



Брюксел, 27 май 2019 г.
(OR. en)

9728/19

JAI 590
CATS 82
COPEN 238
EUROJUST 107
EJN 50

БЕЛЕЖКА

От:	Председателството
До:	Съвета
№ предх. док.:	9317/19
Относно:	Следващи стъпки в областта на взаимното признаване по наказателноправни въпроси - Ориентационен дебат

По време на австрийското председателство Съветът прие заключения, озаглавени „Насърчаване на взаимното признаване чрез подобряване на взаимното доверие“ (ОВ С 449, 13.12.2018 г., стр. 6).

Въз основа на това румънското председателство предприе оценка на настоящата правна рамка на ЕС в областта на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси с цел да направи преглед на постигнатото до момента, да прецени дали има недостатъци или пропуски и да проучи по какъв начин те могат да бъдат преодолени по ефективен начин.

За тази цел председателството публикува документ за обсъждане (6286/19) и проведе обсъждания в работна група „Сътрудничество по наказателноправни въпроси“ и в Координационния комитет в областта на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси (CATS).

Докладът, изготвен от председателството въз основа на събраните данни, се съдържа в приложението.

Подчертава се, че това е доклад на председателството, поради което отразява възгледите на председателството. Въпреки това, след обсъжданията с държавите членки, последно на заседанието на CATS на 13 май 2019 г., председателството е уверено, че този доклад се подкрепя от голямо мнозинство от държавите членки. Освен това следва да се отбележи, че позициите на малцинството са също така отразени.

Следва да се отбележи, че след заседанието на Корепер на 22 май 2019 г., по време на което държавите членки се съгласиха да внесат доклада на председателството в Съвета, към текста бяха направени някои малки корекции от езиков характер.

Съветът (Правосъдие и вътрешни работи) се приканва да проведе ориентационен дебат във връзка с този доклад на заседанието си на 6 и 7 юни 2019 г.

Доклад на председателството относно следващите стъпки в областта на взаимното признаване на съдебни решения по наказателноправни въпроси

I. Въведение

• Контекст

Съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси в Европейския съюз се разви значително, след като Европейският съвет от Тампере (1999 г.) реши, че взаимното признаване следва да се превърне в крайъгълен камък на това сътрудничество.

Понастоящем ЕС разполага с всеобхватна правна рамка в областта на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, която се основава на споделени ценности по отношение на принципите на правовата държава и основните права. Инструментите, основани на принципа на взаимно признаване, съставляват основата на тази рамка.

Рамково решение 2002/584/ПВР на Съвета относно европейската заповед за арест и процедурите за предаване между държавите членки продължава да бъде един от най-ефективните правни инструменти в тази област. Съществуват и други правни инструменти, някои от които се използват сравнително често (напр. Рамково решение 2008/909/ПВР относно наказанията лишаване от свобода), докато други се използват по-рядко (например Рамково решение 2008/947/ПВР относно пробационните мерки и Рамково решение 2009/829/ПВР относно мерките за процесуална принуда).

Директива 2014/41/ЕС относно Европейска заповед за разследване по наказателноправни въпроси заменя конвенционалната правна взаимопомощ с механизъм за сътрудничество, основан на взаимното признаване, по-специално по отношение на получаването на доказателства. Регламент (ЕС) 2018/1805 относно взаимното признаване на актове за обезпечаване и конфискация и новото предложение за регламент относно европейските заповеди за предоставяне и за запазване на електронни доказателства по наказателноправни въпроси допълнително ще допълнят инструментите на ЕС за взаимно признаване в областта на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси.

- **Цел на доклада**

Моментът изглеждаше подходящ за извършване на оценка на настоящата правна рамка на ЕС в областта на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, така че да се види постигнатото до момента, да се прецени дали има недостатъци или пропуски и да се проучи по какъв начин те могат да бъдат преодолены по ефективен начин.

По време на предходното (австрийско) председателство Съветът насочи вниманието си към взаимното доверие като условие за взаимно признаване и свързаните с това въпроси. С оглед на това на 7 декември 2018 г. Съветът прие заключения, озаглавени „Насърчаване на взаимното признаване чрез подобряване на взаимното доверие“ (ОВ С 449, 13.12.2018 г., стр. 6).

На неформалната среща на министрите на правосъдието и вътрешните работи в Букурещ от 7 и 8 февруари 2019 г. министрите обсъдиха няколко въпроса, свързани с бъдещето на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси в рамките на общото съдебно пространство на Европейския съюз.

За да допринесе към по-нататъшните обсъждания по тази тема, на 11 февруари 2019 г. председателството публикува документ за обсъждане относно бъдещото развитие в областта на взаимното признаване на съдебни решения по наказателноправни въпроси в отговор на необходимостта от избягване на безнаказаността и спазване на процесуалните гаранции (6286/19).

Много от делегациите реагираха положително на въпросите, поставени от председателството в документа за обсъждане, и предоставиха много ценна информация и интересни идеи, които биха могли да очертаят следващите стъпки за бъдещото развитие в тази област.

Писмените отговори, предоставени от Австрия, България, Хърватия, Чехия, Естония, Финландия, Франция, Гърция, Германия, Унгария, Латвия, Нидерландия, Полша, Португалия, Словашката република, Словения и Швеция, са събрани в документи WK 2948/2019 + ADD 1 + ADD 2.

Въз основа на писмените отговори, на 12 март 2019 г. председателството представи допълнителен документ относно следващите стъпки в областта на взаимното признаване по наказателноправни въпроси — обмен на мнения въз основа на бележка на председателството (6999/19), който беше основата за обсъжданията на заседанието на работна група „Сътрудничество по наказателноправни въпроси“ (COPEN) на 18 март 2019 г.

Целта на председателството беше да се получи хоризонтален обзор чрез обсъждането на четири теми, свързани с прилагането на инструментите за взаимно признаване и с принципа на взаимно доверие:

- а) предизвикателства при прилагането на критериите, посочени в решението по делото *Aranyosi*, или при прилагането на основанията за непризнаване в инструментите за взаимно признаване;
- б) обучение и насоки относно инструментите за взаимно признаване;
- в) установяване на пропуските в прилагането на инструментите за взаимно признаване и на евентуалните начини за отстраняване на тези пропуски;
- г) укрепване на институционалната рамка, осигуряваща правилното функциониране на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси на равнище ЕС, както и пълноценно използване на тази институционална рамка.

Следва да се подчертае от самото начало, че целта на този доклад не е да прави изчерпателен преглед на тази тема, а да се съсредоточи върху онези въпроси, които засягат практическото прилагане на инструментите за взаимно признаване и които са от значение, от гледна точка на председателството, в контекста на последните събития на равнището на Съюза, отнасящи се до сътрудничеството по наказателноправни въпроси. Освен това докладът не засяга обхвата на деветия кръг от взаимни оценки и нищо в него няма за цел да предопредели резултатите от тази партньорска оценка.

II. Въпроси за разглеждане, предложени от председателството

A. Предизвикателства при прилагането на критериите, посочени в решението по делото *Aranyosi*, или при прилагането на основанията за непризнаване

Идеята на тази тема беше да се потърси становището на държавите членки относно основанията за непризнаване или други предизвикателства, които възникват при прилагането на инструментите за взаимно признаване. Поради това председателството поиска становищата на държавите членки относно практическото прилагане на основанията за непризнаване по отношение на инструментите за взаимно признаване като цяло, както и относно потенциалните основания за непризнаване в случай на нарушаване на основните права във връзка с европейските заповеди за разследване.

От предоставените от държавите членки отговори изглежда, че няма докладвани случаи, при които да се прави позоваване на нарушение на основните права във връзка с изпълнението на европейска заповед за разследване. Що се отнася до други трудности, свързани с основанията за непризнаване, някои делегации призоваха за по-голяма яснота относно минималните процесуални стандарти по отношение на задочните съдебни решения.

Основният въпрос, който се обсъжда понастоящем в рамките на COPEN, е въпросът за условията на задържане в контекста на изпълнението на европейски заповеди за арест (ЕЗА).

В това отношение най-неотложният проблем за момента е практическото прилагане на решението по делото *Aranyosi*.

Съдът на ЕС постанови решението по делото *Aranyosi* през 2016 г.¹ Тълкуването на това решение би могло да бъде разширено и за Рамково решение 2008/909/ПВР², като в действителност такива ситуации вече са били срещнати на практика в някои държави членки.

¹ Съединени дела C-404/15 (*Aranyosi*) и C-659/15 PPU (*Căldăraru*)

² Заключение на генералния адвокат Bot по делата *Aranyosi* и *Căldăraru*, точка 128

След постановяването на това съдебно решение пред Съда на ЕС бяха повдигнати няколко други въпроса във връзка с условията в затворите. В някои случаи Съдът вече е постановил своето решение (вж. напр. решението по дело C-220/18 PPU, *ML*), докато в други то все още се очаква (C-128/18 *Dorolanțu*).

С тези решения бяха разяснени критериите, които трябва да се вземат предвид от изпълняващите съдебни органи при вземането на решение относно ЕЗА. Председателството счете за интересно да се види как държавите членки тълкуват тези критерии и дали в бъдеще следва да се обмисли обща работна методика/общи насоки в тази конкретна област.

Информацията, предоставена от държавите членки, беше много ценна и показа, че от Съда на ЕС се очаква да даде допълнителни насоки, по-специално що се отнася до решението по делото *Dorobrau* (C-128/18 — все още висящо).

В съответствие с решението по делото *Aranyosi*, като правило условията на задържане не представляват основание за непризнаване или неизпълнение, но могат да бъдат основание за отлагане на изпълнението на ЕЗА и да позволят неизпълнение само като крайна мярка в изключителни случаи. Решението следва също така да се тълкува стриктно и да се прилага само при извънредни обстоятелства поотделно за всеки отделен случай, отколкото за всички нерешени ЕЗА. Следва да се прилага двуетапният подход, предложен от решението по делото *Aranyosi*. Въпросът, който беше повдигнат по време на дебата в работна група „Сътрудничество по наказателноправни въпроси“, е как първата стъпка, т.е. оценката на общите недостатъци от страна на изпълняващата държава, следва да се прилага на практика, за да може, като втора стъпка, на издаващата държава да бъдат изпратени отделни искания.

Освен това, искането за допълнителна информация относно условията на задържане и получаването на съответната документация води до допълнителни забавяния в действителното изпълнение на ЕЗА и до пропускане на сроковете, установени в Рамково решение 2002/584/ПВР.

Разбира се, най-подходящото решение за справяне с тези предизвикателства, свързани с тълкуването на неотдавнашната съдебна практика на Съда на ЕС в тази област, би било да се премахне всяко потенциално нарушение на основните права, особено по отношение на условията в затворите. Тъй като пренаселеността очевидно е един от най-неотложните въпроси, свързани с условията в затворите, решаването на този проблем следва да бъде преди всичко отговорност на издаващата държава, за да се възстанови силно взаимното доверие с другите държави членки. Национални мерки, независимо дали от законодателен или политически характер, вече са въведени в някои държави членки, които срещат проблеми в тази област, и в този смисъл е постигнат напредък. За съжаление този сложен въпрос се нуждае от адекватни стратегии и подходящи ответни мерки, които на свой ред изискват значително време и ресурси. Различни усилия обаче се полагат или от отделни държави членки или чрез действия на международно равнище. Те включват спазване на съществените достижения на правото на Съвета на Европа по отношение на третирането на лишените от свобода и подобряването на условията на задържане. Освен това много държави членки участваха в организираната от румънското председателство конференция в Синая на 1—4 април 2019 г. и в организираната от Съвета на Европа и ЕС конференция на високо равнище на тема „Отговори на пренаселеността в затворите“ в Страсбург на 24—25 април 2019 г.

Следователно, като се има предвид гореизложеното, в краткосрочен план би било по-важно да се установят ясни общи критерии, така че всяка изпълняваща държава да задава едни и същи въпроси и всяка издаваща държава да предоставя един и същ вид информация, като същевременно се отчитат особеностите на пенитенциарните системи на всяка от участващите държави членки. Значението на тези общи критерии стана ясно от случаи, в които видът на информацията, поискана от изпълняващата държава, и позоваванията на съществуващи стандарти — например стандарти на Съвета на Европа или на ООН или други видове ресурси, посочени в оценката (решения на Европейския съд по правата на човека, доклади на Европейския комитет против изтезанията и нечовешкото или унижително отнасяне или наказание и др.), се различават значително в отделните държави членки.

Значителен брой делегации считат, че въпросът продължава да е много важен и че създаването на някои общи необвързващи насоки би могло да има положителен резултат.

Според председателството трябва да бъдат разгледани следните аспекти:

- 1. Да се получи ясна представа за мащаба на явлението** — този процес вече е в ход, тъй като наскоро беше отправен призив за събиране на статистически данни за броя на случаите, в които предаването въз основа на ЕЗА е било отказано/отложено заради условията на задържане;
- 2. Събиране на практически експертен опит от държавите членки** по отношение на действителното прилагане на критериите, установени в неотдавнашната съдебна практика на Съда на ЕС, по отношение на предизвикателствата и добрите практики за издаващите и изпълняващите държави. Това начинание би могло да спомогне за набелязването на повтарящи се проблеми и най-добри решения.
- 3. Създаване на обща работна методика/общи насоки** относно критериите, които трябва да бъдат взети под внимание при прилагането на двуетапния подход, установен от решението по дело *Aranyosi*, и по-специално при искане на информация за условията в затворите. Тази обща работна методика/тези насоки, разбира се, ще бъдат с незадължителен характер, но въпреки това ще хвърлят известна светлина върху начина, по който решенията на Съда на ЕС могат да бъдат тълкувани, и върху това какъв вид данни биха могли основно да бъдат поискани и впоследствие предоставени от държавите членки.

Тези възможни начинания обаче следва да се разгледат едва след като Съдът на ЕС е постановил решението си по делото *Dorobanțu*, което се надяваме, че ще внесе повече яснота по разглеждания въпрос.

Следва да се подчертае, че предложените мерки по никакъв начин не дублират дейностите, планирани за предстоящия девети кръг от взаимни оценки, при които този въпрос ще се разгледа подробно „на място“, или всяка друга промяна в тази област, предприета от която и да е институция на ЕС, и по-специално от Съвета. Напротив, целта на предложенията, представени от председателството, е да се осигури всеобхватен подход за начина, по който решенията на Съда на ЕС биха могли да се тълкуват с цел подобряване на трансграничното сътрудничество и взаимното доверие.

Б. Обучение и насоки относно инструментите за взаимно признаване

Председателството прикани делегациите да изразят мнението си дали съществуват начини, по които дейностите за обучение и материалите, свързани с инструментите за взаимно признаване, включително насоките, които са на разположение в момента, биха могли да бъдат подобрили.

Отговорите бяха много подробни и предоставиха много материал за размисъл, като се има предвид фактът, че в момента се оценява Стратегията за съдебно обучение³ от 2011 г. и че следващата стратегия ще бъде изготвена от Комисията въз основа на тази оценка.

Следователно изглежда, че темата е от голямо значение в контекста на по-значимата роля на съдебното сътрудничество на равнище ЕС.

Що се отнася до обучението при прилагането на инструментите за взаимно признаване, се наблюдават два процеса: обучение, организирано на равнище ЕС, и обучение, организирано на национално равнище. Тези два процеса се допълват взаимно и следователно трябва да бъдат добре координирани, за да се избегне дублирането на усилия и да се използват оптимално съществуващите ресурси. Освен това съществуват регионални курсове за обучение, включващи специалисти от две или повече съседни държави като бенефициери. Тези проекти са много важни в контекста на регионалното сътрудничество по наказателноправни въпроси, като оказват голямо въздействие върху взаимното доверие и сътрудничеството между практикуващите специалисти.

³ Вж. Съобщение от Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Изграждане на доверие в правосъдието в целия ЕС — ново измерение на европейското съдебно обучение“, COM(2011)551 final, Брюксел, 13.9.2011 г.

Дейностите, предприети на равнище ЕС, по-специално от Европейската мрежа за съдебно обучение (EJTN), CEPOL и Академията по европейско право, както и дейностите, извършвани извън рамките на ЕС от платформата HELP на Съвета на Европа, са изключително качествени и отзивите на практикуващите специалисти са положителни. Обучението, предоставяно на национално равнище от школите за представители на съдебната власт, се приветства и от участниците, които ги описват като много полезни и в съответствие с необходимите стандарти. Евроюст и Европейската съдебна мрежа също играят важна роля за разпространяване на своето ноу-хау и експертен опит чрез участие в семинари за обучение, включително в сътрудничество с Европейската мрежа за съдебно обучение. По-специално звената за контакт на Европейската съдебна мрежа изпълняват своите задачи, предвидени в член 4, параграф 3 от Решение 2008/976/ПВР на Съвета относно Европейската съдебна мрежа.⁴

Въпреки тези положителни отзиви обаче изглежда съществуват начини, по които както обучението на национално равнище, така и обучението на равнище ЕС в областта на взаимното признаване биха могли да бъдат подобрени, по-специално във връзка с настоящите предизвикателства при прилагането на законодателството на ЕС по отношение на взаимното признаване и добрите практики. Тъй като тази област е много динамична, поддържането на актуализирани формати и материали за обучение е от голямо значение. Всъщност държавите членки подчертават необходимостта както от национални усилия, така и от усилия от страна на ЕС в тази област.

По мнение на председателството трябва да бъдат разгледани следните аспекти:

1. Повишаване на осведомеността

Как могат практикуващите специалисти да се запознаят с реалното наличие на курсове за обучение, които се занимават с инструментите за взаимно признаване? Те трябва да знаят *къде* да търсят конкретен курс или материал за обучение или да им се подава постоянно информация. Според нас националните органи играят важна роля в тази област и от тях зависи да осигурят подходяща координация със съответните си партньори от ЕС. Освен първоначалното обучение много важни са и дейностите по продължаващото обучение.

⁴ ОВ L 348, 24.12.2008 г.

Обединяването на всички съответни курсове на ЕС за обучение, т.е. събирането на цялата учебна информация на едно място, също би било много полезно. В този контекст бъдещата Европейска платформа за обучение в раздела за обучение на Европейския портал за електронно правосъдие ще попълни липсата на изчерпателна и последователна информация относно курсовете за юридическо обучение за всички категории специалисти в сферата на правосъдието, които са на разположение в различните държави — членки на ЕС, и ще коригира съществуващото фрагментиране на информацията.

2. Рационализиране на категориите на получаващите обучение и рационализиране на темите

В настоящата стратегия се дава приоритет на съдиите и прокурорите. Изглежда обаче, че е необходимо съдиите да бъдат включени в по-голяма степен в дейности по обучение. В много държави не е възможно на съдебно равнище да се специализира в областта на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, а произволното разпределяне на делата в някои държави налага всички съдии, които работят по наказателни дела, да се справят със значителен брой инструменти на ЕС, приложими спрямо сътрудничеството по наказателноправни въпроси на равнище ЕС.

Други групи, които следва да се възползват в по-голяма степен от дейностите по обучение, са пробационните служители и персонала в местата за лишаване от свобода, от една страна, и — доколкото е възможно — съдебните служители и представителите на други юридически професии, от друга страна. Компетентните национални органи и професионалните организации, участващи в дейностите по обучение, биха могли да оценят по-стриктно специфичните нужди на тези групи, като вземат предвид националните особености. Беше припомнено, че и Съветът на Европа, който е приел насоки по отношение на набирането, подбора, обучението и развитието на служителите на затворите и пробационните служители, и Европейската мрежа от академии за обучение на служителите на затворите (ЕРТА) работят в тази област.

Що се отнася до темите, които по-специално да бъдат обхванати в дейностите по обучение в бъдеще, следва да се проучат практически въпроси, които възникват при прилагането на пробационни мерки и мерки за процесуална принуда (Рамково решение 2008/947/ПВР и Рамково решение 2009/829/ПВР), както и неотдавнашната съдебна практика на Съда на ЕС, особено в контекста на прилагането на Рамково решение 2002/584/ПВР. Някои делегации счетоха също така, че обучението във връзка с Директивата за европейската заповед за разследване (ЕЗР) следва да продължи да бъде организирано по систематичен начин. Специално беше спомената и необходимостта персоналът в местата за лишаване от свобода да бъде по-добре запознат с разпоредбите на Рамково решение 2008/909/ПВР.

3. Актуализиране на материалите за обучение и предоставяне на достъп до тях на широк кръг от практикуващи юристи чрез непрекъснатата цифровизация на програмите за обучение

Това е постоянна задача. Необходимо е материалите за обучение да бъдат редовно актуализирани поради непрекъснатото развитие в съдебната практика на европейско равнище, а също и поради въвеждането на нови инструменти (например Европейската заповед за разследване и, в близко бъдеще, новата регулаторна рамка в областта на обезпечаването и конфискацията (Регламент (ЕС) 2018/1805). Освен това материалите за обучение в ЕС трябва да бъдат преведени на повече езици на ЕС, а не само на френски и английски език, за да достигнат до по-широка аудитория.

Непрекъснатото увеличаване на цифровите формати и форматите за дистанционно обучение също би могло да доведе до положителни резултати. Участниците могат да се обучават в такива курсове с избраното от тях темпо, просто като използват компютър, свързан с интернет, без да е необходимо да пътуват някъде (което в повечето случаи отнема време и ресурси). Въпреки това прякото обучение продължава да бъде от ключово значение за обмена на добри практики, за улесняването на работата в мрежа между специалистите и в крайна сметка за изграждането на взаимно доверие и за подобряването на съдебното сътрудничество.

Всички тези мерки ще позволят по-широко разпространение на документацията сред практикуващите специалисти, които не владеят английски или френски език. Европейската комисия, Евроюст и Европейската съдебна мрежа предоставиха също така много полезни материали и наръчници, които се използват от специалистите ежедневно. В близко бъдеще Комисията ще публикува нов наръчник във връзка с Рамково решение 2008/909/ПВР. Специалистите в сферата на сътрудничеството по наказателноправни въпроси в ЕС трябва редовно да получават актуална информация за случващото се в областта на взаимното признаване и взаимното доверие, като Комисията и Евроюст положиха значителни усилия в тази насока. Някои примери за документи, използвани редовно от практикуващите специалисти за тази цел, включват „Наръчника за издаване и изпълнение на европейска заповед за арест“, изготвен от Комисията, Насоките за вземане на решение за определяне на компетентността при наказателно преследване, Рамково решение 2002/584/ПВР на Съвета от 13 юни 2002 г. относно европейската заповед за арест и процедурите за предаване между държавите членки, както и документа на Евроюст „Актуализиран преглед на съдебната практика на Съда на ЕС“. В средносрочен план Комисията би могла успешно да проучи възможността за изготвяне на нови наръчници по отношение на европейските заповеди за разследване и на пробационните мерки и мерките за процесуална принуда, когато е налице достатъчна натовареност, която да подпомогне стартирането на подобни инициативи.

В този контекст Европейската платформа за обучение ще осигури лесен (електронен) достъп чрез европейския портал за електронно правосъдие до курсове за обучение в областта на правото на ЕС и националното право в целия ЕС и до материали за обучение на редица доставчици на обучение на работещите в сферата на правосъдието в ЕС, включително на Европейската мрежа за съдебно обучение. Специалистите в сферата на правосъдието ще могат да намират не само дейности по обучение, но и материали за самообучение/материали за самостоятелно учене по търсените от тях теми.

Не на последно място, в допълнение към наръчните, публикувани на равнище ЕС, е важно компетентните национални органи в държавите членки също да публикуват подобни наръчници или насоки на национално равнище.

4. Обучение на обучаващите и разпространяване на знания на национално равнище

Законодателството на ЕС относно сътрудничеството по наказателноправни въпроси и инструментите за взаимно признаване следва да бъдат включени в националните курсове за обучение. Освен това обучаващите следва да бъдат обучени не само за работа с тези законодателни актове и инструменти, но и с правната система на държавата, в която се провежда обучението (или в случай на международни курсове за обучение — с правната(ите) система(и) на държавата(ите), която(ито) е(са) от значение за участниците), така че участниците да разберат по-добре специфичните характеристики на конкретната(ите) правна(и) система(и). Освен това биха могли да се проучат начини за това лицата, които са се възползвали от обучението, също да могат да разпространяват знанията си сред други заинтересовани колеги, например чрез изготвяне на резюмета, изпращане на материали за обучение и обучаване на колеги на местно равнище. Полезно би било също така тези хора, които са висококвалифицирани в областта на инструментите за взаимно признаване, да могат да предоставят знанията си на разположение на своите колеги, независимо дали на национално равнище или на равнище ЕС (например като се използват онлайн форуми, достъпът до които е ограничен само за практикуващи юристи, в рамките на които да се предлагат правни възможности, като се започне от конкретни въпроси).

В. Установяване на пропуските в прилагането на инструментите за взаимно признаване и на евентуалните решения за отстраняването на тези пропуски

По тази тема председателството се опита да засегне два различни аспекта: причините за по-рядкото прилагане на някои инструменти за взаимно признаване, по-специално Рамково решение 2008/947/ПВР (Пробационни мерки) и Рамково решение 2009/829/ПВР (Мерки за процесуална принуда); както и обсъждането дали има нужда от допълнителни законодателни предложения в областта на процесуалните права в наказателните производства и трансфера на наказателни производства.

i) По-рядко използване на Рамково решение 2008/947/ПВР и Рамково решение 2009/829/ПВР

По-голямата част от делегациите отбелязаха, че по-рядкото прилагане на Рамково решение 2008/947/ПВР (Пробационни мерки) и Рамково решение 2009/829/ПВР (Мерки за процесуална принуда) ще бъде разгледано по време на деветия кръг от взаимните оценки и че следователно сега не е подходящият момент за това обсъждане. Освен това същата тема беше обсъдена по време на 51-вото пленарно заседание на Европейската съдебна мрежа във Виена на 21—23 ноември 2018 г., като заключенията от това заседание бяха предоставени в документ 14574/18.

Въпреки това, тъй като няколко делегации предоставиха значителен принос по този въпрос, мнението на председателството е, че без да се засягат резултатите от деветия кръг от взаимни оценки, все пак би било от полза, дори и само като метод за кръстосана проверка, да се представят накратко становищата на тези делегации. Както е посочено по-долу, заключенията, до които достигна председателството след внимателно разглеждане на отговорите, предложени от делегациите, съвпадат до голяма степен със заключенията, направени по време на 51-вото пленарно заседание на Европейската съдебна мрежа.

Според председателството трябва да бъдат разгледани следните аспекти:

- Важно е да се установи дали по-рядкото прилагане на двете рамкови решения (Рамково решение 2008/947/ПВР и Рамково решение 2009/829/ПВР) се дължи на факта, че практикуващите специалисти не са запознати с правните възможности, които те предлагат/нямат достатъчно опит в тяхното прилагане, или на факта, че специалистите не считат, че двете рамкови решения са подходящи инструменти за сътрудничество, които биха могли да отговорят на техните практически нужди. За пример една делегация посочи мерките за процесуална принуда, при които съдията трябва да установи достоверността на информацията, предоставена от обвиняемия. До получаването на тази информация от страна на потенциалната изпълняваща държава ответникът може вече да е бил осъден, което прави искането излишно. Следователно изглежда, че в много случаи допълнителното време, необходимо за обмена на допълнителна информация, изисква голямо удължаване на производството, с което се превишават сроковете, определени във въпросните инструменти, в резултат на което мерките вече не могат да бъдат приложени.
- Също така е важно да се установи дали по-рядкото прилагане на двете рамкови решения не е просто следствие от недостатъчното хармонизиране на съществени процедурни разпоредби и от разликите в процесите на транспониране, поради което признаването на решенията да е практически невъзможно (например една делегация се позова конкретно на различията между правните системи, които правят инструментите неизползваеми).

Председателството смята, че тази работна хипотеза ще бъде проверена по време на деветия кръг от взаимни оценки.

- ii) Що се отнася до въпроса дали има нужда от допълнително законодателство в областта на процесуалните права в наказателното производство, няколко делегации посочиха, че по въпроси, свързани с наказателнопроцесуалното право, все още съществуват значителни различия между държавите членки, които биха обосנוвали допълнително анализиране дали е препоръчително и необходимо да се предприемат законодателни действия в това отношение. Някои други държави членки обаче заявиха категорично, че не е необходимо да се предприемат допълнителни законодателни действия в тази област, поне на този етап. Председателството е на мнение, че обсъжданията следва да продължат.

iii) Евентуални законодателни предложения относно съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси

Настоящото становище на практикуващите юристи по отношение на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси на равнище ЕС, и по-специално на инструментите за взаимно признаване, е, че законодателството на ЕС е достатъчно всеобхватно и обхваща широк кръг аспекти. Въпреки това е необходимо да се подобри прилагането на съществуващите инструменти и да се подобрят знанията на специалистите чрез продължаващо обучение и повишаване на осведомеността.

Що се отнася до трансфера на наказателни производства, държавите — членки на ЕС, понастоящем извършват трансфера на наказателни производства помежду си, като използват инструменти на Съвета на Европа или въз основа на принципа на реципрочност. Държавите членки често се позоваваха на две конкретни конвенции — Европейската конвенция за трансфер на производства по наказателни дела, Страсбург, 1972 г., и Конвенцията за взаимопомощ по наказателноправни въпроси, Страсбург, 1959 г., член 21 („Предоставяне на информация във връзка с производства“), които предоставят валидни решения, в случай че е необходимо производството да бъде прехвърлено в друга държава.

На пръв поглед използването на тези инструменти би следвало да е достатъчно. В действителност обаче има държави членки, които считат, че правната рамка е достатъчно всеобхватна и работи на задоволително равнище. От друга страна, конкретната натовареност, пред която са изправени някои държави членки, показва, че понякога това не е така. Освен това само 13 държави членки са страни по Европейската конвенция за трансфер на производства по наказателни дела, а другата валидна възможност е държавите членки да отправят искания за трансфер на производството въз основа на реципрочност, което е възможно само ако и двете държави разрешават такова сътрудничество при режим на реципрочност. Използването на член 21 от Конвенцията за взаимопомощ по наказателноправни въпроси от 1959 г. също има своите ограничения. Поради това, без се да навлиза в подробен анализ по тази тема, становището на председателството, подкрепено и от някои държави членки, е, че специален инструмент, приложим на равнището на ЕС, би могъл да бъде по-амбициозен от тези два инструмента, които са приети отдавна. Той би могъл също така да предложи по-добри решения по отношение на степента на хармонизация или сближаване, съществуващи на равнище ЕС, което ще доведе до по-положителни резултати в сравнение с тези на понастоящем действащата рамка на Съвета на Европа.

Трансфер на производството може да се използва в ситуации, когато например е очевидно, че целта на системата на наказателното правораздаване може да бъде постигната по-добре в изпълняващата държава (когато например доказателствата следва да бъдат предадени на изпълняващата държава, тъй като лицето пребивава там, или защото престъплението е извършено предимно на територията на изпълняващата държава или защото повечето доказателства вече се намират там). Трансфер на производството може да се използва и когато предаването въз основа на ЕЗА не може да бъде завършено. Прилагането на принципа *aut dedere aut judicare* в този контекст представлява валидна алтернатива, за да се гарантира, че целите на процеса на наказателното правораздаване са изпълнени, а концепцията за справедливост се прилага в пълна степен.

Това предложение не е ново. През 2009 г. по време на шведското председателство беше публикувано предложение за рамково решение относно трансфера на наказателни производства, но по тази инициатива, започната от 15 държави членки, не беше постигнато споразумение.

Председателството все пак счита, че сега е може би подходящо време за преоценка на положението в тази конкретна област. Този процес би могъл да започне постепенно, като в бъдеще могат да бъдат разгледани следните аспекти в средносрочен план:

а) придобиване на ясна представа за конкретното прилагане на принципа *aut dedere aut judicare* на равнище ЕС в рамките на процедурите, свързани с ЕЗА, като начин за избягване на безнаказаността, както и във връзка с отказаните ЕЗА; освен това, за случаите, в които е издадена ЕЗА с цел изпълнение на наказание, преценка дали държавата членка, в качеството си на изпълняваща държава, е в състояние, при спазване на приложимата правна рамка, да поеме изпълнението на наказанието, постановено по отношение на издирваните лица.

б) допълнително проучване в средносрочен план на необходимостта от стартиране на законодателно предложение относно трансфера на производства по наказателни дела в по-широк контекст, включително оценка на разпоредбите на Рамково решение 2009/948/ПВР относно спорове за компетентност. Може да се започне с ясна оценка в бъдеще на настоящата натовареност във връзка с трансфери на производства и практическото прилагане на алтернативни инструменти (инструменти, които не са на ЕС).

Г. Подобряване на институционалната рамка, която позволява правилното функциониране на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси

Дебатът по тази тема показва, че държавите членки са съгласни, че Евроюст и Европейската съдебна мрежа имат изключително важна роля в насърчаването на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, което се доказва от техните основни постижения още от момента на тяхното създаване. Държавите членки подчертаха необходимостта от запазване на статуквото по отношение на участието на Евроюст и Европейската съдебна мрежа в дейностите на работна група „Сътрудничество по наказателноправни въпроси“.

По-голямата част от делегациите счита, че уебсайтът на Европейската съдебна мрежа работи много добре, като всички негови електронни инструменти (напр. „Съдебен атлас“, *Fiches Belges* и „Съдебна библиотека“) са изключително полезни и лесни за използване от съдии, прокурори и представители на централните органи. Всъщност беше изтъкнато, че уебсайтът на Европейската съдебна мрежа е най-доброто място, на което специалистите в ЕС намират подходяща информация относно инструментите за взаимно признаване, приложими на равнище ЕС.

Много делегации посочиха като успешни примери Евроюст и Европейската съдебна мрежа.

При все това трябва да се посочат няколко точки, с които биха могли да се подобрят дейностите както на Евроюст, така и на Европейската съдебна мрежа, а именно:

1. По отношение на Евроюст и Европейската съдебна мрежа:

- Евроюст и Европейската съдебна мрежа следва да продължат да играят активна роля за преодоляване на пречките и набелязване на добри практики в прилагането на инструментите за взаимно признаване;
- Документите, изготвени от Евроюст и от Европейската съдебна мрежа относно практическото прилагане на инструментите за взаимно признаване, са много полезни за практикуващите юристи. Специално бяха посочени обобщението на съдебната практика на Съда на ЕС относно Рамковото решение за европейската заповед за арест и доклада относно възстановяването на активи, както и заключенията на Европейската съдебна мрежа относно европейската заповед за разследване.

2. По отношение на **Евроюст**:

- Следва да се гарантира, че Евроюст има достъп до съществуващи и бъдещи платформи, например сигурната платформа за обмен на електронни доказателства, изготвена от Комисията;
- Следва да се гарантира, че Евроюст разполага с нужните финансови ресурси, за да може да продължи да функционира най-малкото в рамките на същите параметри като настоящите.

3. По отношение на **Европейската съдебна мрежа**:

- Значението на редовното разпространяване от Генералния секретариат до делегациите на държавите членки на заключенията от пленарните заседания на Европейската съдебна мрежа. Тези заключения също така трябва да се разпространяват на национално равнище от всяка държава членка, така че широк кръг от специалисти да могат да използват информацията;
- Необходимостта от предоставяне на подходящи ресурси на Евроюст също и с цел Европейската съдебна мрежа да продължи да функционира безотказно.

4. По отношение на **работна група „Сътрудничество по наказателноправни въпроси“ (COPEN)**:

След консултацията, проведена от председателството относно ролята на работна група „Сътрудничество по наказателноправни въпроси“ (COPEN), държавите членки, участвали в този активен диалог, споделиха няколко ценни идеи:

- редовно да се отчита по време на дискусиите в COPEN до каква степен се прилагат инструментите за взаимно признаване;
- да се канят Евроюст и Европейската съдебна мрежа и, когато е необходимо, други съдебни мрежи, на заседанията на COPEN, когато се обсъждат аспекти от пряк интерес за тях в рамките на обикновената законодателна процедура;

- да се набележат нови предизвикателства и добри практики и да се обсъждат евентуални въпроси, произтичащи от нови решения на Съда на ЕС и повтарящи се практически проблеми;
- да се включат в дневния ред на заседанията на COPEN (Общи въпроси) конкретни, практически теми, свързани с инструментите за взаимно признаване и да се намират решения във връзка с тези теми.

5. По отношение на Комисията:

Няколко делегации споменаха ценния принос на Комисията на институционално равнище, по-специално чрез организирането на срещи на експерти по инструментите на ЕС, и особено чрез прилагането на принципа за взаимно признаване на равнище ЕС. Те са на мнение, че такива срещи в бъдеще следва систематично да се провеждат за обсъждане на всеки инструмент за взаимно признаване, преди и след неговото въвеждане.

Според председателството по тази точка трябва да бъдат разгледани следните аспекти:

1. Евроюст и Европейската съдебна мрежа следва да продължат да се съсредоточават върху своите практически и оперативни дейности, а за да направят това по най-добрия възможен начин, на Евроюст следва да се предостави подходящ бюджет в рамките на приложимата финансова рамка, който по никакъв начин не следва да възпрепятства Евроюст и следователно Европейската съдебна мрежа в ежедневните дейности. Те следва да продължат работата си, включително в рамките на Националната система за координация на Евроюст, за да определят кой от двата субекта е в по-добра позиция да се справи с конкретни случаи. Що се отнася до бъдещите законодателни предложения, които ще изискват обратна информация от специалисти, Евроюст и Европейската съдебна мрежа или всяка друга съответна съдебна мрежа биха могли да бъдат канени на заседания на COPEN още на ранен етап, според конкретните случаи, за да предоставят своевременно ценните си становища в рамките на процеса на консултиране.
2. COPEN следва да запази настоящата си работна методика, но следва периодично да оценява, като започне от конкретния наличен контекст, дали общи заседания следва да се провеждат повече от веднъж на полугодие.