

Приложение № 2

към чл. 22, ал. 1 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието

Резюме на цялостната предварителна оценка на въздействието	
Наименование на акта: Закон за Европейската заповед за разследване	Период на извършване на оценката: 24 август 2017 г. – 04 октомври 2017 г.
Водеща институция: Министерство на правосъдието	От какво ниво възниква необходимостта от предприемане на действието? Национално и европейско
Други организации, участвали в извършването на оценката: Върховен касационен съд; Върховна касационна прокуратура; Министерство на вътрешните работи; Главна дирекция „Национална полиция“, МВР.	Информация за контакт: Александър Стефанов, държавен експерт в дирекция „Съвет по законодателство“ на Министерство на правосъдието, тел. 02/9237344, ел. поща al_stefanov@justice.government.bg Михаела Мечкунова, старши експерт в дирекция „Съвет по законодателство“ на Министерство на правосъдието, тел. 02/9237314, ел. поща m_mechkunova@justice.government.bg
1. РЕЗЮМЕ И ВАРИАНТИ НА ДЕЙСТВИЕ	
Какъв е проблемът, който трябва да се реши? Защо е необходимо действие от страна на правителството/държавата?	
<p>1. Липса на единна цялостна система за събиране на доказателства въз основа на принципа на взаимно признаване в отношенията между държавите членки на Европейския съюз при наказателни дела с трансгранично измерение.</p> <p>Към момента на ниво Европейски съюз, както и в Република България няма единна цялостна система за събиране на доказателства въз основа на принципа на взаимно признаване в отношенията между държавите членки на Европейския съюз при наказателни дела с трансгранично измерение. Необходим е нов подход, който да се основава на принципа на взаимно признаване и на един-единствен инструмент, наречен Европейска заповед за разследване (ЕЗР). ЕЗР следва да се издава с цел да се извършат едно или няколко конкретни процесуално-следствени действия за събиране на доказателства в държавата, изпълняваща ЕЗР („изпълняващата държава“). Това включва получаването на доказателства, с които изпълняващият орган вече разполага.</p>	
<p>2. Разпокъсаност на нормативната уредба и съпътстващ формализъм при осъществяване на взаимопомощ по наказателноправни въпроси съпътстваща процеса.</p> <p>Налице са проблеми в действащата нормативна рамка, тъй като сега съществуващата нормативна уредба е ограничена само до фазата на обезпечаването, решението за обезпечаване трябва да бъде придружено от отделно искане за предаване на доказателствата в държавата, издаваща решението („издаващата държава“) в съответствие с правилата, които се прилагат за взаимопомощта по наказателноправни въпроси. В резултат на това е налице двуетапна процедура, която значително намалява ефикасността му. Освен това този режим съществува паралелно с традиционните инструменти за сътрудничество, поради което рядко се използва на практика от</p>	

компетентните органи.

За тази разпокъсаност допринася и обстоятелството, че не всички инструменти, които обслужват международното сътрудничество по наказателни дела са въведени от всички държави членки на ЕС, което изключва възможността те да намерят приложение в двустранните отношения.

Основен проблем при осъществяване на взаимопомощ по наказателноправни въпроси е свързан с формализма и документацията, съпътстваща процеса.

Друг проблем е разследването на наказателни престъпления, включващи престъпления като корупция, трафик на наркотици и организирана престъпност, които престъпления се характеризират с фактическа и правна сложност изискващи сериозен ресурс и време за разследване.

3. Неясни срокове, утежнени процедури, водещи до опорочаване на разследването.

Неяснотите относно сроковете за събиране на доказателства създават сериозни проблеми, налице са различни основания за отказ на такива искания, процедурите са утежнени, а от там се създават предпоставки за забавяне и опорочаване на разследването, нарушаване на правото на защита, както и на правата на пострадалите от престъпление и т.н.

От своя страна класическите инструменти за взаимопомощ по наказателни дела на Съвета на Европа, като общ принцип, изискват и участието на министерствата на правосъдието като централен орган, което допълнително забавя изпълнението на молбите особено в неотложни случаи.

Какви са целите на предлаганото решение?

1. Стратегическа цел:

Проектът на Закон за Европейската заповед за разследване има за **цел да бъдат въведени в българското законодателство изискванията на Директива 2014/41/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 г. за Европейската заповед за разследване по наказателноправни въпроси (ЕЗР).**

С транспонирането на Директивата ще се опрости и ускори процедурата, свързана с трансграничните наказателни разследвания в ЕС, като това ще става бързо и без никакви допълнителни формалности, което ще допринесе за преодоляването на проблемите свързани с формализма в процеса. Освен това ЕЗР ще намали документацията чрез въвеждането на единен стандартен формуляр, с който органите да изискват помощ при нужда от доказателства, което ще доведе до намаляване на административната тежест.

С ЕЗР ще се улесни разкриването на престъпления като корупция, трафик на наркотици и организирана престъпност, които престъпления се характеризират с фактическа и правна сложност изискващи сериозен ресурс и време за разследване.

ЕЗР ще подобри съществуващото законодателство на ЕС в тази област, като определя строги крайни срокове за събиране на изискваните доказателства и като ограничава основанията за отказ на подобни изисквания. По този начин ще бъдат отстранени неяснотите относно сроковете за събиране на доказателства, различни основания за отказ на такива искания, утежнени процедури, а от там забавяне и опорочаване на разследването, нарушаване на правото на защита, както и правата на пострадалите от престъпление и т.н.

2. Оперативни цели:

- Заменяне на съществуващата фрагментирана правна рамка с Европейската заповед за разследване (ЕЗР), която ще създаде единен, цялостен инструмент с широк обхват за получаване на доказателства. За участващите държави членки заповедта ще

обхваща целия процес на събиране на доказателства — от обезпечаването на доказателствата до изпращането на съществуващи такива.

- Определяне на строги крайни срокове за събирането на исканите доказателства — държавите членки разполагат с кратък срок най-много 30 дни за признаването или изпълнението на ЕЗР.
- Извършване от изпълняващия орган на процесуално-следственото действие без забавяне и не по-късно от 90 дни. Когато в определен случай не е практически възможно изпълняващ орган да спази посочения срок или посочената конкретна дата, той уведомява без забавяне компетентния орган на издаващата държава, като посочва причините за забавянето и приблизителното време, необходимо за вземане на решението. В този случай срокът може да бъде удължен с най-много 30 дни.
- Ограничаване на основанията за отказ на такива искания — получаващият орган може да откаже да изпълни заповедта само при определени обстоятелства например ако искането е в противоречие с основните принципи на правото на получаващата държава или вреди на интересите в областта на националната ѝ сигурност.
- Намаляване на административните формалности чрез въвеждането на единен стандартен формуляр, преведен на официалния език на изпълняващата държава, с който органите могат да искат помощ при търсенето на доказателства.
- Защитаване основните права на засегнатото с ЕЗР лице, като издаващите органи ще преценят необходимостта и пропорционалността на исканото процесуално-следствено действие. Гаранция за това е Европейската заповед за разследване да бъде издадена или потвърдена от съдебен орган, а издаването ѝ може да бъде поискано от заподозряно или обвиняемо лице или от адвокат от негово име в съответствие с правото на защита и с националния наказателен процес.
- Създаване на допълнителни гаранции от страна на държавите членки, че лицата ще разполагат с правни средства за защита, равностойни на тези, които са на разположение при сходно национално производство, както и че засегнатите лица са надлежно информирани за тези възможности.
- Осигуряване на единен инструмент чрез Европейската заповед за разследване с цел да бъдат извършвани едно или няколко конкретни процесуално-следствени действия за събиране на доказателства в държавата, изпълняваща ЕЗР, като това ще включва получаването на доказателства, с които изпълняващият орган вече разполага.
- Създаване на специфични правила, които се отнасят за ЕЗР и процесуално-следствените действия, насочени конкретно към събиране на доказателства.
- Осигуряване на бързо, ефективно и последователно сътрудничество между държавите членки по наказателноправни въпроси, като се предвижда изпълнението на процесуално-следственото действие да се извършват със същата бързина и степен на приоритет, както при сходни национални случаи.
- Определяне на крайни срокове, гарантиращи вземане на решение и съответно изпълнение в разумни срокове, като се осигури спазване на процесуалните изисквания в издаващата държава.

Какви варианти за решаване на проблема са били изследвани, включително алтернативи на въвеждането на нова правна уредба?

1. **Вариант 0 – Без действие.**

Сега действащата в Република България нормативна уредба не може да покрие всички изисквания на Директива 2014/41/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 г. за Европейската заповед за разследване (ЕЗР).

От съществено значение е и обстоятелството, че до окончателното въвеждане на изискванията на Директивата, инструментите (Конвенция 2000 и актовете на Съвета на Европа – Европейската конвенция за взаимопомощ по наказателноправни въпроси и двата допълнителни протокола към нея), осигуряващи международно сътрудничество по наказателни дела между държавите членки запазват своето действие. Съгласно Директивата, след изтичане срока за въвеждане прилагането на тези инструменти, спрямо процесуално-следствените действия уредени с нея, се преустановява. Към момента, предвид факта, че не всички държави членки са въвели изискванията й съществуват смесен режими за оказване на съдействие по наказателни дела, основаващ се както на Директивата, така и на горепосочените инструменти.

Независимо от това, при невъвеждане от страна на Република България на Директивата може да се стигне до ситуация, в която изпращаните от наша страна молби за правна помощ до държавите членки на ЕС ще бъдат връщани или оставяни без изпълнение, изключвайки възможността българските съдебни органи да разследват ефективно престъпления с трансграничен елемент. Обратно – при липса на въвеждане ще се наложи и разработване на механизъм на национално ниво, който да позволи постъпващите от държави членки на ЕС ЕЗР да бъдат изпълнявани от българските компетентни органи.

В случай че не се предприемат съответните действия, това ще доведе до създаването на негативни тенденции и задълбочаване на проблемите относно сега действащото законодателство в областта, а именно нормативна разпокъсаност, липсата на строги крайни срокове за събирането на исканите доказателства, което ще доведе до невъзможност за намаляване на административните формалности, до липса на гаранции за защита на основните права на засегнатото с ЕЗР лице. Бездействието ще бъде причина за бавното, неефективно и непоследователно сътрудничество между държавите-членки по наказателноправни въпроси.

Необходимо е да се отбележи и ролята на ЕЗР, върху чиято основа се планира въвеждането на електронни ЕЗР, както и свързаността на Директивата с бъдещото предложение за създаване на платформа за обмен на електронни доказателства между компетентните органи на държави членки на ЕС.

Единствената възможност да Република България да стане част от тези възможности за взаимодействие минава през своевременното въвеждане на Директивата чрез планирания законопроект.

Също така, непредприемането на действия за въвеждане на Директива 2014/41/ЕС би означавало неизпълнение на ангажиментите на Република България произтичащи от членството в Европейския съюз. При липса на транспониране Европейската комисия ще стартира процедура за нарушение за неизпълнение на действащи европейски правни норми.

Към настоящия момент от Генералния секретариат на Европейската комисия е получено официално уведомително писмо С (2017)_4800/3 от 18.07.2017 г., свързано с нарушение № 2017/0295 по отношение на неизпълнение на задължението на Република България за транспониране в срок на изискванията на Директива 2014/41/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 г. относно Европейска заповед за разследване по наказателноправни въпроси. Европейската комисия може да сезира Съда на ЕС и да поиска налагането на финансова санкция на Република България, която може да бъде в размер около *834 хиляди евро*.

2. Вариант 1 - С проекта на Закон за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс не би се постигнал целият с европейския акт резултат, а именно създаването на единен, цялостен инструмент с широк обхват. Сега съществуващата нормативна уредба е ограничена само до фазата на обезпечаването, а решението за обезпечаване трябва да бъде придружено от отделно искане за предаване на доказателствата в държавата, издаваща решението („издаващата държава“), в съответствие с правилата, които се прилагат за взаимопомощта по наказателноправни въпроси. Налице е и разпокъсаност на нормативната уредба и за тази разпокъсаност допринася и обстоятелството, че не всички инструменти, които обслужват международното сътрудничество по наказателни дела, са въведени от всички държави членки на ЕС, което изключва възможността те да намерят приложение в двустранните отношения.

Също така, след запитване отправено до европейската мрежа LEGICOOP, беше предоставена информация за избрания законодателен подход в държавите членки, като след направен сравнителноправен анализ се установи, че по-голяма част от държавите членки са избрали създаването на единен нормативен акт, който да обхваща разпоредби касаещи разследванията с трансграничен елемент.

3. Вариант 2 - Изготвяне на проект на нов Закон за Европейската заповед за разследване. С приемането на нов закон ще бъдат въведени всички изисквания на Директива 2014/41/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 г. за Европейската заповед за разследване (ЕЗР).

Въз основа на ЕЗР се планира въвеждането на електронни ЕЗР, както и свързаността на Директивата с бъдещото предложение за създаване на платформа за обмен на електронни доказателства между компетентните органи на държавите членки на ЕС. Единствената възможност Република България да стане част от единната мрежа за обмен на електронни доказателства минава през своевременното въвеждане на Директивата чрез планирания законопроект.

С въвеждане на ЕЗР ще се установи единен режим за събиране на доказателства. Въвеждането на ЕЗР е необходимо, тъй като за определени видове процесуално-следствени действия са необходими допълнителни правила, които ще установят как следва да бъдат извършени при получаване на ЕЗР, например за временното предаване на задържани лица, разпитите чрез видеоконференция или телефонна конференция получаване на информация, свързана с банкови сметки или банкови трансакции, контролирани доставки или разследване под прикритие, събиране на доказателства в реално време.

С изготвяне и приемане на законопроекта ще се определи кръгът на органите, компетентни да изпълнят получената ЕЗР, както и ще се създаде специален ред, по който се изпълнява получената от национален съдебен орган ЕЗР. Законопроектът ще установи времевите рамки (сроковете), в които следва да се изпълни ЕЗР, както и основанията за допускане, респективно отказ и отлагане на изпълнението.

С приемането на законопроекта ще се осигури възможност за предаването на ЕЗР от компетентния орган на издаващата държава на компетентния орган на изпълняващата държава чрез всички възможни или подходящи средства за предаване, например защитената телекомуникационна система на Европейската съдебна мрежа (EJN), Евроюст или други канали, използвани от съдебните или правоприлагащите органи.

Законопроектът ще отчете и принципното положение, залегнало в директивата, че създаването на пространство на свобода, сигурност и правосъдие в рамките на Европейския съюз се основава на взаимното доверие и на презумпцията за спазване от другите държави членки на правото на Съюза, и по-специално на основните права.

Препоръчваме вариант № 2, тъй като с него се постигат описаните по-горе цели и желани ефекти.

2. РЕЗЮМЕ НА ПРЕПОРЪЧАНИЯ ВАРИАНТ С ДОКАЗАТЕЛСТВА И ДАННИ

Вариант на действие	Общи годишни разходи	Общи годишни ползи
Вариант 0	<p>При изпълнение на вариант 0 се очаква разходите да бъдат същите като предвидените при вариант 2, но няма да се наблюдават ползите от реализирането му. Няма да се отговори на необходимостта от незабавно взаимно признаване на решенията, целящи да се предотврати унищожаването, промяната, преместването, предаването на доказателства или разпореждането с тях.</p> <p>Няма да се създадат условия за изграждане на цялостна система, която да обхваща, доколкото е възможно, събиране на всички видове доказателства, с предвидени срокове за изпълнение и максимално ограничаване на основанията за отказ.</p> <p>Няма да се подобри юридическото сътрудничеството между държавите членки, като се създаде самостоятелна база за взаимопомощ по наказателноправни въпроси, в контекста на обезпечаването и събирането на доказателства.</p> <p>Няма да се въведат ясни правила за провеждане на процесуални-следствени действие за събиране на доказателства на всички етапи от наказателното производство, включително в съдебното производство.</p>	
Вариант 1	<p>При изпълнение на вариант 1 се запазва съществуващата фрагментарна правна рамка и дейностите по законопроекта ще са в рамките на бюджетите на изпълняващите институции. Няма да се отговори в достатъчна степен на изискванията на директивата и ще са налице неясноти и разпокъсаност на нормативната уредба.</p> <p>Не се предвиждат ползи за заинтересованите страни.</p>	
Вариант 2	<p>При изпълнение на Вариант 2 разходите за осъществяване на дейностите по новия закон няма да доведат до необходимост от допълнителни финансови средства за държавния бюджет по смисъла на чл. 35, ал. 1, т. 4, б. „б“ от Устройствения правилник на Министерския съвет и на</p>	

	<p>неговата администрация.</p> <p>Реализирането на Вариант 2 ще доведе до по-добро взаимодействие между органите на държавите членки при трансграничните наказателни разследвания в ЕС чрез замяна на фрагментираната правна уредба с единен, цялостен инструмент за получаване на доказателства при определени строги крайни срокове за събирането им, ясни основания за отказ и намалена документация. По-доброто взаимодействие при събирането на доказателства ще има сериозно отражения върху качеството на процесите и ще се наблюдават следните положителни въздействия:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ще се отговори на необходимостта от незабавно взаимно признаване на решенията, целящи да се предотврати унищожаването, промяната, преместването, предаването на доказателства или разпореждането с тях; - ще се създадат условия за изграждане на цялостна система, която да обхваща, доколкото е възможно, събиране на всички видове доказателства, с предвидени срокове за изпълнение и максимално ограничаване на основанията за отказ; - ще се подобри юридическото сътрудничеството между държавите членки, като се създаде самостоятелна база за взаимопомощ по наказателноправни въпроси, в контекста на обезпечаването и събирането на доказателства; - ще се определят правила за провеждане на процесуални-следствени действие за събиране на доказателства на всички етапи от наказателното производство, включително в съдебното производство, ако е необходимо с участие на засегнатото лице.
<p>Описание и обхват на основните разходи Предвижда се, осъществяването на дейностите по новия закон да бъдат в рамките на бюджетите на изпълняващите институции, предвид което законопроектът няма да доведе до необходимост от допълнителни финансови и други средства, необходими за прилагането на новата уредба. При изпълнение на Вариант 2, разходите за осъществяване на дейностите по новия закон няма да доведат до необходимост от допълнителни финансови средства за държавния бюджет по смисъла на чл. 35, ал. 1, т. 4, б. „б“ от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация.</p> <p>При изпълнение на вариант 1 При изпълнение на вариант 1 се запазва съществуващата фрагментарна правна рамка и дейностите по законопроекта ще са в рамките на бюджетите на изпълняващите институции.</p> <p>При изпълнение на вариант 0 се очаква разходите да бъдат същите като предвидените при вариант 2, но няма да се наблюдават ползите от реализирането му</p>	
<p>Предложението надхвърля ли минималните изисквания на Европейския съюз?</p>	<p><i>Да/Не/Не е приложимо</i></p>
<p>Има ли промяна в административната тежест? Създават ли се нови регулаторни режими и</p>	<p>Със законопроекта не се предвиждат нови регулаторни</p>

<p>регистри? Засягат ли се съществуващи регулаторни режими и регистри?</p>	<p>режими и създаденото на допълнителни регистри. Предвижда се намаляване на административната тежест чрез въвеждането на единен стандартен формуляр, с който органите могат да искат помощ при търсенето на доказателства. Създава се възможност за предаването на ЕЗР от компетентния орган на издаващата държава на компетентния орган на изпълняващата държава чрез всички възможни или подходящи средства за предаване, например защитената телекомуникационна система на Европейската съдебна мрежа (EJN), Евроюст или други канали, използвани от съдебните или правоприлагащите органи.</p>		
<p>Какво е разпределението на годишните разходи според категорията на предприятията?</p>	<p><i>Микро- (в лв.)</i> Не е относимо</p>	<p><i>Малки (в лв.)</i> Не е относимо</p>	<p><i>Средни (в лв.)</i> Не е относимо.</p>
<p>Има ли предприятия, които са освободени от спазване на новите правила, въведени с предложението?</p>	<p><i>Моля посочете:</i> Не е относимо.</p>		
<p>Описание и обхват на основните ползи При избиране на Вариант 2 ще се наблюдават следните положителни въздействия:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ще се отговори на необходимостта от незабавно взаимно признаване на решенията, целящи да се предотврати унищожаването, промяната, преместването, предаването на доказателства или разпореждането с тях; - ще се създадат условия за изграждане на цялостна система, която да обхваща, доколкото е възможно, събиране на всички видове доказателства, с предвидени срокове за изпълнение и максимално ограничаване на основанията за отказ; - ще се подобри юридическото сътрудничеството между държавите членки, като се създаде самостоятелна база за взаимопомощ по наказателноправни въпроси, в контекста на обезпечаването и събирането на доказателства; - ще се определят правила за провеждане на процесуални-следствени действие за събиране на доказателства на всички етапи от наказателното производство, включително в съдебното производство, ако е необходимо с участие на засегнатото лице. 			
<p>Ключови рискове Не се предвиждат рискове при прилагането на Вариант 2.</p>			

3. ПРОВЕДЕНИ КОНСУЛТАЦИИ

В изпълнение на разпоредбите на ЗНА и НОМИОВ Министерството на правосъдието проведе консултации с всички заинтересовани страни като задължителна част от извършването на цялостна предварителна оценка на въздействието. Консултациите се

проведоха чрез Портала за обществени консултации, интернет страницата на МП и среща със заинтересованите страни.

Изготвеният съгласно разпоредбите на НОМИОВ консултационен документ беше публикуван на интернет страницата на МП и на Портала за обществени консултации на 24.08.2017 г. В срока за провеждане на консултации не се получиха становища.

4. ПРИВЕЖДАНЕ В ДЕЙСТВИЕ И ИЗПЪЛНЕНИЕ

От коя дата предложението ще започне да действа?

3 дни след обнародването на закона в „Държавен вестник“

Коя институция/организация ще отговаря за осъществяване на предложението и за контрола?

Подпис на директора на дирекцията, отговорна за изработването на проекта на нормативния акт:

.....
Любомир Талев, директор на дирекция „Съвет по законодателство“ на Министерство на правосъдието

Дата: 05.10.2017 г.