ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 20.7.2021 г.
COM(2021) 409 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно прилагането на Директива 2014/41/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 г. относно Европейска заповед за разследване по наказателноправни въпроси

1. ВЪВЕДЕНИЕ

С Директива 2014/41/ЕС относно Европейска заповед за разследване по наказателноправни въпроси[1] (наричана по-нататък „Директивата“) се установява всеобхватна единна рамка, основана на принципа на взаимното признаване, която позволява на органите в една държава членка да получават доказателства от друга държава членка.

Директивата беше предложена по инициатива на 7 държави членки[2]. Съветът и Европейският парламент я приеха в съответствие с член 82, параграф 1, буква а) от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) на 3 април 2014 г., като тя е задължителна за всички държави членки, с изключение на Ирландия и Дания.

Директивата замени съществуващите рамки за събиране на доказателства, а именно Конвенцията на ЕС за взаимопомощ по наказателноправни въпроси от 2000 г.[3], Рамково решение 2008/978/ПВР относно европейската заповед за предаване на доказателства[4] и Рамково решение 2003/577/ПВР за обезпечаване на доказателства[5].

Основните елементи на Директивата са изброени по-долу.

- Европейската заповед за разследване (ЕЗР) е **съдебно решение**, издадено или потвърдено от съдебен орган на държава членка, за извършване или признаване на едно или няколко процесуално-следствени действия в друга държава членка с оглед получаване на доказателства.

[1] Директива 2014/41/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 г. относно Европейска заповед за разследване по наказателноправни въпроси, ОВ L 130, 1.5.2014 г., стр. 1.
[2] Австрия, Белгия, България, Естония, Испания, Словения и Швеция.
[3] Конвенция за взаимопомощ по наказателноправни въпроси между държавите — членки на Европейския съюз, от 29 май 2000 г., ОВ C 197, 12.7.2000 г., стр. 1.
[4] Рамково решение 2008/978/ПВР на Съвета от 18 декември 2008 г. относно европейската заповед за предаване на доказателства с цел получаване на предмети, документи и данни, които да се използват в производства с наказателен характер, ОВ L 350, 30.12.2008 г., стр. 72. Това рамково решение беше отменено с Регламент (ЕС) 2016/95 на Европейския парламент и на Съвета от 20 януари 2016 г. за отмяна на някои актове в областта на полицейското сътрудничество и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси (ОВ L 26, 2.2.2016 г., стр. 9).
[5] Рамково решение 2003/577/ПВР на Съвета от 22 юли 2003 г. за изпълнение в Европейския съюз на решения за обезпечаване на имущество или доказателства (ОВ L 196, 2.8.2003 г., стр. 45).

- Тя обхваща **всички процесуално-следствени действия**[6] с изключение на създаването на съвместен екип за разследване, на всички етапи от наказателното производство.

- Държавите членки са длъжни **бързо да признават и изпълняват ЕЗР без допълнителни формалности**, като признаването или изпълнението на ЕЗР може да бъде отказано само при ограничени обстоятелства, например основни интереси в областта на националната сигурност и зачитане на основните права.

- В Директивата са определени стриктни **срокове** за събиране на исканите доказателства.

- Тя съдържа **стандартни формуляри за** попълване на ЕЗР (приложение А), потвърждаване на получаването ѝ (приложение Б) и изпращане на уведомление за прихващане на далекосъобщения на територията на уведомената държава членка (приложение В)[7].

- Директивата съдържа няколко допълнителни **гаранции, които закрилят правата на защита**, по-специално в член 1, параграф 3, член 6 и член 14.

През януари 2021 г. Комисията предложи изменение на член 20 от Директивата с цел привеждането ѝ в съответствие с правилата на ЕС относно защитата на личните данни[8].

Съгласно член 37 от Директивата Комисията е длъжна да представя на Европейския парламент и на Съвета доклад относно прилагането на Директивата въз основа на постъпилата качествена и количествена информация. Докладът включва по-специално оценка на нейното въздействие върху сътрудничеството по наказателноправни въпроси и защитата на физическите лица, както и изпълнението на разпоредбите относно прихващането на далекосъобщения с оглед на техническия прогрес.

В първата част се описва актуалното състояние във връзка с прилагането на Директивата от страна на държавите членки, като се поставя акцент върху основните разпоредби, които са от решаващо значение за безпроблемното функциониране на ЕЗР. Втората част съдържа преглед на ключовите елементи, свързани с прилагането на Директивата от страна на държавите членки.

[6] Например ЕЗР позволява разпит на заподозрени лица и свидетели, включително чрез видеоконференция, и събиране на информация относно банкови и други финансови сметки или действия за съхраняване на доказателства.
[7] Съветът публикува насоки относно попълването на формулярите: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5291-2020-INIT/en/pdf.
[8] Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2014/41/ЕС с цел привеждането ѝ в съответствие с правилата на ЕС относно защитата на личните данни (COM(2021) 21 final).

При изготвянето на настоящия доклад Комисията използва информацията, предоставена от държавите членки при уведомяването за националните мерки за транспониране на Директивата, и отговорите на въпросника, представени от компетентните органи и от адвокати в държавите членки, както и от Евроюст и Европейската съдебна мрежа (EJN).

Докладът обхваща всички държави членки, които са обвързани от Директивата.

2. ОБЩА ОЦЕНКА

Към изтичането на срока за транспониране на 22 май 2017 г. (член 36, параграф 1) само две държави членки бяха уведомили Комисията за необходимите мерки, а други 8 държави членки уведомиха за мерките през следващите дни и седмици.

През юли 2017 г. Комисията започна производства за установяване на нарушение съгласно член 258 от ДФЕС срещу 13 държави членки (Австрия, България, Кипър, Чехия, Гърция, Испания, Хърватия, Люксембург, Малта, Полша, Португалия, Швеция и Словакия) на основание, че не са уведомили за мерките за транспониране на Директивата. През януари 2018 г. Комисията изпрати мотивирани становища на Австрия, България, Испания и Люксембург, тъй като те все още не бяха уведомили за мерките за транспониране. Към септември 2018 г. всички държави членки, обвързани от Директивата, бяха уведомили Комисията за своите национални мерки за транспониране. При анализа на мерките, за които е постъпило уведомление, не бяха установени съществени самостоятелни елементи, които да липсват. Поради това производствата за установяване на нарушение поради неуведомяване за мерките за транспониране бяха прекратени[9].

3. СПЕЦИФИЧНИ ЕЛЕМЕНТИ НА ОЦЕНЯВАНЕТО

3.1. Компетентни органи и централни органи

Съгласно член 33, параграф 1 държавите членки са длъжни да уведомят Комисията относно органите, компетентни да издават и изпълняват ЕЗР, както и относно централния(те) орган(и), когато е(са) определен(и) в съответствие с член 7, параграф 3. Всички държави членки изпратиха своите уведомления до Комисията.

[9] Това не засяга производствата за установяване на нарушение, които Комисията може да започне срещу определени държави членки, ако установи, че Директивата е транспонирана неправилно с националните мерки, за които е постъпило уведомление, или ако се наблюдават системни слабости при прилагането ѝ на практика.

3.1.1. Издаващи органи (член 2, буква в)

В член 2, буква в) се посочва, че понятието „издаващ орган“ включва съдия, съд, съдия-следовател или прокурор[10]. Това понятие включва и всеки друг компетентен орган, определен от издаващата държава, който в съответния случай действа в качеството си на разследващ орган в наказателното производство и е компетентен да разпорежда събирането на доказателства в съответствие с националното право, при условие че съответната ЕЗР се потвърждава от съдия, съд, съдия-следовател или прокурор.

Съдът е постановил[11], че понятията „съдебен орган“ и „издаващ орган“ по член 1, параграф 1 и член 2, буква в) обхващат прокуратурата на държава членка, независимо от законоустановеното отношение на подчинение, което евентуално съществува между прокуратурата и изпълнителната власт на тази държава членка, и независимо от риска прокуратурата да получава пряко или косвено конкретни разпореждания или указания от тази власт при приемането на решение за издаване на ЕЗР.

В повечето държави членки органите, компетентни да издават ЕЗР, са прокуратурите, съдиите-следователи или съдилищата. В една държава членка само съдилищата са компетентни да издават ЕЗР, докато друга държава членка е определила своя данъчен орган, който е натоварен с правомощията и задълженията на прокуратурата, като издаващ съдебен орган в съответствие с член 2, буква в), точка i)[12]. По-малко от половината държави членки са се възползвали от възможността да определят компетентни разследващи органи, например полицейските служби, като издаващи органи в съответствие с член 2, буква в), точка ii). В някои случаи като издаващи органи при административни производства за нарушения са определени административни органи. Като потвърждаващи органи за такива ЕЗР са определени прокурори, съдии-следователи или съдилища. В една държава членка не е определен потвърждаващ орган за ЕЗР, издавани от административен орган при административни производства за нарушения. Почти всички държави членки са приложили правилно тази разпоредба.

3.1.2. Изпълняващи органи (член 2, буква г)

Повечето държави членки са определили органите, компетентни да издават ЕЗР, и като изпълняващи органи. В някои държави членки сред органите, компетентни да признават ЕЗР и да гарантират тяхното изпълнение, са и правоприлагащи или административни органи.

---

[10] В член 1, параграф 1 се уточнява, че ЕЗР са съдебни решения, издадени или потвърдени от съдебни органи.

[11] Вж. решение на Съда от 8 декември 2020 г., Staatsanwaltschaft Wien/A. и др., C-584/19 PPU, EU:C:2020:1002.

[12] Вж. дело C-66/20, висящо пред Съда на Европейския съюз.

3.1.3. Централни органи (член 7, параграф 3)

В член 7, параграф 3 се предвижда възможността държавите членки да определят един или повече централни органи, които да подпомагат компетентните органи. Те могат да натоварят тези централни органи с отговорността за административното предаване и получаване на ЕЗР и на друга свързана с тях официална кореспонденция.

Значителен брой държави членки са уведомили Комисията за определянето на поне един централен орган. В повечето случаи за централни органи са определени министерствата на правосъдието, като са им възложени различни задачи. Няколко от тези централни органи също така могат да съдействат за административното предаване и получаване на ЕЗР и само малък брой от тези държави членки искат всички входящи ЕЗР да бъдат изпращани чрез техните централни органи. В малко на брой случаи се уведомяват множество централни органи. В някои държави членки органите могат да осигуряват съдействие, въпреки че не е отправено официално уведомление, съгласно което да са определени като централни органи.

Няколко държави членки са предоставили на определените от тях централни органи допълнителни правомощия (например като са ги натоварили с отговорността да извършват предварителна проверка дали всички необходими документи са получени или да откажат да изпълнят ЕЗР при определени условия). Почти всички държави членки са приложили правилно тази разпоредба.

3.2. Определение и обхват на ЕЗР и видове производства, за които не може да се издава ЕЗР

3.2.1. Определение за ЕЗР (член 1)

Всички държави членки са транспонирали член 1, параграф 1, съгласно който ЕЗР се определя като съдебно решение, което е било издадено за извършване на едно или няколко конкретно(и) процесуално-следствено(и) действие(я) в друга държава членка с оглед получаване на доказателства. В съображение 25 се посочва, че с Директивата се определят правила за провеждане на процесуално-следствено действие на всички етапи от наказателното производство, включително в съдебното производство. В малък брой държави членки ЕЗР може да бъде издадена и по време на изпълнението на съдебно решение или присъда. Една държава членка е уточнила, че ЕЗР може да бъде издадена и за допълнителни процесуални действия.

Някои държави членки не са посочили изрично в своите разпоредби за транспониране правата на заподозрените или обвиняемите лица да поискат издаването на ЕЗР или правото на адвокат от тяхно име да поиска това (член 1, параграф 3), но това може да се дължи на факта, че националните наказателни производства вече позволяват това.

Почти никоя държава членка не е посочила изрично основните права и правни принципи (член 1, параграф 4) в своите разпоредби за транспониране. Малък брой държави членки обаче са се позовали на Хартата на основните права на Европейския съюз, на националните конституции или на Европейската конвенция за правата на човека. Независимо от това, повечето държави членки изрично определят общото условие за зачитане на основните права като основание за отказ съгласно член 11, параграф 1, буква е) в случай на нарушение.

3.2.2. Обхват (член 3)

В член 3 от Директивата се посочва, че ЕЗР обхваща всички процесуално-следствени действия с изключение на създаването на съвместен екип за разследване и събирането на доказателства в рамките на такъв екип. В съображения 9 и 34 се пояснява, че Директивата не се прилага за трансграничното наблюдение, както е посочено в Конвенцията за прилагане на Шенгенското споразумение[13], и за временни мерки с цел конфискация.

Повечето държави членки са транспонирали изрично член 3. Няколко държави членки са добавили допълнителни изключения, а именно събирането на данни от регистрите за съдимост, правната помощ при връчването на процесуални документи, разпита на обвиняеми лица чрез телефонна конференция и изземването на вещи, подлежащи на конфискация. В малък брой държави членки трансграничното наблюдение, посочено в Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген, изрично е изключено от обхвата на ЕЗР. Почти всички държави членки са приложили правилно тази разпоредба.

3.2.3. Видове производства (член 4)

В член 4 от Директивата се посочва, че ЕЗР може да бъде издадена във връзка с наказателни производства във всички държави членки (член 4, буква а). Една държава членка обаче изисква да е образувано наказателно производство за престъпление, извършено в издаващата държава, вместо да се позовава на „престъпление съгласно националното право на издаващата държава“. Няколко държави членки са посочили в качеството си на издаващи държави, че е възможно да се издаде ЕЗР в производства за деяния, които са наказуеми съгласно националното право на издаващата държава, поради факта, че съставляват правонарушения съгласно член 4, букви б) и в) от Директивата. В голям брой държави членки законодателният акт за транспониране не включва изрично посочване на производства, които се отнасят до престъпления или нарушения, за които юридическо лице може да носи отговорност или да му бъде наложена санкция в издаващата държава (член 4, буква г). Почти всички държави членки са приложили правилно тази разпоредба.

[13] Конвенция за прилагане на Споразумението от Шенген от 14 юни 1985 г. между правителствата на държавите от Икономическия съюз Бенелюкс, Федерална република Германия и Френската република за постепенното премахване на контрола по техните общи граници (ОВ L 239, 22.9.2000 г., стр. 19).

3.3. Издаване на ЕЗР

3.3.1. Съдържание и форма на ЕЗР (член 5, параграф 1)

В член 5, параграф 1 от Директивата се определят изискванията за съдържанието на ЕЗР и се установява задължение за издаване на ЕЗР чрез попълване на формуляра, предвиден в приложението към Директивата.

Повечето държави членки са транспонирали цялостно и правилно формуляра, установен в Директивата.

3.3.2. Условия за издаване на ЕЗР (член 6)

Съгласно член 6, параграф 1 ЕЗР може да бъде издадена, когато а) издаването на ЕЗР е необходимо и пропорционално на целта на производствата, посочени в член 4, като се отчитат правата на заподозряното или обвиняемото лице, и б) процесуално-следственото(ите) действие(я), посочено(и) в ЕЗР, би(ха) могло(ли) да бъде(ат) разпоредено(и) при същите условия в сходен национален случай.

В някои държави членки не бе установено конкретно изрично транспониране на член 6, параграф 1, докато в няколко други държави членки бяха установени случаи на неправилно транспониране.

Значителен брой държави членки не са посочили изрично възможността за консултиране с издаващия орган за важността на изпълнението на ЕЗР (член 6, параграф 3), но някои от тези държави членки са приели хоризонтални разпоредби за консултиране с издаващия орган относно признаването и изпълнението на ЕЗР. Малък брой държави членки са транспонирали член 6, параграф 3, като са посочили консултиране с издаващия орган само при условията, определени в съответствие с член 6, параграф 1, буква а). Малък брой държави членки са направили консултирането с издаващия орган задължително, а не по преценка на издаващия орган.

Повечето държави членки са транспонирали правилно член 6. Въпреки това транспонирането в няколко държави членки не е в съответствие с Директивата.

3.3.3. Езиков режим (член 5, параграфи 2—3 и член 33, параграф 1, буква б)

Съгласно член 5, параграф 3 ЕЗР трябва да бъде преведена от компетентните органи на издаващата държава на официалния(те) език(ци) на изпълняващата държава или на друг език, който тази държава е посочила като приемлив.

Повечето държави членки са транспонирали член 5, параграф 3 цялостно и правилно. Много малко държави членки не са го транспонирали изрично.

Повече от половината държави членки са отправили уведомление в съответствие с член 33, параграф 1, буква б), че приемат ЕЗР на език(ци), различен(и) от националния(те) език(ци) на държавата (обикновено на английски език). Няколко държави членки са обвързали приемането на въпросния(те) друг(и) език(ци) със спешността на искането или с реципрочен ангажимент от съответната друга държава членка. Малък брой държави членки също така са установили преференциални езикови режими за някои съседни държави членки. Докато почти всички държави членки посочват в законодателния си акт за транспониране езика, който може да се използва за съставяне или превод на ЕЗР, когато съответната държава членка е изпълняващата държава, много малък брой държави членки не уточняват езиковия режим в законодателния си акт за транспониране.

3.4. Признаване и изпълнение на ЕЗР

3.4.1. Признаване и изпълнение на ЕЗР (член 9)

Съгласно член 9 изпълняващият орган има общо задължение да признае ЕЗР и да гарантира нейното изпълнение по същия начин и при същите условия, както ако въпросното процесуално-следствено действие е било разпоредено от орган на изпълняващата държава.

Много малък брой държави членки не са посочили изрично задължението за признаване на ЕЗР в законодателния си акт за транспониране. Една държава членка е посочила право на преценка, а не задължение за изпълнение на ЕЗР.

Повечето държави членки са транспонирали правилно член 9, параграф 2. Съгласно този член се изисква спазването на формалностите и процедурите, изрично посочени от издаващия орган, при условие че тези формалности и процедури не противоречат на основните принципи на правото на изпълняващата държава. Една държава членка е предвидила разпоредба, която дава право на преценка, вместо да налага задължение. В няколко държави членки не бяха установени съответните разпоредби, които да обхващат административно-наказателните производства. Няколко държави членки са транспонирали посочването на „основните принципи на правото“ като обща препратка към „националното право“ или неговите „основни принципи“.

Съгласно член 9, параграф 3 изпълняващият орган е длъжен да върне ЕЗР, която не е била издадена от издаващ орган, на издаващата държава. Повечето държави членки са транспонирали тази разпоредба правилно. Няколко държави членки обаче не са я транспонирали изрично, а една държава членка я е транспонирала като основание за неизпълнение или непризнаване.

В малък брой държави членки не беше установено изрично транспониране на член 9, параграфи 4 и 5, така че да се посочва как органите на издаващата държава могат да участват в изпълнението на ЕЗР в изпълняващата държава, докато в няколко други държави членки бяха установени проблеми със съответствието.

3.4.2. Избор на друг вид процесуално-следствено действие (член 10)

Съгласно член 10, параграф 1 изпълняващият орган е длъжен да прибегне до процесуално-следствено действие, различно от предвиденото в ЕЗР, когато исканото действие не съществува според националното право или не би могло да се използва в сходен национален случай.

Повечето държави членки са транспонирали член 10 правилно, докато в няколко държави членки бяха установени проблеми със съответствието. Сред тях са например посочване, че прибягването до друго процесуално-следствено действие е по преценка на органа, вместо да е задължително (параграф 1), или че прибягването до процесуално-следствено действие, което нарушава неприкосновеността на лицето в по-малка степен, е задължително, а не по преценка на органа (параграф 3), докато няколко държави членки са транспонирали параграф 5 като основание за непризнаване или неизпълнение.

3.4.3. Основания за непризнаване или неизпълнение (член 11, параграф 1, член 22, параграф 2, член 23, параграф 2, член 24, параграф 2, член 26, параграф 6, член 27, параграф 5, член 28, параграф 1, член 29, параграф 3, член 30, параграф 5)

Общото задължение за изпълнение на ЕЗР, посочено в член 9, параграф 1, е ограничено от изброените в член 11, параграф 1 незадължителни основания за непризнаване или неизпълнение, както и от допълнителните основания за някои процесуално-следствени действия, посочени в член 22, параграф 2, член 23, параграф 2, член 24, параграф 2, член 26, параграф 6, член 27, параграф 5, член 28, параграф 1, член 29, параграф 3 и член 30, параграф 5.

Повече от половината държави членки са транспонирали всички или някои основания за непризнаване или неизпълнение в съответствие с член 11, параграф 1 като задължителни, докато останалите държави членки са ги транспонирали като незадължителни. Някои държави членки не са транспонирали изрично определени основания за отказ в съответствие с член 11, параграф 1. Няколко държави членки или не са транспонирали допълнителните основания съгласно член 22, параграф 2, член 24, параграф 2, член 26, параграф 6, член 27, параграф 5, член 28, параграф 1, член 29, параграф 3 и член 30, параграф 5, или са ги транспонирали като задължителни основания.

Значителни различия в подходите за транспониране бяха отчетени по отношение на член 11, параграф 1, буква г), в която се определя незадължително основание за отказ, ако изпълнението на ЕЗР би било в противоречие с принципа ne bis in idem. Докато някои държави членки посочват единствено самия принцип, други го конкретизират, а някои от тях добавят условие за изпълнение[14].

[14] Това произтича от член 54 от Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген — „когато лицето е осъдено, санкцията е изпълнена или е в процес на изпълнение, или не може да се изпълни по силата на законите в договарящата страна, в която е произнесена“.

Що се отнася до посоченото в член 11, параграф 1, буква е) основание за отказ, свързано с основните права, в значителен брой държави членки бе отчетено правилно транспониране. Няколко държави членки обаче не са посочили такова изрично основание за непризнаване и неизпълнение. Освен това малък брой държави членки не са посочили член 6 от ДФЕС и Хартата, няколко държави членки са посочили Европейската конвенция за правата на човека, а една държава членка — решенията на Европейския съд по правата на човека.

Всички държави членки са транспонирали отказа на основание двойна наказуемост в съответствие с член 11, параграф 1, буква ж), докато някои държави членки са включили изключения или условия, които пораждат проблеми във връзка със съответствието. Що се отнася до категориите престъпления, за които проверката за двойна наказуемост е била премахната, една държава членка не изключва такава проверка по отношение на своите граждани, а друга я изключва за принудителни процесуално-следствени действия, освен ако те са ограничени до определени престъпления или е налице определен праг. Една държава членка е предвидила възможност неприлагането на това основание за непризнаване или неизпълнение да бъде обвързано с условие за реципрочност. В много малък брой държави членки липсва посочване на мярка, изискваща задържане.

Две държави членки не са транспонирали член 11, параграф 2, в който се посочва, че основанието за отказ, свързано с двойна наказуемост, както и основанието за непризнаване или неизпълнение съгласно член 11, параграф 1, буква з), не се прилагат за процесуално-следствените действия, посочени в член 10, параграф 2.

Повечето държави членки са транспонирали правилно изключението за данъчни престъпления, свързани с данъци, такси, мита и валутен обмен, в съответствие с член 11, параграф 3, докато в малък брой държави членки липсват мерки за прилагане.

Съгласно член 11, параграф 4 изпълняващият орган е длъжен да се консултира с издаващия орган, преди да вземе решение за непризнаване или неизпълнение на ЕЗР въз основа на някое от основанията за непризнаване или неизпълнение. Повечето държави членки прилагат правилно тази разпоредба, но някои я прилагат само отчасти, например чрез пропускане на думите „изцяло или отчасти“ и „без забавяне“ или на изискването за консултиране с издаващия орган относно някои основания за непризнаване или неизпълнение.

В съответствие с член 11, параграф 5 изпълняващият орган е длъжен да отправи искане към орган в своята държава членка да отнеме привилегия или имунитет, когато това е от компетентността на въпросния орган. Малък брой държави членки не са транспонирали тази разпоредба или са я транспонирали само частично.

Освен основанията за непризнаване или неизпълнение на ЕЗР, съдържащи се в Директивата, няколко държави членки са определили допълнителни основания в националното си законодателство. Например ако формулярът за ЕЗР или неговият превод е непълен, неправилен или липсва, ако съдебното оспорване на ЕЗР е успешно, ако ЕЗР бъде оттеглена или ако има други причини, които правят невъзможно извършването на процесуалните действия.

Тези различни подходи към изпълнението могат да доведат до несъответствия между отделните правни системи. Това на свой ред би могло да затрудни практическото прилагане на Директивата. Както бе потвърдено от Съда[15], ЕЗР „несъмнено е инструмент, основан на принципите на взаимно доверие и признаване, чието изпълнение е принципът, а отказът за изпълнение е предвиден като изключение, което трябва да се тълкува стриктно“.

3.5. Срокове за признаване или изпълнение и основания за отлагане на признаването или изпълнението (членове 12 и 15)

Сроковете и принципите, посочени в член 12, са важни за ефикасността на ЕЗР.

Редица държави членки не са транспонирали формулировката на параграф 1 относно вземането на решение за признаване или изпълнение и извършването на процесуално-следственото действие „със същата бързина и степен на приоритет, както в сходни национални случаи“.

Малък брой държави членки не са транспонирали параграф 2, съгласно който изпълняващият орган е длъжен да се съобрази с искането на издаващия орган за изпълнение на ЕЗР в по-кратък срок или на конкретна дата.

В параграф 3 се уточнява, че решение за признаване или изпълнение на ЕЗР трябва да бъде взето възможно най-бързо и не по-късно от 30 дни след получаването на ЕЗР. Повечето държави членки са транспонирали правилно срока, но при няколко от тях се констатират проблеми, свързани със съответствието, например чрез допускане на изключения.

В параграф 4 се посочва, че изпълняващият орган трябва да извърши процесуално-следственото действие без забавяне и не по-късно от 90 дни, след като е взето решението за признаване или изпълнение на ЕЗР. Всички държави членки са определили този срок в националното си законодателство.

Параграфи 5 и 6 позволяват удължаване на сроковете. Няколко държави членки обаче изглежда не прилагат правилно тези разпоредби.

Признаването и изпълнението на ЕЗР може да бъде отложено на две основания, посочени в член 15, параграф 1. Веднага след като отпаднат тези основания, изпълняващият орган трябва да предприеме незабавно необходимите мерки за изпълнение на ЕЗР и да уведоми издаващия орган (член 15, параграф 2). Повечето държави членки са транспонирали правилно тези разпоредби. Много малко държави членки са въвели задължение за отлагане на признаването или изпълнението, вместо да предоставят свобода на преценка. Малък брой държави членки са транспонирали член 15, параграф 2 само частично.

[15] Вж. решение на Съда от 8 декември 2020 г., A и др. (C-584/19, EU:C:2020:1002, т. 64).

3.6. Предаване на доказателства (член 13)

Съгласно член 13, параграф 1 изпълняващият орган трябва да предаде доказателства на изпълняващата държава без ненужно забавяне. Доказателствата могат също така да бъдат предадени директно на компетентните органи на издаващата държава, които участват в изпълнението на ЕЗР в съответствие с член 9, параграф 4. Не всички държави членки са транспонирали правилно тази разпоредба.

Предаването на доказателствата може да бъде спряно в изчакване на решение във връзка с правно средство за защита в съответствие с член 13, параграф 2. Малък брой държави членки не са транспонирали тази разпоредба или са я транспонирали само частично. Няколко държави членки са предвидили задължение за спиране на предаването на доказателства, като една държава членка е посочила, че предаването на доказателства не трябва да се спира поради правни средства за защита.

В съответствие с член 13, параграф 4 изпълняващият орган може временно да предаде доказателствата на издаващата държава, когато те вече са от значение и за друго производство. Няколко държави членки не са транспонирали тази разпоредба.

3.7. Правни средства за защита (член 14)

С член 14, параграф 1, във връзка със съображение 22, се въвежда задължение държавите членки да гарантират, че за процесуално-следствените действия, посочени в ЕЗР, се прилагат правни средства за защита, равностойни на предвидените при сходен национален случай.

Няколко държави членки не са уточнили, че правните средства за защита, равностойни на предвидените при сходен национален случай, се прилагат за процесуално-следствените действия, посочени в ЕЗР, ако ЕЗР е издадена във въпросната държава членка. Няколко държави членки не са предвидили изрично действията си като изпълняващи държави. Редица държави членки обаче са уточнили, че се прилагат националните закони, уреждащи наказателните производства. В законите за транспониране на малък брой държави членки са определени правни средства за защита, специфични за ЕЗР.

Някои държави членки не са транспонирали изрично параграф 2, като са уточнили, че само издаващата държава може да оспорва материалноправните основания за издаване на ЕЗР.

Значителен брой държави членки не са транспонирали изрично параграфи 3, 4, 6 и 7 относно осигуряването на информация за прибягване до правни средства за защита, приложимите срокове за прибягване до правни средства за защита или последиците от съдебното оспорване.

Съгласно параграф 5 издаващият и изпълняващият орган трябва да се информират взаимно за правните средства за защита, предявени срещу издаването, признаването или изпълнението на ЕЗР. Докато много малък брой държави членки изобщо не са транспонирали тази разпоредба, други не я прилагат правилно.

3.8. Задължение за информиране (член 16)

Повечето държави членки са транспонирали правилно задълженията по член 16 за потвърждаване на получаването на ЕЗР и за предоставяне на друга информация на издаващата държава в хода на признаването или изпълнението на ЕЗР. Малък брой държави членки обаче са транспонирали член 16 само частично (например чрез пропускане на изразите „без забавяне“ и „незабавно“; на изпълняващите органи не е наложено задължение да потвърдят получаването на ЕЗР, когато участва централен орган; не е транспонирана буква б) от член 16, параграф 2).

4. СЪБИРАНЕ НА ДАННИ

През септември 2020 г. Комисията изпрати въпросници до компетентните органи и до адвокати в държавите членки, до Евроюст и до Европейската съдебна мрежа, като поиска както качествена, така и количествена информация в съответствие с член 37 от Директивата. Тя получи отговори от компетентните органи на 19 държави членки, от Евроюст и ЕСМ, както и от 9 адвокати.

От отговорите на компетентните органи изглежда, че ЕЗР се използва често: броят на издадените и изпълнени ЕЗР от началото на прилагането на Директивата варира между стойност в долния край на диапазона на трицифрените числа (например една държава членка е издала 364 ЕЗР и е получила за изпълнение 180 ЕЗР) и стойност в долния край на диапазона на петцифрените числа (например една държава членка е издала около 15 900 ЕЗР и е получила за изпълнение около 10 500 ЕЗР). Освен това броят на ЕЗР, за които е поискано съдействие от ЕСМ, се е увеличил значително от 255 през 2017 г. на 1762 през 2019 г. Това съдействие включва например преки контакти между органите, ускоряване на сътрудничеството и предоставяне на информация относно правни въпроси или относно статуса на наказателно дело. След влизането в сила на Директивата е потърсено съдействие от Евроюст в 3348 случая, свързани с ЕЗР. Видът съдействие е различен за всеки отделен случай и обхваща различни етапи — от издаването на ЕЗР до признаването или изпълнението ѝ, както и до последващите действия.

Разпитът на лице и получаването на информация за банкови и други финансови сметки са сред най-често исканите процесуално-следствени действия в повечето държави членки. Изглежда обаче редовно се отправят искания за повечето видове процесуално-следствени действия.

Повечето от издадените ЕЗР са изпълнени успешно (като процентът варира между изпълнени 76,65 % от ЕЗР в една държава членка, и 96,93 % — в друга) и е получен отказ само за много малък брой (този процент варира между 0 % от всички ЕЗР, издадени в една държава членка, и 17 % от издадените в друга). При все това бяха констатирани няколко проблема с откази за изпълнение на ЕЗР в конкретни случаи, например въз основа на двойна наказуемост или защото исканата мярка не може да бъде разрешена в съответствие с националното право, както и поради фактически причини или поради проблеми с превода, включително на основания като пропорционалност, политики *de minimis* и пандемията от COVID-19, както и откази без посочване на основание. Само няколко държави членки са се позовали на член 11, параграф 1, буква е) (основни права) като основание за непризнаване или неизпълнение.

Повечето държави членки докладваха за изпълнение на ЕЗР и за предаване на доказателства на издаващата държава в рамките на 31—60 дни. Голям брой държави членки обаче съобщиха, че са получили доказателства от изпълняващата държава едва в срок от 91—120 дни. Много държави членки считат, че сроковете за ЕЗР са подходящи. Една група държави членки обаче съобщава за (сериозни) забавяния в отделни случаи, дори и в спешни случаи, докато някои отговори показват, че спазването на сроковете варира сред държавите членки. Вътрешните процедури, работната натовареност и пандемията от COVID-19, както и други причини, като например невъзможността за връчване на призовки, бяха посочени като някои от причините за забавянията. Някои държави членки съобщават, че са преодолели тези проблеми чрез преки контакти или чрез съдействие от Евроюст, ЕСМ или Европол за спешни искания.

Повечето държави членки считат, че настоящата рамка за взаимно признаване на ЕЗР като цяло е задоволителна за получаване на доказателства. Това обаче не важи за електронните доказателства[16], по отношение на които държавите членки продължават да виждат силна необходимост от специфични правила, като решаването на този проблем е още по-наложително с оглед на нарастващата цифровизация и на пандемията от COVID-19. Повечето държави членки също така считат, че Директивата е опростила и ускорила събирането на доказателства и е оказала положително въздействие върху съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси. Евроюст и ЕСМ до голяма степен споделят това мнение.

Бяха установени трудности, които възпрепятстват безпроблемното функциониране на ЕЗР, като най-често те са свързани с големината и сложността на формуляра. Бяха установени и различия, произтичащи от националните правни режими за получаване на доказателства, както и други проблеми, свързани с практическото прилагане в отделни случаи. Например случаи, в които изпълняващата държава отправя искане да се изпрати

[16] https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/e-evidence-cross-border-access-electronic-evidence_en.

националното решение (съдебната заповед) в допълнение към ЕЗР, непълни формуляри, преводи с ниско качество и случаи, в които изпълняващата държава не е спазила специфичните процесуални изисквания на издаващата държава. Що се отнася до последния проблем, няколко държави членки подчертаха това в контекста на допустимостта на получени чрез ЕЗР доказателства пред съдилищата. Други държави членки обаче не съобщиха за никакви затруднения във връзка с допустимостта на доказателствата или посочиха, че не разполагат с такава информация. Повечето държави членки предпочетоха да предприемат незаконодателни действия за подобряване на функционирането на ЕЗР, но отправиха и предложения за опростяване на формуляра.

По отношение на прихващането на далекосъобщения повечето държави членки или не успяха да предоставят точни данни колко често е била използвана тази мярка досега, или посочиха доста ниски стойности. Що се отнася до член 30, броят на издадените ЕЗР варира между 0 в една държава членка и 25 в друга; броят на получените ЕЗР варира между 0 в една държава членка и 90 в друга. Що се отнася до член 31, броят на изпратените уведомления варира между 0 в една държава членка и поне 40 в друга; а броят на получените уведомления варира между 0 в една държава членка и 35 в друга. Повечето държави членки не бяха в състояние да посочат в колко случаи е отказано прихващането на далекосъобщения (съгласно членове 30 или 31) или посочиха много ниски стойности.

Що се отнася до това дали разпоредбите на Директивата относно прихващането на далекосъобщения са задоволителни с оглед на техническия прогрес, повечето държави членки посочиха, че считат Директивата за задоволителна в това отношение и че според тях предизвикателствата не могат да бъдат преодолени чрез законодателни актове. Няколко държави членки предложиха обхватът на Директивата да бъде допълнително изяснен или посочиха, че е необходимо специално регулиране на доставчиците на т.нар. OTT услуги. Някои държави членки изобщо не изразиха мнение по този въпрос.

През есента на 2018 г. в контекста на обсъжданията по новопредложените правила за трансграничен достъп до съхранявани електронни доказателства Комисията проведе консултации с държавите членки относно настоящите проблеми и възможните начини за подобряване на трансграничното прихващане в реално време. Тези консултации показаха, че условията за издаване на заповеди за прихващане (например като се ограничава използването на това действие до определени престъпления или до определени прагове на наказанията), предвидени в националните законодателства на държавите членки, се различават значително и че са налице основно технически предизвикателства, свързани с трансграничното предаване на данни. Независимо от това, съществуващата система за ЕЗР беше счетена за подходящ и полезен инструмент за обработване на трансгранични искания между държавите членки. Консултациите показаха също, че законодателните мерки, включително насочените към прихващането в реално време, които представляват част от предложения пакет за електронните доказателства и от хармонизирането на

различните национални условия за справяне с настоящите трудности, не се считат за подходящи. На последно място, оценката на съответствието показа, че макар повечето държави членки да са транспонирали правилно членове 30 и 31, някои от тях не са транспонирали части от тези разпоредби или не спазват Директивата по друг начин, например защото предвиждат задължителни вместо незадължителни основания за непризнаване или неизпълнение.

Както ЕСМ, така и Евроюст съобщиха[17] и за някои затруднения при практическото прилагане на Директивата, като например обработването на спешни случаи, преводи с ниско качество, слабости във формуляра на ЕЗР, липсата на изрично регламентиране на „принципа на особеността“ и разпоредби, които се тълкуват по различен начин. Те предложиха да се предприемат както законодателни, така и незаконодателни действия за справяне с тези проблеми.

Отговорите на адвокатите показаха, че практическият им опит с ЕЗР е ограничен. Например беше отчетен много ограничен опит или не беше отчетен опит във връзка с оспорването на издаването на ЕЗР или на нейното признаване и изпълнение. Малък брой отговори показаха, че исканията от защитата за събиране на доказателства рядко се удовлетворяват от друга държава членка (член 1, параграф 3). В някои от отговорите се подчертава значението на ЕЗР за допълване на европейската заповед за арест[18]. Въпреки че редица отговори предполагат, че настоящата рамка за взаимно признаване на ЕЗР е задоволителна по отношение на защитата на основните права, бяха отправени няколко предложения за подобряване на функционирането на ЕЗР чрез законодателни или незаконодателни действия.

Редица компетентни органи от държавите членки, адвокати и особено ЕСМ и Евроюст предоставиха примери за добри практики. Те включват например преки консултации между органите, обучение за практикуващи специалисти, координационни срещи или публикации относно използването на ЕЗР.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Директивата представлява основният инструмент за събиране на доказателства в ЕС. В нея бе възприет нов подход, основан на принципа на взаимното признаване, с цел получаване на доказателства по наказателноправни въпроси. Като цяло Директивата осигури европейска добавена стойност в сравнение с предишните инструменти чрез рационализиране на процеса по събиране на доказателства и чрез налагане на конкретни срокове в тази връзка.

[17] Евроюст и ЕСМ също така съобщиха публично за редица проблеми, свързани с практическото прилагане, например в съвместната бележка на Евроюст и ЕСМ от юни 2019 г. и в доклада относно работата на Евроюст от ноември 2020 г.

[18] 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.

Въпреки че в настоящата оценка се отчитат положените досега усилия от държавите членки, тя показва също така, че продължават да са налице затруднения във връзка с някои ключови разпоредби от Директивата, като например основанията за непризнаване или неизпълнение. Комисията ще продължи да оценява съответствието на държавите членки с Директивата и ще предприеме подходящите мерки, за да гарантира спазване на нейните разпоредби навсякъде в Съюза[19].

В същото време Комисията работи в тясно сътрудничество с държавите членки за преодоляване на трудностите при изпълнение на Директивата. След приемането на Директивата Комисията организира 3 експертни срещи с държавите членки, за да ги подкрепи при прилагането на Директивата на практика[20]. Освен това Комисията насърчава, по-специално чрез финансова подкрепа, ефективното прилагане на ЕЗР, като повишава осведомеността във връзка с нейното съществуване и подчертава необходимостта от обучение на практикуващите специалисти как да я използват[21]. Тя също така разработи системата за цифров обмен на електронни доказателства (eEDES) — ИТ инструмент, който държавите членки могат да използват за бърз и сигурен обмен на ЕЗР в цифров формат в съответствие с изискванията, определени в Директивата. Системата може да се използва и за предаване на електронни доказателства и на свързани доказателства от изпълняващата на издаващата държава членка. В своето съобщение относно цифровизацията на правосъдието, прието на 2 декември 2020 г.[22], Комисията насърчи всички държави членки да се свържат с eEDES, тъй като се очаква, че тази система ще повиши допълнително ефективността на Директивата.

И накрая, бъдещите правила относно електронните доказателства[23] следва да допълнят Директивата чрез въвеждането на бързи процедури, които отразяват специфичните особености на електронните доказателства и отговарят на спешните и нарастващите потребности на практикуващите специалисти.

[19] В съответствие със стратегията ѝ за правоприлагане, съдържаща се в съобщението на Комисията „Право на ЕС: по-добри резултати чрез по-добро прилагане“ (C/2016/8600), Комисията разследва приоритетно случаите, при които държавите членки са транспонирали неправилно директивите.
[20] На 25 януари 2016 г., 18 май 2016 г. и 22 юни 2017 г.
[21] Бъдещ регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програма „Правосъдие“.
[22] Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите *Цифровизация на правосъдието в ЕС Инструментариум от възможности* (COM(2020) 710 final).
[23] Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно европейските заповеди за предоставяне и за запазване на електронни доказателства по наказателноправни въпроси (COM(2018) 225 final) и предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за установяване на хармонизирани правила относно определянето на юридически представители за целите на събирането на доказателства по наказателни производства (COM(2018) 226 final).