

ВЗАИМНО ПРИЗНАВАНЕ ПО НАКАЗАТЕЛНОПРАВНИ ВЪПРОСИ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Европейският съвет в Тампере през 1999 г. решава, че принципът на взаимното признаване трябва да се превърне в крайъгълен камък на съдебното сътрудничество по наказателни въпроси, тъй като взаимната правна помощ към този момент се нуждае от значително подобрене. Този въпрос придобива особена важност предвид увеличаването на потребностите от наказателноправно сътрудничество, особено между държавите – членки на Европейския съюз /ЕС/, налагащо се от съвременните форми на престъпност и най-вече с оглед на нейната транснационалност. Осъзнаването на необходимостта от нов начин на осъществяване на съдебното сътрудничество намира израз и в прокламираното от Договора от Амстердам пространство на свобода, сигурност и правосъдие. Хагската програма на Съвета на Европейския съюз от 2005 г. отново потвърждава важността на осъзнаването и пълното прилагане на принципа на взаимното признаване на всички стадии на наказателния процес / както на съдебни решения, така и на решенията в досъдебната фаза/.

Тази програма се основава на разбирането, че съдебното сътрудничество между държавите- членки на ЕС повече не трябва да се разглежда като проява на международни отношения между суверенни държави, които във всеки конкретен случай решават чрез компетентните си органи дали да предоставят исканата от тях правна помощ или не. В ЕС помощта трябва да се предоставя на всеки, с когото се споделят еднакви принципи, ценности и цели и най-вече желанието за създаване на единно пространство на свобода, сигурност и правосъдие. Основен стълб на това пространство е разбирането, че след като всички държави-членки приемат борбата с престъпността като общ интерес, то съдебните им органи трябва да си оказват правна помощ всеки път, когато това е необходимо за реализирането на наказателната компетентност на която и да е от тях.

В сферата на наказателното правораздаване принципът на взаимното признаване се проявява в задължението на национален съд на една държава - членка да изпълни правораздавателен акт, постановен в друга държава-членка, като акт на собствената му юрисдикция. Всяко държава от ЕС трябва да приема чуждите съдебни актове като свои, все едно че са постановени при прилагането на нейното собствено право от нейни юрисдикции. Това зачитане на чуждия съдебен акт не е самоцелно, само за себе си, а е подчинено на основаната крайна цел – изпълнението на този чужд съдебен акт. То трябва да стане от компетентните органи на издаващата държава /изпълняващата/, без да се осъществява какъвто и да е контрол от нейните органи върху този акт и без прилагане на

процедура по признаване и приемане на акта като на акт на нейна юрисдикция.

В крайна сметка прилагането на принципа на взаимното признаване на съдебни актове, основаващ се на взаимното доверие между държавите-членки /техни институции и правораздавателни органи/, прави възможно еволюирането от класическия принцип на международно сътрудничество към една по-висша форма на международно съдействие за прилагане на съдебните актове. Това обаче е възможно единствено и само при съществуването на взаимно доверие между наказателноправните системи на държавите – членки и достатъчно висока ниво на това доверие, необходимо, за да се откаже националният съд да прилага своето право в полза на прилагането на правото на друга държава-членка. Правна последица от прилагането на взаимното признаване е фактът, че изпълнението на чужд съдебен акт не може повече да бъде отказвано, той принципно трябва винаги да бъде изпълнен.

В основата на взаимното признаване следва да стои уважението към правото на другия и вяра в достигането от всяка държава-членка на минималния праг на защита на основните права на човека и на принципите на правовата държава.

Не може обаче да се игнорира съществуващото различие и към настоящия момент в правните системи на държавите –членки /особено в такава материя, каквато е наказателното правораздаване/. Би било нихилизъм да се отрича то, но важното е държавите да го съзнават и да го приемат. Това означава да е налице съгласие да се изпълни чужд съдебен акт и тогава, когато едно деяние може дори да не е инкриминирано като престъпление в изпълняващата държава или за престъплението, за което се иска предаването на едно лице, националното право да предвижда по-ниско наказание, от правото на издаващата държава. Това изпълнение обаче в случая е подчинено на убеждението, че съдебният акт на издаващата държава е бил издаден при пълно съблюдаване на принципите на законност, субсидиарност и пропорционалност и спазване на правата на засегнатия индивид . Само при наличието на такава увереност, почиваща на доверието между издаващ и изпълняващ орган, последният би приел постановения акт като свой и би предприел действия по изпълнението му.

Този нов модел на развитие на европейското наказателно пространство намира своята първа реализация в Европейската заповед за арест /ЕЗА/, приета чрез Рамково Решение /РР/ от 13.06.2002 г., която замени екстрадиционните процедури между държавите-членки. Тя почива върху идеята да се осигури в една държава – членка прякото прилагане на заповед за задържане на едно лице, издадена от съдебен орган на друга държава от ЕС, с цел предаването му на тази държава-членка с оглед неговото наказателно преследване или привеждането в изпълнение спрямо него на присъда. Затова и самото рамково решение / пар.6 от Преамбюла/ я

обявява за първата мярка в сферата на наказателното право, която прилага принципа на взаимното признаване. Без съмнение ЕЗА е значителен напредък в сравнение с екстрадицията и това се дължи именно на заложените в нейните основи принцип на взаимното признаване. Негови основни проявления са частичната /все още/ отмяна на контрола върху двойната наказуемост на престъпленията, възможността да бъдат предавани собствени граждани на изпълняващата държава – членка, значително ограничаване на основанията за отказ да бъде изпълнена ЕЗА.

Вторият инструмент, приет от Съвета на ЕС в областта на взаимното признаване, е Рамковото Решение на Съвета 2003/577/ПВР от 22.07.2003 г. за изпълнението в ЕС на заповеди за заповор на имущество и доказателства. След него са приети и две рамкови решения, посветени на влезли в сила присъди: Рамково Решение на Съвета 2005/214/ПВР от 24.02.2005 г. за прилагането на принципа на взаимно признаване по отношение на финансовите наказания / със срок за транспониране до 22.03.2007 г./ и Рамково Решение на Съвета 2006/783/ПВР от 06.10.2005 г. за прилагане на принципа на взаимното признаване на заповеди за конфискация / със срок за транспониране до 24.11.2008 г./ . От лятото на 2008 година действа ново Рамково Решение на Съвета 2008/675/ПВР от 24.07.2008 г. за вземането в предвид на осъжданията на държавите –членки на ЕС в хода на нови наказателни производства / чийто срок за въвеждане в националното законодателство е 15.10.2010 г./.

Към настоящия момент в българското законодателство са транспонирани първите две рамкови решения. РР за ЕЗА е въведено в националното ни право чрез приетия през 2005 г. Закон за екстрадицията и европейската заповед за арест /ЗЕЕЗА/, който кодифицира уредбата на правната материя, свързана с предаването на лица, извършили престъпления / екстрадиция и европейска заповед за арест/. РР за заповор е въведено чрез друг специален закон през 2006 г. – Закон за признаване, изпълнение и постановяване на актове по обезпечаване на имущество или доказателства /ЗПИПАОИД/. И двата закона са приети преди официалното членство на Р.България в ЕС, но са в сила от 01.01.2007 г. **Вторите две РР все още не са въведени в българското право посредством съответния законодателен инструмент, все още са в процес на транспониране чрез изработване на национален въвеждащ ги акт, което очевидно ще стане при забава от страна на България.**

Това обстоятелство идва да покаже, че България е много по-стриктна в периода преди членството си в ЕС, доколкото членството ѝ зависеше от съвременното съобразяване на националното законодателство в правото на ЕС, и значително по-отегчена и неактивна в периода след приемането ѝ за член на ЕС. Това до голяма степен се дължи и на липсата на адекватен механизъм за реакция на ЕК по отношение на държавите, които са в забава

по въвеждането на европейските норми, приети в рамките на III стълб на ЕС.

Почти двегодишното прилагане на практика у нас на ЕЗА показва положителния аспект на отпадането на излишния формализъм в комуникацията между издаващ и изпълняващ съдебен орган, което свежда до минимум основанията за отлагане на производствата и отказите за изпълнение на чуждия съдебен акт. Не така стои въпросът обаче с РР за заповест за арест и доказателства. До настоящия момент липсва каквато и да е практика по приложението на националния закон, с който то е транспонирано. Съдебните органи на държавите-членки като че ли все още са склонни да продължат да прилагат Конвенцията на Съвета на Европа относно изпиране, издирване, изземване и конфискация на облатите от престъпление, отколкото новия и по-опростен механизъм на издаване на Европейско удостоверение за заповест. Очевидно в този род взаимоотношения по-лесно се приемат и прилагат нови инструменти, които заместват вече съществуващите такива, отколкото съвършено новите способности за взаимна правна помощ, които не са имали свой еквивалент, независимо от опростения начин на тяхното изпълнение.

Премахването на проверката за двойна наказуемост на престъпленията, за които се издават съответните европейски инструменти – заповест за арест / чл. 36 ал.3 от ЗЕЕЗА/ и удостоверение за заповест / чл. 5 ал.2 от ЗПИПАОИД/, е логически резултат от принципа на взаимното признаване. Фактът, че издаващата и изпълняващата държава имат различни виждания по въпроса дали определени актове трябва да представляват престъпление, не може да бъде пречка за съдебното сътрудничество между тях по отношение на тези престъпления. Създадените колебания в началото по приложението на този принцип на практика, са били предмет на искане за преюдициално заключение от СЕО. По дело С – 303/05¹ СЕО е имал повод да се произнесе по въпроса дали списъкът на 32-те категории престъпления, въведен в РР за ЕЗА, / който е същият и при РР за заповест/, не нарушава принципа на законоустановеност на престъплението, изискващ законът ясно да определя престъпленията и наказанията за тях. Това означава, че правните субекти трябва да могат да предвиждат за кои действия и бездействия се предвижда наказателна отговорност. В решението си по делото Съдът е постановил, че „този списък не съдържа легални дефиниции на посочените в него престъпления, а само определени категории нежелани прояви. ... Дори държавите да възпроизведат буквално изброяването на категориите от престъпления, посочени в чл. 2 пар.2 от РР с оглед неговото въвеждане, самата дефиниция на тези престъпления и предвидените за тях наказания се съдържа в правото „на издаващата държава-членка“. РР няма за цел да

¹ Делото „Advokaten voor de Wereld VZW”

съгласува елементите от фактическите състави на въпросните престъпления или предвидените за тях наказания.” Следователно, макар и по силата на чл.2 пар.2 от РР да се премахва проверката за двойната наказуемост на престъплението по правото на изпълняващата държава, то определянето на състава на престъплението и предвиденото за него наказание продължава да се урежда от правото на издаващата държава – членка, която е обвързана от спазването на принципа за законоустановеност на престъплението и наказанието за него. Поради това Съдът е заключил, че чл. 2 пар.2 от РР за ЕЗА не нарушава принципа на законоустановеност на престъплението и наказанието за него.

На практика значителен брой магистрати са склонни да приемат и разширяване на списъка с престъпления, тъй като намират, че по този начин се демонстрира на практика желание за сътрудничество между издаващ и изпълняващ орган, за признаване на чуждия съдебен акт и се довежда до край идеята за взаимното признаване.

И все пак не може да се отрече, че всички затруднения, съществуващи към настоящия момент в съдебното сътрудничество по наказателни дела, произтичат от недостатъчното доверие между сътрудническите си органи. Очевидно е, че то не винаги е достигнало тази висока степен, която да позволява безусловното взаимно признаване /може би резултат от различните исторически моменти на присъединяване на нови държави-членки към ЕС/. От друга страна, взаимното признаване предполага и сближаване на законодателствата в наказателната сфера, което невинаги е налице. Именно хармонизирането на законодателствата на държавите –членки е в полза на взаимното доверие, като някои автори дори стигат до крайност, като приемат, че взаимното доверие е немислимо без хармонизиране на законодателствата на държавите-членки. Затова и Стокхолмската програма поставя значителен акцент върху хармонизирането на националните наказателни законодателства на държавите –членки, най-вече в области , свързани с организираната престъпност – престъпления, свързани с тероризъм, такива, с които се засягат финансовите интереси на ЕС и др. Предвижда се постепенно сближаване на наказателните норми – общи дефиниции и еднакви / или поне близки/ санкции. Взаимното признаване и хармонизирането на законодателствата не са две алтернативи, а те трябва да вървят успоредно. Самата концепция на взаимното признаване съдържа в себе си тезата за възможността да съществуват различия в законодателствата на държавите –членки, но тези различия не трябва да бъдат пречка пред взаимното признаване.

Клаузата за териториалност поставя на сериозно изпитание принципа на взаимното признаване. Тя се прилага в случаите, в които издаващата и изпълняващата държави претендират за осъществяване на своя юрисдикция по отношение на едно и също престъпление. Произтичаща от

разпоредбите на Конвенцията за екстрадиция / 1957 г./ и двустранните договори за правна помощ, тази клауза при съвременните инструменти на наказателно сътрудничество се поставя все повече под въпрос. При нея може и да не е налице всеки път конкурираща се подсъдност, но позовавайки се на нея, изпълняващата държава може да откаже изпълнение на чужд съдебен акт и по този начин да съдейства на едно лице да избегне наказателна отговорност въобще. Такъв беше случаят и с неудачната законодателна редакция на чл. 40 т.1 от ЗЕЕЗА / изм./, действал до 06.06.2008 г. Този грешен подход всъщност е отстъпление от принципа на взаимното доверие и взаимното признаване, защото създава впечатлението в решаващия орган, че „господства” във взаимоотношенията с издаващия орган и с решението си предопределя съдбата на воденото в издаващата държава наказателно производство. Този резултат е категорично несъвместим с принципа на съдебното сътрудничество между държавите-членки, поради което с оглед преодоляването на всяко съмнение и колебание за това какъв смисъл се влага в това факултативно основание за отказ, се предприе и законодателната промяна в ЗЕЕЗА /ДВ бр.52/2008 г./, като изрично се предвижда, че то би могло да се обсъжда, само ако „преди получаването на заповедта за престъплението, за което е издадена, лицето е привлечено като обвиняем или е подсъдим в Република България” / чл. 40 т.1/ или „наказателното производство за престъплението, за което е издадена заповедта, е прекратено в Р.България преди получаването ѝ” /чл.40 т.1а/ . И в тези случаи обаче преценката на съда не би следвало да се изчерпи с установяването на този факт, защото от съществено значение е въпросът на територията на коя държава ще може да се проведе ефективно наказателното производство. Няма логиката, ако всички, подлежащи на събиране доказателства (което може да се прецени от данните за престъплението и неговото естество) са в чуждата държава-членка, да се откаже изпълнение на ЕЗА на това основание. Процесът на разследване значително би бил затруднен от обстоятелството, че следва да се събират доказателства, които преимуществено или изцяло са извън пределите на страната. Последното ще наложи на свой ред употребата на други инструменти на сътрудничество (за да се извършат разпити по делегация например, призовавания чрез поръчки, изискване и превод на писмени документи и т.н.), които не само биха забавили неоправдано производството, но и като цяло са от естество да внесат трудности при провеждането и приключването му. Ето защо, за да се позове на това факултативно основание за отказ, съдът следва да прецени много внимателно прогнозите за темпоралното и качествено развитие на производството, зачитайки всички особености на престъплението.

Традиционната форма на съдебно сътрудничество чрез конвенционалните способности се очертава вече като остаряла и несъответстваща на потребностите на съвременното /новите форми на престъпност/. Проблемите са свързани с бавното протичане на

процедурите, опосреденото изпращане и получаване на документите чрез централния орган /министерство на правосъдието/, липса на възможност за пряка комуникация между издаващия и изпълняващия орган.

Новите форми на съдебно сътрудничество по наказателни въпроси, базирани на принципа на взаимното признаване на чужди съдебни актове и доверие между издаващия и изпълняващия орган, се приемат с разбиране и желание за прилагането им. Съдебните органи в държавите-членки предпочитат наказателното сътрудничество да протича под формата на актове за взаимно признаване на чужди съдебни решения. При взаимното признаване бюрокрацията е сведена до минимум, основанията за отказ са предварително до голяма степен ясни или поне предвидими, а сроковете за изпълнение са сравнително кратки. По този начин взаимната помощ е бърза и своевременна. До голяма степен значително сътрудничеството се улеснява от въвеждането на единен формуляр за съответната европейска заповед за арест или удостоверение за заповед, което прави проверката и изпълнението максимално опростени от техническа гледна точка и дава възможност на магистратите да се концентрират върху чисто правната проблематика.

Успехът от приложението на Рамковото Решение за ЕЗА и първите стъпки в процеса на замяна на традиционните инструменти за правна взаимопомощ с инструменти за взаимно признаване доведоха до реализирането и на няколко нови Рамкови Решения през втората половина на 2008 г. и началото на 2009 г., сред които: за Европейска заповед за доказателства /със срок за транспониране 19.01.2011/; за прилагане на принципа на взаимно признаване на присъди, с които се налага наказание „лишаване от свобода” или мярка, изискваща задържане /05.12.2011/; за признаването и надзора на пробационни мерки, условни присъди и алтернативни санкции / 06.12.2011/; за защита на личните данни в наказателните производства и за процесуалните права на лица , осъдени задочно. Изключително бързите темпове, с които бяха приети тези актове, налагат и бързи действия по тяхното транспониране. Наложително е участниците в този процес – изпълнителна и законодателна власт да предприемат действия по съгласуване на мнения с магистратите, които ще следва да прилагат бъдещите норми, с оглед установяване най-удачната законодателна форма под която да стане това – дали чрез промени в действащото законодателство / и кое да е то/ или чрез приемането на нови законодателни актове / както при вече транспонираните две РР/. При всички положения не трябва да се допуска забавяне в транспонирането, доколкото това би лишило магистратите от съвременни облекчени средства за получаване на информация по дела, премахване на излишния формализъм и водене на дублиращи наказателни производства. Стокхолмската програма поставя акцент върху необходимостта от прилагане на принципа на взаимното признаване и на досъдебното

производство – РР за наблюдение на досъдебното производство, РР за процесуалните права на обвиняемите, както и за гарантиране правата на жертвите на престъпления и свидетелите на престъпления. Изключителна актуалност придобива и въпросът за прилагането на принципа на взаимно признаване по въпроси, свързани с налагането на наказание „лишаване от права“, което следва да може да се прилага във всяка държава, различна от държавата, наложила наказанието, т.е. наказанието да може да следва лицето, независимо къде се намира то.

Проблемите, които за малко повече от година са се очертали, са свързани по-скоро с технически въпроси. На първо място, въпреки че магистратите като цяло одобряват идеята за директен контакт между двата органа – издаващ и изпълняващ, те все още се чувстват несигурни и не всички са готови за такъв директен контакт. Езиковата бариера е сериозен проблем, тъй като не всички магистрати владеят чужди езици или поне не на нужното ниво за осъществяване на професионален директен контакт с колега от друга държава. Прави впечатление, че са налице добри езикови умения у магистратите в най-ниския и средния ешалон на съдебната власт, които от своя страна с лекота осъществяват и директния контакт със своите колеги. Необходимо е да се осъзнае, че подобряването на езиковите умения на магистратите е от обществен интерес и държавата трябва да гарантира обучение, което да е безплатно, леснодостъпно и съобразено с професионалната ангажираност и възможностите на магистратите. От друга страна, това трябва да е отговорност и на самия магистрат, който трябва да осъзнае необходимостта от своето обучение. Магистратите трябва да имат на свое разположение достатъчно и в превод на български език научна литература по общностното право, опознаването на което е гаранция за разбиране на смисъла на принципите на това право и необходимостта от практическото им прилагане.

Стокхолмската програма акцентира на възможностите, които дава Европейската съдебна мрежа, Евроджъст, обменът на магистрати и дистанционните форми на обучение. Ако представителството на прокуратурата в ЕСМ е на доста добро ниво и поради нейния централизиран характер е доста успешно за цялата прокуратура, не така стои въпросът за представител на съда в тази мрежа. ВСС следва да насочи вниманието си за определяне на съдия наистина с много добри езикови умения, с познания в европейското право, който да е представител в тази ЕСМ, но който и да има ангажираността да подготвя свои колеги по отделните окръжни съдилища, които да бъдат националните контактни точки, предлагащи помощ в случай на нужда на своите колеги.

Обменът на магистратите трябва да води до полза не само за конкретния магистрат, но и за останалите му колеги. Повечето магистрати, възползвали се от тази програма, се „капсулират“ в себе си, не споделят

своя опит от работата си с колеги в чужбина, с което целта на обмена всъщност остава непостигната.

Засега успех бележи дистанционното обучение на магистратите, наскоро въведено от национални институт на правосъдието, провеждащо се по темите на международното сътрудничество по граждански и наказателни дела.

По нов начин би следвало да се осмисли техническата обезпеченост на съдилищата със съответната база данни, съдържаща пълна информираност за всички решени и висящи дела пред СЕО по отправени искания за даване на преюдициални заключения /не само в областта на наказателното правно сътрудничество/, доколкото решенията на Съда са задължителни за националните институции на всички държави –членки, независимо от националността на отправящата запитването институция . В този смисъл следва да се популяризира сред магистратите дейността по подготовката на Декларация от страна на РБ по чл. 35 от ДЕС във връзка с приемане компетентността на СЕО за даване на преюдициални заключения в областта на полицейското и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси, както и последствията от тази нова възможност за наказателните съдии. Именно нейното използване ще е способ за единното прилагане на правото на Общността , за създаването на усещане във всеки съдия, че е пряк участник в прилагането на принципа на взаимното признаване и самочувствието и отговорността на общностен съдия. В тази насока правителството търпи сериозна критика, тъй като от пролетта на 2009 г. не е придвижен законопроектът, който беше подготвен за декларацията, с която се приема компетентността на СЕО в тази област. Националният магистрат по този начин е изправен пред проблема да не може сам да отправя преюдициално запитване в рамките на Дял VI от ДЕС, но в същото време да е задължен да прилага тълкувателните решения, които СЕО е дал по повод питання на други държави, признали неговата компетентност. Българският наказателен магистрат не следва да бъде лишаван от тази успешна възможност по отправяне на преюдициални въпроси, касаещи актове на ЕС в областта на полицейското и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси .