с държавите членки, които не са ги транспонирали навреме. В действителност принципът на взаимно признаване, който е крайъгълният камък на съдебното пространство на правосъдие, изисква реципрочно транспониране. Той не може да работи, ако инструментите не са правилно приложени в двете засегнати държави членки. Поради това при сътрудничеството с държава членка, която не е транспонирала навреме, държавите членки, които са го направили, ще трябва въпреки всичко да продължат да прилагат съответните конвенции на Съвета на Европа при трансфера на затворници и присъди в ЕС до други държави членки.

4. ПРЕДВАРИТЕЛНА ОЦЕНКА НА ПОЛУЧЕНИТЕ ДОСЕГА ЗАКОНИ ЗА ТРАНСПОНИРАНЕ

По време на експертните срещи с държавите членки стана ясно, че някои въпроси и правни разпоредби се нуждаят от допълнително внимание. Това бе

⁷ Някои държави членки информираха Комисията, че са в процес на изготвяне на съответното законодателство на национално равнище. Нито една от тези държави членки обаче не прие законодателството, нито уведоми Комисията преди края на декември 2013 г.

⁸ Вж. решение от 16 юни 2005 г. на Съда на ЕС по дело Pupino (C-105/03).

потвърдено и от предварителния анализ на вече полученото от Комисията законодателство за прилагане на държавите членки.

Ето защо настоящият доклад се съсредоточава върху избрани разпоредби, които представляват същината на рамковите решения с оглед на техните цели. Тъй като настоящият доклад обхваща трите рамкови решения, разпоредбите са групирани по теми.

Тъй като това е предварителна оценка, твърде рано е да се правят общи заключения относно качеството на транспонирането. Това се дължи и на факта, че много държави членки все още не са изпълнили задължението си за транспониране на рамковите решения.

Освен това на този етап държавите членки имат слаб практически опит в прилагането на рамковите решения. В момента на съставяне на доклада Комисията получи ограничена ориентиловъчна информация относно прилагането на практика на рамковите решения от три държави членки (BE, FI и NL). Ограничените налични данни сочат, че *Решението за трансфера на затворници* вече се използва, но досега няма осъществени трансфери по силата на *Решението за пробацията и алтернативните санкции* и *Решението за европейската заповед за надзор*.

Следва да се открият усилията на държавите членки, които са транспонирали рамковите решения навреме, и коментарите, свързани с тези държави членки, следва да се разбират с оглед целта на Комисията да предостави помощ в процеса на прилагане.

4.1. Роля на съответното лице в процеса на трансфер

(член 6 от Решението за трансфера на затворници, член 5 от Решението за пробацията и алтернативните санкции и член 9 от Решението за европейската заповед за надзор)

Поради значението на социалната реабилитация като водещ принцип на рамковите решения, законодателството за прилагане на държавите членки трябва да гарантира, че становището на съответното лице е било взето предвид при вземането на решение за трансфер.

В член 6 от *Решението за трансфера на затворници* обаче е предвидена възможност за трансфер без съгласието на осъденото лице при определени обстоятелства. Тъй като това е нов аспект в сравнение с Конвенцията на Съвета на Европа от 1983 г.⁹, важно е държавите членки да са транспонирали правилно тази разпоредба. Законодателството за прилагане следва да предвижда, че трансфер на осъдено лице без негово съгласие може да се осъществи само в три ограничени случая, както е посочено в споменатата разпоредба. Следва задължително да има най-малкото разпоредби за вземането предвид на становището на осъденото лице (когато то все още се намира в издаващата държава); за даването на информация на осъденото лице; за консултациите между компетентните органи; и за възможността органите на изпълняващата държава да дадат мотивирано становище.

⁹

В Допълнителния протокол от 1997 г. към тази конвенция вече се предвиждаше възможността за трансфер на затворници без тяхното съгласие при ограничени обстоятелства. Този протокол обаче не беше ратифициран от всички държави членки.

От предварителния анализ на законодателството за прилагане на държавите членки проличава, че не винаги изрично се предвижда, че лицето следва да бъде уведомено и че следва да му се даде възможност да изрази своето становище, което следва да бъде взето предвид.

Съгласно *Решението за пробацията и алтернативните санкции* винаги е необходимо съгласието на осъденото лице, освен ако лицето се е върнало в изпълняващата държава, като в такъв случай неговото съгласие се подразбира. Това е важно, тъй като въпросното рамково решение не може да се използва против волята на съответното лице. Причината за това е, че това рамково решение се прилага единствено ако лицето вече е било освободено в издаващата държава и желае да се завърне като свободен човек в собствената си страна и е готов да сътрудничи с органите за контрол. Същото важи и за *Решението за европейската заповед за надзор*, която се отнася до етапа преди провеждане на делото, на който лицето все още се счита за невиновно.

Комисията ще оцени дали държавите членки правилно са предвидили в своето законодателство за прилагане ефективна процедура, чрез която осъденото лице може да участва в процеса на трансфер.

4.2. Принцип на взаимно доверие – по принцип наказанието не се адаптира

(член 8 от Решението за трансфера на затворници, член 9 от Решението за пробацията и алтернативните санкции и член 13 от Решението за европейската заповед за надзор)

Важно е да се намери точният баланс между спазването на първоначално наложеното наказание и правните традиции на държавите членки, така че да не възникнат конфликти, които могат да се отразят неблагоприятно върху функционирането на рамковите решения. Тъй като рамковите решения се основават на взаимно доверие в правните системи на другите държави членки, решението на съдията в издаващата държава трябва да се спазва и по принцип не следва да има преразглеждане или адаптиране на това решение. Само когато срокът или характерът на наказанието е несъвместим с националното право на изпълняващата държава (напр. със законово определеното най-тежко наказание), наказанието може да се адаптира. Адаптираното наказание обаче трябва да съответства във възможно най-голяма степен на първоначалното наказание. Адаптирането не може да води до налагането на по-тежко наказание от това в издаващата държава, нито по своя характер, нито по своя срок.

Някои държави членки разшириха възможностите за адаптиране, като добавиха допълнителни условия (PL, LV). Това дава възможност на изпълняващата държава да оцени дали наказанието, наложено в издаващата държава, съответства на наказанието, което нормално би било наложено за такъв вид престъпление в изпълняващата държава. Това е в разрез с целите и духа на рамковите решения.

По отношение на наказанията без лишаване от свобода *Решението за пробацията и алтернативните санкции* гарантира, че алтернативната санкция може да се прехвърли дори ако такъв вид санкция не би бил наложен за подобно престъпление в държавата членка по изпълнение. Освен това тъй като държавите членки трябва да предвидят най-малко наличието на пробационните мерки и алтернативните санкции, изброени в член 4, параграф 1 от това рамково решение, положителният страничен ефект ще бъде популяризиране и

сближаване на алтернативите на задържането в различните държави членки. Предварителната оценка на законодателствата показва, че някои държави членки не са транспонирали всички задължителни мерки (BG, PL).

Същото важи за *Решението за европейската заповед за надзор*, по което държавите членки трябва да предвидят най-малко шест задължителни мерки, посочени в член 8, параграф 1. HU позволява прехвърлянето само на три мерки за процесуална принуда.

4.3. Последващи решения – разлики при изпълнението на наказанието

(член 17 от Решението за трансфера на затворници, член 14 от Решението за пробацията и алтернативните санкции и член 18 от Решението за европейската заповед за надзор)

Колко време осъденото лице ще излежи реално в затвора до голяма степен зависи от разпоредбите за ранно и условно освобождаване в изпълняващата държава. Разликите между отделните държави членки са значителни в това отношение: В някои държави членки осъденото лице се освобождава след изтърпяване на две трети от наказанието, в други – след изтърпяване на една трета от наказанието.

В член 17 от *Решението за трансфера на затворници* се предвижда, че изпълнението на наказанието, включително прилагането на основанията за ранно и условно освобождаване, се урежда от правото на изпълняващата държава. При поискване тази държава членка обаче трябва да информира държавата членка, която е наложила първоначалното наказание, за правилата на изпълняващата държава в областта на ранното или условното освобождаване. Ако издаващата държава се опасява, че трансферът ще доведе до преждевременно освобождаване, тя може да реши да не предава съответното лице и да оттегли удостоверението. Поради това правилното транспониране от страна на държавите членки на задължението за предоставяне при поискване на такава информация преди трансфера и изпълнението на наказанието е важно. В законодателството за прилагане на някои държави членки обаче ситуацията е далеч по-различна.

Комисията ще насърчава обмена на информация относно ранното и условното освобождаване чрез базите данни в сътрудничество с държавите членки и заинтересованите страни.

4.4. Задължение за приемане на трансфера, освен ако се прилагат основания за отказ

(член 9 от Решението за трансфера на затворници, член 11 от Решението за пробацията и алтернативните санкции и член 15 от Решението за европейската заповед за надзор)

Един от новите аспекти на рамковите решения е, че те налагат по принцип задължение за приемане на молбите за трансфер. Това произтича от принципа на взаимно признаване, върху който се основават рамковите решения, и е отразено в общата за рамковите решения разпоредба, че изпълняващата държава *признава* решението, което е предадено от издаващата държава. Трансферът може да бъде отказан само при ограничени обстоятелства, а именно ако се прилагат основанията за отказ, предвидени в различните рамкови решения. И обратно, не съществува задължение за издаващата

държава да изпрати съдебното решение (вж. член 4, параграф 5 от *Решението за трансфера на затворници*).

Предварителният анализ на законодателството за прилагане на държавите членки показва, че съществуват съществени разлики при транспонирането на основанията за отказ. Някои държави членки не са транспонирали всички основания за отказ, предвидени в рамковите решения (HU, LU, NL, DK, LV), а други са добавили допълнителни основания (AT, BE, DK). Някои държави членки правилно са транспонирали основанията за отказ като незадължителни за компетентния орган (FI, LV, BG), други са ги транспонирали като задължителни (AT, IT, MT, SK), а в трета група държави крайният резултат е смесица от незадължителни и задължителни основания (BE, DK, HU, LU, NL, PL).

Прилагането на допълнителни основания за отказ, при това задължителни, ни се струва в разрез както с буквата, така и с духа на рамковите решения.

По въпроса дали прилагането на основанията за отказ следва да бъде незадължително за компетентните органи, които ще вземат решението относно признаването и изпълнението, в текста на рамковите решения ясно е предвидено, че компетентният орган „може“ да откаже да признае съдебното решение и да изпълни наказанието, ако се прилага някое от основанията за отказ. Тази формулировка означава, че компетентният орган следва да може да решава по собствено усмотрение за всеки отделен случай дали да приложи или не някое от основанията за отказ, като взема предвид аспекта, свързан със социалната реабилитация, който стои в основата и на трите рамкови решения. Ето защо основанията за отказ следва да се транспонират като незадължителни за компетентния орган.

Този подход е в духа на рамковите решения, чиято цел е трансферът да подобри изгледите за социална реабилитация и да може да се осъществи по изричното искане на обвиняемото или осъденото лице. В такъв случай задължението трансферът да бъде отказан, тъй като едно от основанията за отказ се прилага, не би било в интерес на самото осъдено лице.

4.5. Срокове

(член 12 от Решението за трансфера на затворници, член 12 от Решението за пробацията и алтернативните санкции и член 12 от Решението за европейската заповед за надзор)

Рамковите решения създават нова, опростена и по-ефективна система за трансфер на присъди с цел улесняване и ускоряване на съдебното сътрудничество. Затова трансферът трябва да бъде осъществен в определени срокове.

Сроковете следва да бъдат транспонирани от държавите членки по такъв начин, че по принцип постановяването на окончателно решение, включително и процедурата по обжалване, да приключи в рамките на определения срок. Превишаване на срока се допуска само при изключителни обстоятелства.

Въпреки че е общоприето, че всички държави членки следва да осигурят на осъдените лица достъп до законните им права и средствата за правна защита в съответствие с националните си законодателства, AT, HU и LV не са предвидили максималния срок в законодателствата си за прилагане, в който

съдилищата им трябва да се произнесат с решение в производствата по обжалване на трансферите.

Държавите членки следва да гарантират, че въвеждането на средства за правна защита в техните системи следва да бъде осъобразено с важността на спазването на сроковете в рамковите решения¹⁰.

4.6. Връзка между рамковите решения и европейската заповед за арест

(член 25 от Решението за трансфера на затворници и алтернативните санкции и член 21 от Решението за европейската заповед за надзор)

Член 25 от *Решението за трансфера на затворници* във връзка с член 4, параграф 6 и член 5, параграф 3 от *Решението за европейската заповед за арест* позволява на държава членка да откаже да предаде лице, за което има издадена европейска заповед за арест (или да позволи предаването, при условие че лицето ѝ бъде върнато), когато издирваното лице е гражданин, постоянно пребиваващ или се намира в тази държава членка, ако тя се задължи да изпълни наказанието лишаване от свобода в съответствие с *Решението за трансфера на затворници*.

Някои държави членки не са посочили в законодателството си за прилагане, че техните вътрешноправни разпоредби за транспониране на *Решението за трансфера на затворници* следва да се прилагат в горните ситуации (DK, HU, LU, LV, MT и SK). AT предвижда тази възможност само когато искането за предаване е свързано със собствените ѝ граждани. Вместо да спазва задължението за изпълнение на наказанието, тъй като то е било наложено в издаващата държава, NL си е запазила правото да извърши оценка на това дали наказанието лишаване от свобода съответства на наказанието, което би било наложено в Нидерландия за това престъпление. Това ни се струва в разрез както с буквата, така и с духа на рамковите решения.

В член 21 от *Решението за европейската заповед за надзор* се предвижда възможност за издаване на европейска заповед за арест, за да бъде върнато лицето, ако то е длъжно да се яви в съда или защото не изпълнява изискванията, предвидени в европейската заповед за надзор. Не всички държави членки са транспонирали член 21 (HU, LV и PL).

За това може само да се съжاليا предвид факта, че по своята същност европейската заповед за надзор би била особено полезна за това лицата, които очакват да бъдат съдени за относително леки престъпления, да могат да се върнат вкъщи. Тази реалност се отчита в член 21 от *Решението за европейската заповед за надзор*, в който изрично се отменя обичайното изискване на европейска заповед за арест престъплението, за което тя е издадена, да е наказуемо с лишаване от свобода за срок от не по-малко от 12 месеца¹¹.

4.7. Декларации във връзка с преходната разпоредба

(член 28 от Решението за трансфера на затворници)

Член 28 от *Решението за трансфера на затворници* предвижда, че при приемането на рамковото решение държавите членки да могат да направят декларация, в която се посочва, че по отношение на окончателните съдебни

¹⁰

Вж. решение от 30 май 2013 г. на Съда на ЕС по дело *Jeremy F./Premier ministre* (C-168/13 PPU).

¹¹

Вж. член 2, параграф 1 от *Решението за европейската заповед за надзор*.

решения, издадени преди определена дата (която не може да бъде по-късно от 5 декември 2011 г.), те ще продължат да прилагат действащите нормативни актове за трансфера на осъдени лица. Датата на приемане на това рамково решение беше 27 ноември 2008 г.

От изпратената до Комисията информация личи, че четири държави членки (IE, MT, NL и PL) са направили такива декларации. Според най-новата информация, получена от Комисията, обаче, IE, MT и PL са го сторили след датата на приемане на това рамково решение, т.е. след 27 ноември 2008. Комисията счита, че тези декларации са недействителни и ограничението във времето следва незабавно да се премахне от държавите членки от техните действащи или в процес на приемане законодателства за прилагане.

5. НОВА ПРАВНА СРЕДА, КОЯТО ГАРАНТИРА, ЧЕ ПРАВОТО ПО ТРЕТИЯ СЪЛЪБ СЕ ПРИЛАГА НА ПРАКТИКА

По рамковите решения, приети по така наречения „трети сълб“, беше постигнато единодушно съгласие от всички държави членки, които се ангажираха да ги приложат преди изтичането на срока за транспониране.

Следователно държавите членки създадоха правен ред, който ги обвързва по същия начин, както и в други области на правото на ЕС, въпреки че до изтичането на преходния период по протокол № 36 към Договора от Лисабон не съществува механизъм за принудително изпълнение.

Общоприето е, че изпълнителната сила на правото на ЕС, включително на мерките, приети в рамките на третия сълб, не може да варира между различните държави членки в зависимост от равнището на транспониране в националния правен ред, без това да се отрази отрицателно на постигането на ефективно съдебно сътрудничество.

От 1 декември 2014 г. Съдът на ЕС ще има пълна компетентност, включително за постановяването на преюдициални заключения по тълкуването на законодателството, в областта на полицейското сътрудничество и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси. Комисията, както и държавите членки, ще имат право да започват производства за установяване на неизпълнение на задължения срещу онези държави членки, които не са транспонирали или не са транспонирали правилно правото на ЕС.

Тези нови възможности ще бъдат от особено значение за най-важните законодателни актове, приети в областта на наказателното правосъдие преди влизането в сила на Договора от Лисабон, към които Комисията смята, че се числят трите рамкови решения.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Комисията признава усилията, положени досега от някои държави членки, но отбелязва, че степента на прилагане на тези три важни законодателни акта съвсем не е задоволителна.

Целта за изграждане на пространство на свобода, сигурност и правосъдие за всички граждани на ЕС, както е посочено в член 3 от Договора за Европейския съюз, не може да бъдат постигнати, ако държавите членки не прилагат правилно инструментите, по които всички те са постигнали съгласие.

Частичното и непълното транспониране на рамковите решения затруднява прилагането на принципа на взаимно признаване в областта на наказателното правосъдие. Освен това то предава законните очаквания на гражданите на ЕС, тъй като те губят ценен инструмент за облекчаване на отрицателните последици върху живота им, ако бъдат заподозрени или обвинени в друга държава членка. Особено тежко засегнати са онези граждани, за които има издадена европейска заповед за арест в досъдебната фаза. Същевременно не може да бъде постигната целта на рамковите решения за осигуряване на добро правораздаване, едновременно с увеличаване на шансовете за социална реабилитация на обвиняемите или заподозрените в извършване на престъпление лица.

Накрая, само може да се съжалева за закъснялото прилагане, тъй като рамковите решения имат потенциала да доведат до намаляване на присъдите с лишаване от свобода, налагани от съдиите на чуждестранни лица. Това би могло не само да намали пренаселеността в затворите, с което да се подобрят условията на задържане, но като последица да доведе и до значителни икономии за бюджета, изразходван от държавите членки за затворите.

Като се има предвид правомощието на Комисията да започне производства за установяване на неизпълнение на задължения, считано от 1 декември 2014 г., от първостепенно значение за всички държави членки е да обърнат внимание на настоящия доклад и да се възползват от възможността да предоставят всякаква допълнителна информация в това отношение на Комисията, за да изпълнят своите задължения по Договора. Освен това Комисията насърчава онези държави членки, които са посочили, че подготвят съответното законодателство, да приемат тези национални мерки и да ги съобщят възможно най-скоро. Комисията насърчава всички държави членки, които все още не са го сторили, да вземат бързи мерки за възможно най-пълно прилагане на тези рамкови решения. Освен това Комисията приканва държавите членки, които не са ги транспонирали правилно, да преразгледат и приведат националното си законодателство за прилагане в съответствие с разпоредбите на рамковите решения.