

Хр. Тодоров  
13.11.14

28-00-507/12.10.20.

Зс ММД  
13.11.14  
[Signature]

ДО

ЧЛЕНОВЕТЕ НА  
ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ  
СОФИЯ

**ДОКЛАД**

от: **МИХАИЛ КОЖАРЕВ** – член на ВСС и председател на комисия „Бюджет и финанси”

**ОТНОСНО:** Участие в работно посещение на европейските институции – Европейската комисия, Европейския парламент и Съвета на Европейския съюз, организирано от Европейската мрежа за съдебно обучение в рамките на програма за обмен на съдебни служители, за периода 4-6 ноември 2014 г., гр. Брюксел, Белгия

**УВАЖАЕМИ ЧЛЕНОВЕ НА ВСС,**

Работното посещение, организирано чрез Европейската мрежа за съдебно обучение (EMCO), е част от проект, целящ да запознае магистрати от страните членки на ЕС с организацията и дейността на европейските институции в процеса на вземане на решения в ЕС и подготовката на законодателни актове. В обучението взеха участие над 30 работещи в съдебната система-МП, ВСС, съдии и прокурори от държавите членки на ЕС.

В рамките на тридневното посещение бяха проведени срещи в Европейската комисия (ЕК), Европейската служба за борба с измамите срещу финансовите интереси на ЕС (ОЛАФ), Европейския парламент (ЕП) и в Съвета на ЕС.

**Работно посещение в Европейската комисия, 4 ноември 2014 г.:**

Първият ден от работната визита обхваща представяне дейността на ЕК с акцент върху вътрешната организация на нормотворческия процес от службите на Комисията. **Томазо Касуто** от отдел „Наказателно правораздаване” в Генерална дирекция „Правосъдие” запозна участниците с **функциите на ЕК в различните етапи на законодателния цикъл:** правото на законодателна инициатива, задължително обществено обсъждане на проектите на законодателни актове, оценка на въздействието, вътрешноведомствено съгласуване, преговори за постигане на споразумение по проектоакта (т.нар. „триалози” между ЕП, Съвета и ЕК), изпълнение, мониторинг и процедури по нарушение. ЕК упражнява правото на законодателна инициатива като предлага проекти на законодателни актове на ЕП и Съвета. С цел повече прозрачност и предвидимост при реализиране на това право всяка година ЕК разработва и приема

Работна програма с политическите приоритети на ЕС и съответстващите законодателни инициативи с оглед постигането им. Законодателният процес в ЕС отнема средно 2 години – от инициирането на законодателното предложение от страна на ЕК до формалното му приемане от ЕП и Съвета.

Като пример за ключовото значение на преговорите между европейските институции в законодателния процес и трудното достигане на компромисно решение при наличието на 28 различни правни системи в ЕС, бе дадена **Директива 2013/48/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 22 октомври 2013 г. относно правото на достъп до адвокат в наказателното производство и в производството по европейска заповед за арест и относно правото на уведомяване на трето лице при задържане и на осъществяване на връзка с трети лица и консулски органи през периода на задържане** (ОВ L 294 от 6.11.2013 г.). Директивата влиза в сила на 26.11.2013 г. и трябва да бъде транспонирана в националните законодателства до 27.11.2016 г. Директивата урежда общи минимални стандарти за държавите-членки относно правото на заподозрените лица и на обвиняемите в наказателните производства да имат достъп до адвокат и при задържането им да могат да осъществят комуникация с трето лице, като например родина, работодател или консулска служба. Съществуващите разлики в законодателното уреждане на правото на адвокат и правото на комуникация при задържане на национално ниво в различните държави-членки обосновава необходимостта от обща правна рамка на ниво ЕС, която да покрие изискванията, заложиени в чл. 6 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи и доразвити в практиката на Европейския съд по правата на човека.

В тази връзка само маркирам, че в България това право е регламентирано в НПК-от момента на задържането или привличането като обвиняем.

Служителите от Генерална дирекция „Правосъдие“ – **Реджина Ескрива** от отдел „Наказателно правосъдие“, **Барбел Хайнкелман** и **Анна Ходгсън** от отдел „Наказателно правораздаване“ запознаха участниците със сложния преговорен процес между ЕК, ЕП и Съвета при подготовка на проекта на директива. Проведени са 9 „триалози“ в периода септември 2012 – май 2013 г. за постигане на компромис по основните текстове, свързани с обхват на правото на достъп до адвокат (чл. 3, ал. 3), възможността за дерогация от това право (чл. 3, ал. 5 и 6), националните процесуални норми за допустимост на доказателствата и др.

В последвалата дискусия съдии и прокурори от Франция изразиха притесненията си по повод транспонирането на директивата, поради високите разходи, с които ще бъде свързано прилагането ѝ от френските съдилища. Те заявиха, че и понастоящем срещат трудности при назначаването на служебен защитник поради ниското заплащане. В тази връзка колегите от Естония поставиха въпрос пред ЕК дали е извършвана предварителна финансова оценка на разходите, които ще породят прилагането на директивата в отделните държави-членки. Представителите на ЕК потвърдиха, че такава оценка не е извършвана, поради липса на данни от страна на държавите-членки за очаквания обем от дела и съответстващи адвокатски услуги.

В този контекст следва да се отбележи, че от 2006 г. България прилага Закона за правната помощ, който осигурява безплатен достъп до правна помощ по наказателни, граждански и административни дела на категориите лица, посочени в закона. В този смисъл България вече е отговорила на изискванията, които тепърва се уреждат с

директивата за правото на достъп до адвокат в наказателното производство, но следва последната да бъде адекватно транспонирана в указания срок (до 2016 г.), за да не се допусне стартиране на процедура по нарушение срещу страната ни.

Като пример за законодателно предложение в областта на гражданското право, което цели да подобри условията за трансгранична търговия в рамките на Вътрешния пазар на ЕС, бе дадено предложението за **Регламент на Европейския парламент и на Съвета за общо европейско право за продажбите**, COM (2011) 635. ЕК предлага този общ инструмент, за да преодолее бариерите пред обмена на стоки и услуги между държавите членки, породени от различните правни системи в сферата на облигационното право. По данни на ЕК икономическият израз на нереализираните търговски сделки, в резултат на липсата на единни европейски правила за продажба, е в размер на 26 млрд. евро годишно.

Предложението за регламент въвежда единен набор от норми на договорното право при сключване на договори от разстояние (продажби по телефона, пощата или интернет) и предоставя на потребителите по-голям избор при по-ниски цени и по-високи нива на защита. Общото европейско право за продажбите е предвидено като доброволен режим за трансгранични договори при наличието на изрично споразумение между страните. То ще представлява втори режим на договорно право в рамките на националното право на всяка държава-членка, като за неуредените аспекти на договора ще се прилагат нормите на гражданското право на съответната държава-членка. ЕП е одобрил проекта на регламент през февруари тази година, но предложението среща трудности при преговорите в Съвета.

Следобедната сесия на посещението в Комисията бе посветена на представяне на текущите законодателни досиета в сферата на съдебното сътрудничество по граждански и наказателни дела, процедурите по нарушение, както и запознаване с информационните системи за обмен на информация и сътрудничество между съдебните органи на държавите членки. Участниците бяха разделени на две групи, според профила на дейността им, като аз взех участие в панела, посветен на новите досиета в сферата на съдебното сътрудничество по гражданско-правни въпроси.

**Стефан Матик** от отдела за политиката на ЕС в сферата на гражданското правосъдие в Главна дирекция „Правосъдие“ представи новата **програма на ЕС „Правосъдие 2020“**, която е наследник на Стокхолмската програма 2010-2014 за приоритетите на ЕС в сферата на правосъдието, свободата и сигурността. Програма „Правосъдие 2020“ е представена под формата на Съобщение на Комисията - COM(2014)144 и очертава визията за политиката на ЕС в областта на правосъдието и изграждането на функциониращо общо европейско пространство на правосъдие, основано на три ключови предизвикателства - повишаване на взаимното доверие, улесняване на мобилността и принос за икономическия растеж.

Г-н Матик обърна внимание, че на **1 декември 2014 г. изтича преходният период, определен в Договора от Лисабон за пространството на правосъдието**. От тази дата отпадат ограниченията на съдебния контрол от страна на Съда на Европейския съюз и ЕК ще разполага с правомощия да започва производство за неизпълнение на задължения, произтичащи от правото на ЕС.

Това се отнася най-вече за директивите. Съответната държава членка ще търпи санкции,

1. ако не транспонира,
2. лошо или некоректно прилага директива,
3. Ако я е транспонирала правилно, или в националното законодателство разрешението е същото, каквото е в директивата, но не е уведомена ЕК и в двата случая.

Процедурата е уредена в чл. 258 и сл. ДФЕС. Към края на 2013 г. има 390 случая, когато страни членки не са обявили дали са транспонирани или не директиви.

Базисната сума в наказателните плащания е мин. 220 евро на ден до 660 евро на ден. Изчислява се с коефициент, различен за всяка държава, според brutния и вътрешен продукт и според броя на гласовете, които тя има в ЕС/за България-10/

По отношение на текущата законодателна дейност в областта на гражданското правосъдие бяха разгледани следните актове:

- Предложението за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) No 861/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 11 юли 2007 г. за създаване на **европейска процедура за иски с малък материален интерес** и Регламент (ЕО) No 1896/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 г. за създаване на **процедура за европейска заповед за плащане**, COM(2013)794;
- Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) No 1346/2000 относно **производството по несъстоятелност**, COM(2012)744;
- Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за насърчаване на свободното движение на гражданите и предприятията чрез **опростяване на приемането на някои официални документи** в Европейския съюз и за изменение на Регламент (ЕС) No 1024/2012, COM(2013)228
- Интерес представлява идеята за създаване на общоевропейски регистър по несъстоятелност, като в него се свържат националните регистри и се обявяват всички фирми в несъстоятелност на територията на съюза.
- Също така се обсъжда възможността за приемане на регламент, с който да се улесни легализирането на дипломите и рамките на ЕС и публични документи, които да не се заверяват нотариално/актове за гражданско състояние, фирмена регистрация, актове за фактическо съжителство, изпълнение на съдебни решения при смесени бракове и т. н/.

В рамките на работното посещение в Комисията бяха представени следните **информационни системи** за сътрудничество и обмен на информация по гражданскоправни и наказателноправни въпроси:

- Европейският портал за електронно правосъдие (E-justice portal): <https://e-justice.europa.eu/home.do?action=home&clang=bg>
- Европейската информационна система за съдимост (ECRIS): [https://e-justice.europa.eu/content\\_criminal\\_records-95-bg.do?clang=bg](https://e-justice.europa.eu/content_criminal_records-95-bg.do?clang=bg)
- Европейски идентификатор за съдебна практика (ECLI): [https://e-justice.europa.eu/content\\_european\\_case\\_law\\_identifier\\_ecli-175-bg.do?clang=bg](https://e-justice.europa.eu/content_european_case_law_identifier_ecli-175-bg.do?clang=bg)

- Европейски съдебен атлас по гражданскоправни въпроси: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/judicialatlascivil/html/index\\_bg.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/judicialatlascivil/html/index_bg.htm)
- Европейска съдебна мрежа по наказателноправни въпроси (EJN): <http://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/>
- Европейска съдебна мрежа за граждански и търговски въпроси: [http://ec.europa.eu/civiljustice/index\\_bg.htm](http://ec.europa.eu/civiljustice/index_bg.htm)

Европейският идентификатор за съдебна практика ECLI бе представен от ръководителя на проекта г-н **Александър Иванчев** от отдел „Наказателно правосъдие“ в Генерална дирекция „Правосъдие“. След проведен разговор между мен и него за перспективите за прилагане на новата система от българските съдилища, г-н Иванчев сподели **възможността за получаване на допълнително финансиране от ЕК при изразен интерес от българска страна**. Считам, че тази възможност следва да се разгледа допълнително, като се предприемат необходимите действия за подготовка на проектно предложение до ЕК.

#### Работно посещение в ОЛАФ и Европейския парламент, 5 ноември 2014 г.:

В рамките на работното посещение в Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ) бяха проведени срещи с **Маргарет Хофман**, директор на дирекция „Политика“, **Деклан Мърфи**, юридически съветник в отдела за подбор на сигналите, по които да бъде започнато административно разследване и **Константинос Катципазарлис**, съветник в отдела за разследвания на ОЛАФ. Представителите на ОЛАФ запознаха участниците със структурата и дейността на Службата за борба с измамите, подчертавайки границите на компетентност при провеждане на разследванията – ОЛАФ няма функции на правоохранителен орган, а провежда единствено административни разследвания в качеството си на независим разследващ орган на ЕС. ОЛАФ е независим при провеждане на разследванията си, но като административна структура е част от ЕК, в ресора на заместник-председателя на ЕК и еврокомисар по бюджета и човешките ресурси – Кристилина Георгиева.

ОЛАФ провежда два типа разследвания – вътрешни (засягащи финансови нередности и злоупотреби, извършени от служители на европейските институции) и външни (разследване на измами, свързани с бюджета на ЕС в сътрудничество с държавите членки).

Докладът, който ОЛАФ изготвя в резултат от проведеното разследване е допустимо доказателство в съдебния процес и има равна тежест с другите доказателства, съгласно националното законодателство на държавата членка, в която се разглежда делото. Служителите на ОЛАФ запознаха участниците с **Регламент 883/2013 относно разследванията, провеждани от ОЛАФ**. С новия Регламент се укрепват правата на лицата, срещу които е започнато разследване, засилва се обменът на информация с европейските институции за провежданите разследвания от ОЛАФ и се създава задължението всяка държава членка да определи свой координационен център за борба с измамите (за България тази функция се изпълнява от АФКОС към МВР). С цел да се гарантира независимостта в работата на директора на ОЛАФ, новият регламент предвижда мандатът на ръководителя на ОЛАФ (7 години) да бъде без право на подновяване.

Независимостта в дейността на ОЛАФ е обект на наблюдение от **Надзорния комитет на ОЛАФ**, който се състои от 5 членове – представители на държавите членки. По време на работния обяд се запознахме с членовете на обновения състав на Надзорния комитет с председател **Томас Поисти**, председател на Сметната палата на Финландия.

Следобедната сесия премина в Европейския парламент, където се запознахме с организацията на дейността на ЕП и ролята на парламента в процеса на вземане на решения в ЕС. Дейността на Комисията **по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи (LIBE)** бе представена от френския евродепутат **Ева Жоли**, член на LIBE (Група на зелените/Европейски свободен алианс). Тя изрази подкрепата си за създаване на **Европейска прокуратура** за по-ефективна защита на финансовите интереси на ЕС със средствата на наказателното право. Комисията LIBE е водеща по законодателното досие – Предложение за Регламент на Съвета за създаване на Европейска прокуратура, COM(2013)534 от 17.07.2013 г. Г-жа Жоли припомни широката подкрепа на ЕП за създаване на фигурата на европейски прокурор, който да може да повдига и поддържа обвинения от името на ЕС за престъпления, засягащи финансовите интереси на Съюза. Проектът на регламент следва да се приеме по специална законодателна процедура, за което се изисква единодушие в Съвета. В тази връзка г-жа Жоли призова за подкрепа от страна на националните магистрати. **Евродепутатът не спести критиките си към съдебните системи на някои от държавите членки/напр. Франция/, вкл. и България, като подчерта наличието на корупционни практики, и политическа зависимост, които възпрепятстват провеждането на ефективна съдебна реформа.**

Визитата в ЕП продължи с посещение на заседание на комисията LIBE, при което се запознахме с работата на нейните членове-евродепутати, вкл. и от българска страна, както и се запознавахме с функциите на законодателната обсерватория на ЕП (единна база данни за развитието на законодателните досиета) – European legislative observatory: <http://www.europarl.europa.eu/oel/home/home.do>

За съжаление, поради мащабната стачка на служители и работници от обществения сектор на Белгия/в нея взеха участие над 100 000 души/, бе парализиран градския транспорт на 06 11 2014 г. и не можах да взема участие в последната среща, за което аз и останалите попаднали в тази ситуация, бяхме извинени от организаторите.

От проведените срещи и разговори на официално ниво може да се установи със сигурност, че усилията на всички институции на ЕС, работещите в тях, както и политическото ръководство на съюза, националните институции на страните членки работят активно за изпълнение на ДФЕС и превръщането на съюза в една истинска федерация. Пътят за постигане на тази цел е сложен, изпълнен с компромиси и взаимни отстъпки, за това е необходимо и да се унифицира законодателството и правоприлагането в страните членки, както и европейското право, и се преодолеят институционалните различия.

Затова намирам, че ВСС следва активно да следва тази политика и като цяло активно да се включва и съдейства в процеса на сближаване и сътрудничество, в пределите на своята компетентност.

  
12.11.2014г.

С уважение,  
**МИХАИЛ КОЖАРЕВ**

