



АКТ № 168/29.07.2022 г.

приет на заседание на Гражданския съвет към ВСС
(на основание т. V.13 от приетите Правила за действие на Гражданския съвет)

На заседание на Гражданския съвет към Висшия съдебен съвет,
проведено на 29.07.2022 г., по точка 2 от дневния ред:

2. Становище на Асоциация „ФОРУМ“ по Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за екстрадицията и Европейската заповед за арест; <https://strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=6943>

Вносител: Асоциация „ФОРУМ“

Докладчик: Мария Карагъзова, председател, Асоциация „ФОРУМ“

След изслушване на вносителя, дискусия по становището и проведено гласуване, Гражданският съвет към ВСС взе следното решение:

С 12 гласа „за“, 1 глас „против“ и 1 глас „въздържал се“ **подкрепя становището** на Асоциация „ФОРУМ“ по Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за екстрадицията и Европейската заповед за арест, както по отношение на изложените правни аргументи от Асоциация „ФОРУМ“ в становището, така и по отношение на направените изводи.

Приложение към акта: Становище на Асоциация „ФОРУМ“ по Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за екстрадицията и Европейската заповед за арест; <https://strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=6943>

Актът да се предостави за сведение на Министерство на правосъдието и Пленума на ВСС.

СЪПРЕДСЕДАТЕЛИ НА ГРАЖДАНСКИЯ СЪВЕТ КЪМ ВСС:

/п/

МАРИЯ КАРАГЪЗОВА

/п/

ЕВГЕНИ ИВАНОВ

Българска неправителствена организация
Bulgarian Non-Governmental Organization
Съпредседател на Гражданския съвет към ВСС
Co-Chair of the Civil Council with SJC

Становище на Асоциация „ФОРУМ“ по
Проект на ЗИД на ЗЕЕЗА
(Закон за екстрадицията и Европейската заповед за арест)

<https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=6943>

1. Предварителни бележки

Предложените изменения в ЗИДЗЕЕЗА и мотивите към тях разкриват **несъобразяване** от страна на вносителите на законопроекта с **основополагащото решение** на Съда на ЕС по дело **C-241/15, Bob Dogi** (наричано по-нататък „Решението Bob Dogi“), с което се изяснява **съществената разлика** между европейската заповед за арест и националната заповед за задържане/подлежащ на изпълнение съдебен акт със същата юридическа сила по смисъла на член 8 от Рамково решение 2002/584/ПВР на Съвета от 13 юни 2002 година относно европейската заповед за арест и процедурите за предаване между държавите членки¹(наричано по-нататък „Рамковото решение“), която служи за **правно основание на самата европейска заповед за арест**.

В тази връзка следва да се има предвид, **първо**, че съгласно цитираното решение Bob Dogi европейската заповед за арест се издава с цел задържане и предаване на дадено лице (обвиняем, подсъдим, осъден), **намиращо се на територията на изпълняващата държава членка**. От своя страна, националната заповед за задържане/подлежащ на изпълнение съдебен акт със същата юридическа сила се издава за задържане на дадено лице (обвиняем, подсъдим, осъден), **което се намира на територията на издаващата държава членка**. Именно това съществено разграничение обуславя и механизма на **разширяване** чрез Рамковото решение на **териториалния обхват** на националния акт за задържане в **общото съдебно пространство на Съюза** и **води до прилагане на принципите на взаимното доверие и на взаимното**

¹ ОВ L 190, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 3.

признаване, присъщи на европейската заповед за арест (съобразение б от Рамковото решение). Предвид това Съдът приема, че посоченото в Рамковото решение понятие „заповед за задържане“ (или съдебен акт със същата юридическа сила) трябва да се разглежда като обозначаващо **национална заповед за задържане (т.е. акт, който поражда своето действие само на национална територия), отделна от европейската заповед за арест, която я предхожда и всъщност представлява правното основание за издаването ѝ.**

Второ, в решение *Bob Dogi*, т.57 Съдът приема, че „съдебна[та] защита на две равнища по принцип **липсва** в положение [...], в което е приложена т. нар. „**опростена**“ процедура за издаване на европейска заповед за арест, тъй като тя предполага, че издаването на европейска заповед за арест **не е било предшествано от прието от националния съдебен орган решение, каквато е националната заповед за задържане, към която се добавя европейската заповед за арест**“. Съдът стига до този извод след като установява, че в конкретиката на фактите по разглежданото дело **реално липсва съдебен акт, с който да е постановено издирването и задържането на търсеното лице на национална територия.** Генералният адвокат по делото, в точка 72 от заключението си (което изцяло е възприето в съдебното решение) обръща специално внимание на обстоятелството, че европейската заповед за арест е **инструмент за съдебно сътрудничество, който не представлява заповед за издирване и арест на съответното лице на територията на издаващата държава и че при липсата на конкретна заповед за задържане на национална територия, издадена въз основа на процесуалните правила на издаващата държава членка, европейската заповед за арест реално е лишена от законово основание.** Според генералния адвокат (*точка 48 от заключението*) Рамковото решение представлява в крайна сметка междинна степен на постепенно осъществяване и задълбочаване на **принципа на взаимно признаване,** което се изразява именно с факта, че европейската заповед за арест е създадена като **инструмент на национална процедура,** чието издаване остава **обусловено от наличието на предхождащо подлежащо на изпълнение национално решение.**

В тази връзка следва да се има предвид и че основанията за издаването на национална заповед за задържане и на европейска заповед за арест **се различават,** тъй като Рамковото решение като **акт на Съюза** предвижда издаването на европейска заповед за арест за наказателно преследване **само за деяния, които са наказуеми съгласно правото на издаващата държава членка с лишаване от свобода или мярка, изискваща задържане за не по-малко от 12 месеца,** а когато става въпрос за изпълнението на тези мерки, ако

те са с продължителност не по-малко от 4 месеца, докато за националната заповед за арест могат да действат други вътрешни наказателно процесуални изисквания, които са от изключителната компетентност на съответната държава членка. Именно това е и едно от основанията, налагащи извършването на задължителна проверка за пропорционалност на европейската заповед за арест, и то към момента на издаването ѝ, за да се избегне издаването на европейски заповеди за арест в случаи на наказателни преследвания, за които би могло да се приложат по леки и евтини принудителни мерки.

Друга съществена особеност, която следва да бъде отчетена е, че задържането въз основа на европейска заповед за арест само по себе си не представлява мярка за неотклонение „задържане под стража“ и това е изрично посочено в член 26, параграф 1 от Рамковото решение, съгласно който „[и]здаващата държава членка трябва да приспадне срока на задържането въз основа на европейската заповед за арест от целия срок на задържане, който следва да бъде изтърпян в тази страна в резултат от постановяване на присъда за лишаване от свобода или мярка, изискваща задържане“.

С оглед на така направените уточнения следва да се извърши преценка дали предложените със законопроекта изменения са в съответствие с Рамковото решение и с цялостната практика на Съда на ЕС, и по-специално с решение *Bob Dogi*.

2. Предложените законодателни промени във връзка с издаването на европейска заповед за арест от прокурор в хода на досъдебното производство и съответствието им с правото на Съюза

Предвид постановеното решение C-648/20, с което е прието, че „не са изпълнени изискванията, присъщи на ефективната съдебна защита, от която трябва да се ползва лице, срещу което е издадена европейска заповед за арест за целите на наказателното преследване, ако както европейската заповед за арест, така и съдебният акт, на който тя се основава, са издадени от прокурор, който може да бъде квалифициран като „издаващ съдебен орган“ по смисъла на член 6, параграф 1 от Рамковото решение, но не подлежат на съдебен контрол в издаващата държава членка преди предаването на издирваното лице от изпълняващата държава членка“, вносителите на законопроекта явно са счели, че в досъдебното производство прокурорът следва да остане компетентният съдебен орган (по смисъла на Рамковото решение) за издаване на европейска заповед за арест, но издаването на националната заповед за задържане, представляваща **правното основание** за издаването на европейската заповед за

арест, следва да бъде прехвърлено в компетентност на съответния първоинстанционен съд.

Дали такъв е обаче резултатът от предложените изменения?

Законопроектът въвежда нов чл. 56а в ЗЕЕЗА, който в алинея 1 предвижда, че **по искане на прокурора** съответният първоинстанционен съд взема спрямо обвиняемия мярка **„задържане с цел издаване на ЕЗА“**.

Дори и само **незадълбоченият и буквален прочит** на предложения текст поражда няколко съществени **несъответствия** с възприетото в решение Bob Dogi:

Първо, предложеното изменение категорично сочи, че на етапа, в който съдът трябва да вземе спрямо обвиняемия мярка „задържане с цел издаване на ЕЗА“ не само, че **обвиняемото лице вече не се намира в пределите на страната**, но и че прокурорът **вече е взел решение за издаване на европейска заповед за арест**;

Второ, алинея 2 на член 56а от ЗИДЗЕЕЗА не само потвърждава горния извод, като изрично предвижда, че обвиняемият **не участва** в производството по вземане на мярка „задържане с цел издаване на ЕЗА“ (**тъй като очевидно отсъства от страната**), но и че в това производство съдът „преценява законосъобразността и **пропорционалността** на издаването на Европейската заповед за арест“. Следователно, преценявайки **предварително** нейната пропорционалност, **съдът участва пряко** в решението за издаване на европейска заповед, без изобщо да е наясно **дали такава заповед ще бъде издадена** (още повече, че това е предоставено в компетентност на друг орган-прокурора), предвид обстоятелството, че лицето **може и да бъде открито на националната територия**.

Посочените текстове пораждат следните проблеми:

В разрез с постановеното в решение Bob Dogi в предложената законодателна уредба реално **липсва процедура по издаването на съдебен акт**, с който да се разпорежда **издирването и задържането** на обвиняемото лице **на национална територия**, а това само по себе си е **пречка** за издаването на европейска заповед за арест поради **липсата на правно основание**. Освен това, **смесването на процедурите** по издаване на национална заповед за задържане и на европейска заповед за арест поражда проблеми с **приложимите разпоредби**² (**на националното законодателство във връзка със задържането или на Рамковото решение във връзка с европейската заповед за арест**).

² В тази насока генералният адвокат е извършил задълбочен анализ в заключението си по дело Bob Dogi.

От една страна, възниква въпросът дали изобщо въз основа на съдебен акт за вземане на мярка „задържане с цел издаване на ЕЗА“ може да се проведе **издирване и задържане на лицето на национална територия** и съответно приложими ли са **правомощията на прокурора по член 64 алинея 1 от НПК**, както и каква е правната стойност на мярката „задържане с цел издаване на ЕЗА“, ако всъщност лицето бъде установено на територията на страната.

От друга страна, европейската заповед за арест **изчерпва** своето действие **незабавно** след предаването на лицето от изпълняващата на издаващата държава членка и в този смисъл на националната територия следва да **продължава да е налице** основанието за задържане на обвиняемия, произтичащо от **националната заповед за задържане**. Текстът на предложените изменения в ЗЕЕЗА обаче сочи, че „задържане с цел издаване на ЕЗА“ няма как да **породи действие след изпълнението на самата европейска заповед за арест**. Безспорно предложението с измененията в ЗЕЕЗА акт на съда, постановен по реда на новия член 56а, **няма характеристиките** на национална заповед за задържане на национална територия, а по своята същност представлява акт на **одобрение от съда** на вече взето от страна на прокурора решение за издаването на европейска заповед за арест. Това обаче **представлява друг самостоятелен етап** от процедурата по издаване на европейска заповед за арест (и предоставянето на изискуемата защита на две равнища на правата на издирваното лице, от която то трябва да се ползва в съответствие с решение Bob Dogi), който **не може да настъпи** без преди това да е проведено **националното производство по издаване на заповед за задържане на национална територия**. Освен това, националната заповед за задържане следва да бъде издадена по **установените наказателно процесуални правила на съответната държава членка**, а подобно производство изцяло **липсва** в НПК, като **не е въведено** и с предлаганите изменения. В конкретния случай измененията в ЗЕЕЗА **не могат да послужат за специално основание** за издаване на **национална заповед за задържане на национална територия**, тъй като този закон само транспонира акт на Съюза – Рамковото решение, а процедура като описаната за вътрешно национални случаи на задържане липсва в действащите български наказателно процесуални разпоредби. С новия член 56а се въвежда **нарочно производство, но само с оглед на издаването на европейска заповед за арест**, т.е. **само за хипотези, при които обвиняемото лице е извън пределите на страната**.

Следва да се има предвид, че съществен белег на европейската заповед за арест е, че тя цели да **улесни** предаването на издирвано лице, което се намира в различна от издалата тази заповед държава членка.

Предвидената в член 56 а от ЗИДЗЕЕЗА уредба обаче препятства реализирането на тази цел предвид сроковете за разглеждане на искането на прокурора за вземане на мярка „задържане с цел издаване на ЕЗА“ и за последващо обжалване на първоинстанционния акт пред въззивния съд. На практика се оказва, че **най-малко шест дни** след внасянето на искането на прокурора за задържане, той би могъл да издаде европейска заповед за арест, тъй като чак тогава би влязъл в сила съдебният акт. Това би могло да доведе до последващо укриване и безнаказаност на обвиняемото лице, което е в разрез с целта на Рамковото решение.

В тази връзка следва да се отбележи, че **подлежаща на изпълнение** национална заповед за задържане или съдебен акт със същата юридическа сила **не означава** упражненият съдебен контрол (с оглед на гарантирането на изискуемите равнища на защита на правата на обвиняемото лице) да е осъществен на **всички съдебни инстанции**, още повече когато националната заповед за задържане се издава от съд (както е при настоящите изменения), а не от друг орган (например от прокурора). Дали актът подлежи на изпълнение следва да се преценява **с оглед на вътрешните наказателно процесуални правила**, а е безспорно, че съгласно българският НПК постановено от съда задържане **подлежи на незабавно изпълнение**, независимо от предвиденото обжалване.

Предвид изложените съображения следва да се приеме, че предложените изменения в ЗЕЕЗА **не съответстват на правото на Съюза** и биха могли да породят същите правни проблеми като установените от Съда на ЕС в решение **Bob Dogi**.