



Стратегически документ за консолидиране на действията на ЕС в областта на процесуалните права

Автор(и):

Каролина Ногейра (IPS)

Беатрис Мартинс (IPS)

Равнище на разпространение		
ПУ	Публично	X
ЧУВ	Чувствителни	

Контролен лист на документа

Номер на резултата	Г4.4
Отговорен резултат	ИЗС
Работен пакет	РП4
Главен редактор	Каролина Ногейра (IPS)
Сътрудници	Беатрис Мартинс (IPS)
Рецензент	Жоао Гомеш (IPS)
Равнище на разпространение	Публично
Дата	август 2026 г.

История на преразглеждането на документа			
Въведени изменения			
Версия	Дата	Причина	Редактор
V1	07/08/2026	1-ва версия	ИЗС
V2	26/08/2026	Втора версия	PPHS, IPS

Отказ от отговорност

Настоящият доклад е изготвен като отчет за работата, съфинансирана от Европейската комисия. Съдържанието на този документ се предоставя „КАКТО Е“ и не се предоставя гаранция, че информацията е подходяща за конкретни цели.

Съфинансиран от Европейския съюз. Изразените мнения са само на автора(ите) и не отразяват непременно тези на Европейския съюз или на Европейската комисия. Нито Европейският съюз, нито Европейската комисия носят отговорност за тях.

Известие за авторско право

© 2024—2026 г. Консорциум FULL-PROOF

Съдържание

1. Въведение	8
2. Цел	9
3. Методология	9
4. Актуално състояние: Формално съответствие спрямо функционална ефективност	12
4.1. Транспониране и прилагане	13
4.2. Анализ на всяка директива за процесуалните права	14
4.2.1. Право на информация (Директива 2012/13)	14
4.2.2. Право на достъп до адвокат (Директива 2013/48)	14
4.2.3. Право на правна помощ (Директива 2016/1919)	15
4.3. Уязвими лица	16
4.4. Пропастта във възприятията между полицаи, адвокати и прокурори	17
5. Кръстосани теми, пропуски и възможности	18
5.1. Статусът на заподозрян	18
5.2. Средства за правна защита и мониторинг	19
5.3. Междупрофесионално обучение и изграждане на капацитет	20
5.4. Междупрофесионално сътрудничество и комуникация	21
5.5. Правна помощ	22
6. Насоки относно европейските минимални стандарти за практическото прилагане на процесуалните права	22
6.1. За полицейски служители и правоприлагащи органи	23
6.2. За адвокати	24
6.3. Общи насоки	24
7. Възпроизвеждане на най-добри практики: Правна и практическа осъществимост	25
8. Консолидиране на процесуалните гаранции в бъдещите действия на ЕС ...	28
8.1. Засилване на изпълнението и мониторинга	28
8.2. Подкрепа за държавите членки	29
8.3. Укрепване на наличните данни	29
8.4. Изграждане на професионален капацитет	30
9. Заключение	32

Съкращения и акроними

КО	Споразумение за консорциум
ОР	Очаквани резултати
ОД	Описание на действието
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
СБС	Споразумение за безвъзмездни средства
ОС	Общо събрание
ОРЗД	Общ регламент относно защитата на данните
ПИС	Права върху интелектуалната собственост
СС	Среща за стартиране
ПО	Правоприлагащи органи
М	Месец
КП	Координатор на проекта
СП	Служител по проекта
НРД	Научноизследователска и развойна дейност
ИИ	Искане за информация
ПД	Период на докладване
З	Задача
С	Съдържание
НТГ	Нива на технологична готовност
РП	Работен пакет
РРП	Ръководител на работния пакет

Кратко изложение

В настоящия стратегически документ се обобщават доказателствата, констатациите и препоръките, получени по време на изпълнението на проекта FULL-PROOF („Осигуряване на надлежащия ход на наказателното производство чрез засилено зачитане на процесуалните права на заподозрения и обвиняемия“, Споразумение за отпускане на безвъзмездни средства № 101160524, програма „Правосъдие“ на ЕС, октомври 2024 г. — септември 2026 г.). Проектът събра качествени и количествени доказателства — **59 интервюта, проучване на 138 отговора, седем национални кръгли маси, два международни семинара за правоприлагащите органи, един международен семинар за адвокати и един международен междупрофесионален семинар** относно практическото прилагане на основните достижения на правото на ЕС в областта на процесуалните права, по-специално Директива 2012/13 (право на информация), Директива 2013/48 (право на достъп до адвокат) и Директива 2016/1919 (право на правна помощ), в седем държави членки: България, Италия, Полша, Португалия, Румъния, Словакия и Словения.

Доказателствата, събрани по време на проекта, постоянно сочат една и съща основна диагноза: **формалното транспониране в повечето случаи на трите директиви по същество е пълно, но функционалната ефективност се проваля на най-ранните етапи на наказателното производство** (арест, полицейско задържане и първи разпит). Данните сочат, че основните предизвикателства не са свързани толкова със самата правна рамка, а с нейното прилагане, по-специално по отношение на ресурсите, обучението, професионалната култура и мониторинга.

Четири хоризонтални констатации се повтарят в цялата доказателствена база: 1) трайна разлика във възприятията, като полицейските служители докладват за спазване на изискванията, докато адвокатите и специалистите по правата на човека докладват за структурни пречки, а прокурорите заемат междинна позиция; (2) диференциална уязвимост, като чуждите граждани, лицата с различен майчин език, децата и лицата в неравностойно социално-икономическо положение са непропорционално изложени на нарушения на

процесуалните им права; 3) правната помощ като единствената най-структурно нестабилна процесуална гаранция, е подкопана от забавено или неадекватно възнаграждение и ограничителни критерии за допустимост; и 4) последователно предпочитание сред практикуващите специалисти за основано на сценарии, междупрофесионално обучение като най-обещаващото средство за намаляване на пропуските в изпълнението.

Консорциум

IPS_Иновативни затворнически системи	Португалия
Полска платформа за вътрешна сигурност	Полша
Alma Mater Studiorum - Университет Болоня	Италия
Сдружение Български хелзинкски комитет	България
Полицейска академия Йоан Куза	Румъния
Институт за мир	Словения
Академия на полицейските сили в Братислава	Словакия

1. Въведение

Рамката на Европейския съюз за процесуалните права на заподозрените лица и обвиняемите получи конкретна форма с [Резолюцията на Съвета от 30 ноември 2009 г. относно пътна карта за укрепване на процесуалните права на заподозрените лица или на обвиняемите в рамките на наказателното производство](#).

Пътната карта обхваща шест директиви: [Директива 2010/64 относно правото на устен и писмен превод](#), [Директива 2012/13 относно правото на информация](#), [Директива 2013/48 относно правото на достъп до адвокат](#), [Директива 2016/343 относно презумпцията за невиновност](#), [Директива 2016/800 относно процесуалните гаранции за децата](#) и [Директива 2016/1919 относно правната помощ](#). Вzeti заедно, тези инструменти представляват правната рамка на ЕС относно процесуалните права.

Повече от десетилетие след приемането на тези директиви докладите на Европейската комисия за изпълнението на директиви [2012/13](#) (право на информация), [2013/48](#) (право на достъп до адвокат) и [2016/1919](#) (право на правна помощ) продължават да установяват несъответствие между официалното транспониране и практическото прилагане. Въпреки че е постигнат значителен напредък в официалното транспониране, продължават да съществуват, в някои случаи и сериозни, недостатъци, включително забавяния в предоставянето на правна помощ в 22 държави членки.

Проектът FULL-PROOF цели да подпомогне справянето с нарушенията на процесуалните права в началните етапи на наказателното производство, по-специално тези, свързани с директиви 2012/13, 2013/48 и 2016/1919 (право на информация, на достъп до адвокат и на правна помощ), за да се повиши осведомеността, да се генерират знания и да се предоставят практически насоки.

2. Цел

Настоящият стратегически документ има за цел да подкрепи консолидирането на подхода на Европейския съюз към процесуалните права в наказателното производство чрез превръщане на доказателствата, извлечените поуки и препоръките, получени чрез проекта FULL-PROOF, в съгласувана стратегическа рамка за бъдещи действия. Въз основа на резултатите от научните изследвания по проекта и въз основа на резултатите от други съответни инициативи, финансирани от ЕС, в стратегическия документ се набелязват възможности за засилване на практическото прилагане на три от директивите относно процесуалните права във всички държави членки. В него се предлагат стратегически препоръки, насочени към подобряване на прилагането на процесуални гаранции, насърчаване на възприемането на прехвърлими добри практики и информиране за бъдещото развитие на политиката както на равнището на ЕС, така и на национално равнище, за да се допринесе за по-съгласувана и съобразена с правата наказателноправна система.

3. Методология

Документът се основава на констатациите и заключенията на FULL-PROOF, по-специално от:

- **Интервюта относно нарушения и практики** — проведени са 59 качествени интервюта със специалисти в областта на наказателното правосъдие (прокурори, адвокати, полицейски служители) и други заинтересовани страни в седемте партньорски държави (България, Италия, Полша, Португалия, Румъния, Словакия и Словения) относно прилагането на Директива 2012/13 (право на информация), Директива 2013/48 (право на достъп до адвокат) и Директива 2016/1919 (право на правна помощ). Бяха

проведени три допълнителни интервюта със заинтересовани страни на равнището на ЕС (Агенцията на ЕС за основните права [FRA], Генерална дирекция „Правосъдие и потребители“ [ГД JUST] и организацията Fair Trials), за да се интегрира по-широка европейска перспектива.

- **Проучване на ЕС** — в проучването са получени 138 валидни отговора от специалисти в областта на наказателното правосъдие в седемте държави от консорциума. Участниците представляваха различни професионални среди, включително полицейски служители, адвокати, специалисти в областта на правата на човека, съдии, прокурори и други практикуващи юристи. Проучването разгледа знанията и практическия опит на участниците по отношение на прилагането на директиви 2012/13, 2013/48 и 2016/1919, с акцент върху идентифицирането на предизвикателствата пред прилагането и областите, в които е необходимо подобрене. Прилаган на английски език, въпросникът включваше както затворени, така и отворени въпроси. Тъй като някои въпроси бяха условни или не получиха отговор от всички участници, броят на отговорите варира между отделните елементи. Поради това констатациите се докладват въз основа на съответния брой респонденти за всеки въпрос.
- **Доклад за кръстосан анализ** — обобщава констатациите от научноизследователските дейности по проекта в сравнителен анализ на начина, по който процесуалните права се транспонират, тълкуват и прилагат на практика в седемте партньорски юрисдикции. Докладът се основава на три допълващи се източника на доказателства: националните доклади за базовото състояние, интервютата със специалисти в областта на наказателното правосъдие и проучването в рамките на консорциума.
- **Рамка за възпроизводимост на най-добрите практики** — индексира 36 добри и обещаващи практики, разработени и прилагани в областта на защитата на процесуалните права в наказателното производство, и оценява техния потенциал за възпроизводимост в държавите членки.
- **Национални кръгли маси** — 7 национални кръгли маси (в Португалия, Румъния, Словакия, Словения, България, Полша и Италия), на които бяха обсъдени рамката за възпроизводимост на най-добрите практики и

нейният потенциал в ежедневната работа на специалистите и беше оценена готовността на участниците да засилят междупрофесионалната комуникация. Събитията бяха проведени успешно с участието на прокурори, адвокати, полицейски служители и експерти по правата на човека. Общо събитията събраха 56 участници — 6 прокурори, 28 полицейски служители, 18 адвокати и 4 експерти по правата на човека.

- **Международни семинари за правоприлагащите органи** — два трансгранични семинара за правоприлагащите органи (ПО). Първият се проведе в Братислава, Словакия, а вторият в Букурещ, Румъния. Те събраха полицейски служители, партньори по проекта и експерти от консорциума FULL-PROOF с акцент върху практическото прилагане на процесуалните права, сравнителните национални практики и предизвикателствата, пред които са изправени правоприлагащите органи по време на първите етапи на наказателното производство. И в двете събития 27 полицейски служители участваха в семинарите заедно с представители на партньорите по проекта. В семинара в Братислава участваха 12 полицейски служители от Словакия, Полша и Румъния, подкрепени от 14 представители на партньори. В семинара в Букурещ участваха общо 21 участници, включително 15 полицейски служители и 6 членове на проекта. Комбинираният формат на експертни презентации, сравнителни дискусии, симулационни упражнения и учебни посещения създаде практическа среда за трансграничен диалог и професионален обмен.
- **Международен семинар за адвокати** — Международният семинар се проведе в София, България, и се съсредоточи върху гледните точки на адвокатите относно предизвикателствата, свързани с прилагането на директивите за пътна карта относно правото на информация, достъп до адвокат и правна помощ в седемте държави партньори: България, Италия, Полша, Португалия, Румъния, Словакия и Словения. Събитието събра 33 участници на първия ден и 32 на втория ден. Сред участниците бяха 19 практикуващи — 12 български, 2 италиански, 3 португалски и 2 словенски — както и 11 представители на партньорите по проекта и поканени

основни лектори от Агенцията на Европейския съюз за основните права и ГД „Правосъдие“.

Стратегическият документ се основава на доказателствата, събрани по време на изброените по-горе дейности, и като такъв отразява методологичните характеристики на основните научни изследвания. Въпреки че проектът се основава на значителен обем качествени и количествени данни, събрани в седем държави членки (България, Италия, Полша, Португалия, Румъния, Словакия, Словения) и различни групи заинтересовани страни, следва да се признаят някои ограничения. Някои констатации може да отразяват гледните точки на определени професионални групи по-силно от други. Освен това доказателствената база се основава предимно на мненията и опита на практикуващите в областта на наказателното правосъдие, а не на прекия опит на заподозрените, обвиняемите или другите носители на права. Поради това стратегическият документ следва да се разглежда като основана на факти оценка на опита и перспективите на практикуващите специалисти в участващите юрисдикции, като предоставя сравнителна основа за идентифициране на повтарящи се предизвикателства пред изпълнението, добри практики и области за по-нататъшни действия.

4. Актуално състояние: Формално съответствие спрямо функционална ефективност

Разграничението между формалното съответствие (транспониране на директива в националното законодателство) и функционалната ефективност (дали правото, което тя защитава, е гарантирано на практика) беше прието като организационна рамка за тази глава.

4.1. Транспониране и прилагане

И седемте проверени държави членки — България, Италия, Полша, Португалия, Румъния, Словакия, Словения — са транспонирали директиви 2012/13, 2013/48 и 2016/1919 под някаква форма. Проучването на проекта сред 138 респонденти обаче разкри смесени възприятия при изпълнението, като респондентите са разделени между тези, които считат директивите за „изцяло изпълнени“, и тези, които съобщават само за „частично“ изпълнение, докато по-малка част изразяват несигурност.

Това схващане се потвърждава на равнището на ЕС: в [доклада на Комисията за изпълнението на Директива 2012/13](#) се посочват проблеми със съответствието в няколко държави членки, по-специално по отношение на декларацията за правата, предоставянето на информация относно обвинението и достъпа до материалите по делото. По подобен начин в [доклада за изпълнението на Директива 2013/48](#) се стига до заключението, че „значителен напредък“ в транспонирането съществува успоредно с продължаващите трудности при практическото прилагане на ключови разпоредби. По същия начин в [доклада относно Директива 2016/1919](#) бяха установени недостатъци в спазването в 22 държави членки, по-специално по отношение на изискването за предоставяне на правна помощ без ненужно забавяне.

Констатациите от проекта показват, че предизвикателствата пред изпълнението не се ограничават до една-единствена процедурна гаранция или юрисдикция. Практикуващите специалисти в държавите партньори последователно са установявали трудности, свързани със своевременното предоставяне на правна помощ, достъпа до устен и писмен превод, съобщаването на процесуалните права и практическата ефективност на достъпа до адвокат. Въпреки че естеството и интензивността на тези предизвикателства се различават в отделните държави членки, те заедно показват трайно несъответствие между формалното спазване на правните изисквания и ефективното упражняване на процесуалните права на практика.

Взети заедно, констатациите от проекта и докладите за изпълнението на Европейската комисия показват, че основното предизвикателство вече не се състои във формалното транспониране на директивите за процесуалните права, а в осигуряването на тяхното последователно и ефективно прилагане на практика. Поради това в следващите раздели се разглежда всяко процедурно право поотделно, за да се определят по-подробно основните предизвикателства пред изпълнението и да се формулират целенасочени препоръки.

4.2. Анализ на всяка директива за процесуалните права

4.2.1. Право на информация (Директива 2012/13)

Установените нарушения се отнасят преди всичко до навременността и разбираемостта, а не до пълното отричане: информацията често се предоставя със закъснение, на език, който заподозрените не разбират, или във форма (технически правен език), която е твърде сложна и недостъпна. Тази констатация е в съответствие с доклада на Агенцията за [основните права от 2019 г. „Правата на практика: достъп до адвокат и процесуални права в наказателни производства и производства по европейска заповед за арест](#), в които също така се констатира, че обвиняемите често получават минимална или неясна информация относно обвиненията срещу тях в осемте държави членки, които тя е разгледала.

4.2.2. Право на достъп до адвокат (Директива 2013/48)

Това е описано в [доклада за кръстосания анализ](#) като „най-често срещаната и политически значима разломна линия при изпълнението“. В извадката достъпът е по-често забавен, отколкото официално отказан - България е регистрираното изключение, при което адвокатите съобщават за случаи на лица, разпитвани като "свидетели", докато са функционално заподозрени, без да присъства адвокат.

Полша беше два пъти посочена на Международния семинар за адвокати за несъответствие между формалните гаранции и незабавния и ефективен достъп по време на полицейските разпити. Доказателствата също така разкриват системно институционално разграничение: Италианският *giudice per le indagini preliminari* (разследващ съдия, със строги правила за изключване на незаконно получени доказателства) и статутът на Португалия *arguido* (ответник) и *juiz de instrução* (разследващ съдия) многократно са цитирани като сравнително силни модели на съдебен надзор, за разлика от по-прокурорската досъдебна архитектура на България. Това следва установената съдебна практика на Европейския съд по правата на човека съгласно член 6 от ЕКПЧ, като се започне със [Salduz с/у Турция, решение от 27 ноември 2008 г.](#), в което се постановява, **че достъпът до адвокат следва по правило да бъде на разположение от първия полицейски разпит на заподозряно лице при липса на убедителни причини за ограничаването му**, и се прецизира в [Ibrahim и други с/у Обединеното кралство](#), решение от 13 септември 2016 г., и [Beuze с/у Белгия, решение от 9 ноември 2018 г.](#), като и в двете се пояснява, че всяко ограничение не трябва да засяга необратимо цялостната справедливост на производството.

4.2.3. [Право на правна помощ \(Директива 2016/1919\)](#)

В [доклада за кръстосан анализ](#) правната помощ се определя като „най-уязвимия в структурно отношение компонент“ на трите директиви. Въпреки че правна рамка, уреждаща правната помощ, като цяло е установена в участващите държави членки, констатациите от проекта разкриват трайни предизвикателства, засягащи ефективното ѝ функциониране на практика.

Португалия илюстрира разграничението между формално съответствие и функционална ефективност. Въпреки че рамката за правна помощ като цяло се счита за адекватно установена на нормативно равнище, нейната практическа ефективност се подкопава от ниското и забавено възнаграждение на адвокатите, предоставящи правна помощ.

Аналогично, на националната кръгла маса в Италия бяха изтъкнати опасения относно строгия праг за допустимост на доходите от 13 659,64 EUR, за който участниците счетоха, че изключва лицата, които действително се нуждаят от правна помощ.

Тези констатации на място са в съответствие с [доклада на Комисията](#) за изпълнението на настоящата директива, в който бяха установени недостатъци в спазването в 22 държави членки, особено по отношение на изискването за предоставяне на правна помощ без ненужно забавяне. Вzeti заедно, доказателствата сочат, че основните предизвикателства, свързани с правната помощ, не се състоят в съществуването на самата правна рамка, а в гарантирането на нейното навременно, достъпно и ефективно прилагане.

4.3. Уязвими лица

Констатациите на проекта показват, че практическото прилагане на процесуалните права не се наблюдава еднакво във всички групи заподозрени и обвиняеми. Чуждестранните граждани, лицата с различен майчин език и лицата в неравностойно социално-икономическо положение бяха многократно определяни като непропорционално изложени на нарушения на процесуалните права, което отразява допълнителните пречки, с които тези групи могат да се сблъскат при достъпа до информация, правна помощ и други процесуални гаранции.

Сред тези групи чужденците се очертават като особено проблемна област. Практикуващите лекари съобщават, че са непропорционално представени в предварителното задържане, отчасти защото при съдебните оценки на риска обикновено се вземат предвид фактори като стабилно пребиваване, заетост и семейни връзки в рамките на страната, които е по-малко вероятно да притежават чуждите граждани. В някои юрисдикции практикуващите юристи допълнително описаха използването на предварително задържане за лица, които не са граждани на съответната държава, като почти автоматично.

Доказателствата сочат и други измерения на уязвимостта. Въпреки че бяха отбелязани различия, свързани с пола, те бяха признати по-малко последователно в участващите държави членки, отколкото уязвимостите, свързани с гражданството, езика или неравностойното социално-икономическо положение.

По отношение на небинарните лица практикуващите специалисти обикновено съобщават, че имат малък или никакъв опит с такива случаи. В резултат на това това измерение на уязвимостта разкрива област, в която допълнителните доказателства биха били от полза.

Децата бяха адресирани предимно чрез анализа на проекта на прехвърляеми добри практики, а не чрез специални емпирични изследвания. Това отразява относителната празнина в научните изследвания и подчертава необходимостта от допълнителни изследвания относно прилагането на гаранциите, установени с Директива 2016/800.

4.4. Пропастта във възприятията между полицаи, адвокати и прокурори

Последователна констатация в интервютата, [ДОКЛАДА ЗА КРЪСТОСАН АНАЛИЗ](#) и националните кръгли маси е разминаването в професионалните възприятия по отношение на практическото прилагане на процесуалните права. Полицейските служители като цяло съобщават, че процесуалните гаранции се спазват рутинно на практика, докато адвокатите последователно установяват структурни и повтарящи се пречки пред ефективното им прилагане. Прокурорите обикновено заемат междинна позиция.

Тези различия в професионалното възприятие са от значение, тъй като те оформят начина, по който се разбират и приоритизират предизвикателствата, свързани с изпълнението.

Взети заедно, констатациите на проекта показват, че слабостите в прилагането на процесуалните права имат последици, които надхвърлят защитата на индивидуалните права. Респондентите последователно свързваха неефективното изпълнение с намалено доверие в съдебната система, забавяния в наказателните производства, ненужни съдебни спорове, обжалвания, които могат да бъдат избегнати, а в някои случаи и с повишен риск от неправомерни присъди. Тези констатации подкрепят заключението, че укрепването на процесуалните гаранции допринася не само за защитата на основните права, но и за ефикасността, легитимността и цялостната ефективност на системите за наказателно правосъдие. В този контекст в следващата глава се определят основните междусекторни теми, системните пропуски и възможностите, произтичащи от фактологичната база.

5. Кръстосани теми, пропуски и възможности

Освен анализа на всяко процедурно право, проектът определи шест повтарящи се структурни теми. Последователната им поява в множество методи на изследване, включително интервюта, проучвания, национални кръгли маси и международни семинари, както и в различни национални контексти, показва, че това не са изолирани констатации, а междусекторни въпроси, които сочат общи пропуски и възможности за укрепване на прилагането на процесуалните права във всички държави членки.

5.1. Статусът на заподозрян

В рамките на проекта определението за „заподозрян“ беше идентифицирано като хоризонтален въпрос със значителни последици за ефективното прилагане на директивите относно процесуалните права. По-специално в българското

национално проучване бяха установени опасения относно момента, в който дадено лице придобива право на процесуални гаранции. Българските практикуващи юристи съобщиха, че липсата на ясно, самостоятелно правно определение за „заподозрян“ може да забави прилагането на тези гаранции на практика, като позволи лица, които на практика са третирани като заподозрени, да бъдат разпитани или подложени на принудителни мерки, преди да бъдат задействани съответните процесуални права. Това опасение е в съответствие с решението на Съда на Европейския съюз по [дело С-209/22, Районна прокуратура Луковит, решение от 7 септември 2023 г.](#), в което се разглеждат последиците от българската правна рамка за ефективното упражняване на правото на защита в досъдебното производство.

В рамките на проекта бяха набелязани и примери за национални мерки, насочени към справяне с този проблем. В Словакия с вътрешна заповед на президента на полицията, приета през 2025 г., се изяснява моментът, в който дадено лице придобива статут на заподозряно лице.

5.2. Средства за правна защита и мониторинг

В [доклада за кръстосания анализ](#) се отбелязва, че националните механизми за мониторинг разчитат предимно на „административни показатели за приключване“, като например дали изискваната документация е попълнена, а не на мерки, чрез които може да се оцени практическата ефективност на процесуалните гаранции.

Една обещаваща практика възникна от Словения, където омбудсманът, действащ като национален превантивен механизъм (НПМ), разработи всеобхватен подход за мониторинг на процесуалните гаранции. В продължение на няколко години Омбудсманът следи за спазването на процесуалните права, като преглежда документацията в избрани на случаен принцип случаи. Неотдавна НПМ разшири този подход, като комбинира интервюта с лица, които наскоро са били задържани от полицията, с посещения в 7 полицейски участъка

и разглеждане на 50 досиета по случаи. Този подход позволи на процеса на мониторинг да оцени не само формалното спазване, но и практическото действие на процесуалните гаранции от гледна точка на пряко засегнатите.

Този пример илюстрира потенциалната стойност на независимите, основани на доказателства механизми за наблюдение, които съчетават преглед на документи с доказателства от първа ръка от лица, които са били обект на полицейско задържане. Тези подходи биха могли да засилят националния надзор, да предоставят по-значими показатели за ефективното прилагане на процесуалните права и да допринесат за по-стабилна рамка за целия ЕС за мониторинг на спазването.

5.3. Междупрофесионално обучение и изграждане на капацитет

Всяка дейност, ориентирана към практикуващите специалисти, се доближава до едно и също заключение: Повтарящото се, базирано на сценарии, ориентирано към практиката обучение е реформата, която се оценява най-последователно и най-положително. Докладът [за кръстосан анализ нарича](#) това "единственият най-важен клъстер за реформи". Международните семинари на проекта допълнително утвърждават този подход емпирично: участниците съобщават за постоянно високи равнища на удовлетвореност, като общите оценки са 4,6—4,7 от общо 5 в семинарите на правоприлагащите органи, а равнищата на удовлетвореност надвишават 90 % в семинара на адвокатите. Освен това 73% от участниците в семинара на адвокатите съобщават, че се чувстват "много по-уверени", идентифицирайки правата по трите основни директиви след обучението, въпреки че 41% вече са били "много запознати" с тях преди това. Това предполага, че ползата от такова обучение се състои в укрепване на доверието на практикуващите юристи в практическото прилагане на процесуалните права в сравнение с основната правна осведоменост.

Националните кръгли маси стигнаха до същото заключение. Във всички участващи държави членки практикуващите специалисти установиха

необходимост от непрекъснато, структурирано и ориентирано към практиката обучение за полицейски служители, адвокати, прокурори, съдии и други специалисти в областта на наказателното правосъдие. Акцентът беше поставен върху интердисциплинарното обучение, практическото прилагане на процесуалните гаранции, сътрудничеството между професионалните групи и разработването на висококачествени обучителни материали. Същевременно участниците подчертаха, че е важно да се гарантира, че обучението предоставя на специалистите специализираните знания и умения, необходими в области, в които е необходим специфичен експертен опит.

5.4. Междупрофесионално сътрудничество и комуникация

Горепосочената разлика във възприятията се утежнява от липсата на споделено оперативно разбиране между полицията, адвокатите и прокурорите. Различията в професионалните роли и институционалните перспективи могат да доведат до различни тълкувания на процедурните задължения, което създава пропуски и несъответствия в тяхното изпълнение. Следователно доказателствата сочат, че укрепването на процесуалните права изисква не само професионално обучение, но и по-тясно сътрудничество и комуникация между различните участници в наказателното производство.

Националните кръгли маси подчертаха значението на междуинституционалната координация и сътрудничество. Участниците подчертаха, че ефективното прилагане на процесуалните гаранции зависи от непрекъснатия диалог между специалистите в областта на наказателното правосъдие и определиха междупрофесионалното обучение като важен механизъм за насърчаване на по-добра комуникация. Поради това укрепването на междупрофесионалното сътрудничество изисква траен институционален ангажимент и следва да се разглежда като ключов елемент от ефективното прилагане на процесуалните права във всички държави членки.

5.5. Правна помощ

В събраната информация недостатъците, свързани с критериите за допустимост, своевременното назначаване на адвокати и възнаграждението на доставчиците на правна помощ, се очертаха като взаимосвързани предизвикателства, които подкопават ефективното упражняване на правото на правна помощ. Тези констатации показват, че правната помощ не следва да се разглежда чрез изолирани реформи. Малко вероятно е мерки като разширяване на допустимостта, увеличаване на възнаграждението или ускоряване на назначаването на адвокати да постигнат трайни подобрения, ако се прилагат независимо. По-скоро ефективността на правната помощ зависи от цялостната устойчивост и адекватните ресурси на системите за правна помощ.

Поради това укрепването на правната помощ изисква системен подход, който гарантира своевременен достъп до процесуално представителство, справедливи и устойчиви механизми за финансиране и критерии за допустимост, които дават възможност на нуждаещите се да се възползват от правна помощ.

Както беше обсъдено по-горе, правната помощ не е изолирана гаранция, а благоприятстващо условие за ефективното упражняване на други процесуални права.

6. Насоки относно европейските минимални стандарти за практическото прилагане на процесуалните права

Тази глава превръща доказателствената база в конкретни насоки, предназначени да подкрепят ефективното прилагане на процесуалните права от полицейските служители и адвокатите в ежедневната им работа.

6.1. За полицейски служители и правоприлагащи органи

1. Предоставяне на информация относно процесуалните права своевременно и по ясен и достъпен начин.
2. Предоставяне на декларацията за правата на своевременен, ясен и прост език. Гарантиране, че лицата получават декларацията за правата на език, който разбират, и им се предоставя подходяща възможност да прочетат и разберат нейното съдържание. Когато националните процедури позволяват това, подсилване на ключовата информация с напредването на производството.
3. Гарантиране на своевременен достъп до адвокат в съответствие с националното право и директивите относно процесуалните права.
4. Установяване на процедури за осигуряване на своевременен достъп до квалифицирани устни преводачи, включително използване на дистанционни услуги или услуги за устен превод на повикване, когато е целесъобразно, особено по време на началните етапи на наказателното производство.
5. Адаптиране на комуникацията към нуждите на всяко лице, особено на уязвимите лица и лицата, които не са носители на езика.
6. Насърчаване на редовно, основано на сценарии обучение относно практическото прилагане на процесуалните права. Програмите за обучение следва да дават приоритет на първите взаимодействия със заподозрени лица, провеждането на интервюта и идентифицирането и третирането на уязвими лица, включително деца, чужди граждани и хора с увреждания.
7. Гарантиране на ясни процедури за документиране на ключови процедурни етапи, включително арест, предоставяне на информация относно процесуалните права и достъп до адвокат, за да се подпомогне ефективното наблюдение и отчетност.
8. Насърчаване на ефективна комуникация и сътрудничество с адвокати, прокурори и други компетентни органи, включително чрез разработване на съвместни оперативни насоки.

6.2.3а адвокати

1. Гарантиране на поверителни и ефективни консултации с клиентите на възможно най-ранен етап от производството, което дава възможност за информиран правен съвет преди разпит или други процесуални действия.
2. Установяване дали клиентите са получили и разбрали информацията за своите права, и предоставяне на допълнителни разяснения, когато това е необходимо, за да се даде възможност за информирано вземане на решения.
3. Наблюдение на ефективното прилагане на процесуалните гаранции по време на цялото производство и своевременно оспорване на всяко нарушение, което може да засегне правата на клиента или справедливостта на процеса.
4. Поддържане на комуникация с полицейски служители, прокурори и други съответни специалисти, за да се улесни навременното разрешаване на процедурни въпроси, като същевременно се гарантират правата на клиента.
5. Участие в непрекъснато професионално развитие и обучение относно процесуалните права, включително правото на ЕС и трансграничните наказателни производства, както и относно знанията и уменията, необходими за предоставяне на ефективна правна помощ на уязвими клиенти.

6.3. Общи насоки

- Насърчаване на междупрофесионални обучения за полицейски служители, адвокати, прокурори и други специалисти в областта на наказателното правосъдие.

- Разработване на образци на равнище ЕС за декларацията за правата и насърчаване на използването на комуникация на ясен език въз основа на установените добри практики.
- Установяване на общи минимални стандарти за регистриране на ключови процесуални данни (предоставяне на информация, достъп до адвокат, участие на устни преводачи и време за обработка на правната помощ) в подкрепа на мониторинга на национално равнище и на равнището на ЕС на ефективното прилагане на процесуалните права.
- Укрепване на независимите механизми за мониторинг чрез съчетаване на прегледите на документи с качествени оценки, за да се оцени ефективното прилагане на процесуалните права.
- Насърчаване на адекватно обезпечени с ресурси системи за правна помощ чрез разглеждане на критериите за допустимост, своевременно назначаване на доставчици на правна помощ и устойчиво възнаграждение като взаимосвързани елементи на ефективния достъп до правосъдие.
- Установяване на мерки за гарантиране на своевременен достъп до правна помощ чрез ефективни дежурни адвокати и системи за дежурства, особено в селските райони и извън нормалното работно време.
- Гарантиране на наличието на квалифицирани услуги за устен превод, включително дистанционни услуги и услуги за дежурства, когато е целесъобразно, за да се улесни ефективната комуникация от най-ранните етапи на наказателното производство.

7. Възпроизвеждане на най-добри практики: Правна и практическа осъществимост

Докато в предишната глава бяха набелязани практически насоки за укрепване на ежедневното прилагане на процесуалните права, в тази глава се разглежда как установените в рамките на проекта успешни практики могат реалистично да бъдат възпроизведени в други държави членки.

В рамките на проекта беше разработена [рамка за възпроизводимост на най-добрите практики](#), в която се оценява дали дадена добра практика, установена в една държава членка, е реалистично приложима в друга държава членка. Методиката начертава всяка от 36-те каталогизирани практики върху матрица 3×3 (възпроизводимост: лесно/средно/трудно; въздействие: ниско/средно/високо), оценени по пет критерия за възпроизводимост — степента на изискваната законодателна промяна над минималния праг на ЕС; отражение върху бюджета; изграждане на ИТ системи или нужди от интеграция; комплексността на заинтересованите страни; и изискванията за трансгранична координация — и шест критерия за въздействие — график (въз основа на съдебната практика по делото *Salduz*); покритие; съответствие; въздействие върху уязвимите групи (въз основа на стандартите на Агенцията на Европейския съюз за основните права и стандартите на Съвета на Европа за правосъдие, съобразено с интересите на детето); качество на защитата; и предпазни мерки във връзка с ЕЗА.

Оценката показва, че много обещаващи практики могат да бъдат въведени в държавите членки, въпреки че тяхното прилагане изисква различни равнища на инвестиции и институционален ангажимент. От 36-те оценени практики пет са оценени като „лесни“ за възпроизвеждане, а три от тях също показват голямо потенциално въздействие. Практиките, които не изискват законодателни изменения и скромни финансови инвестиции, като оперативни насоки, инициативи за обучение или стандартизирана документация, като цяло показват най-голям потенциал за възпроизвеждане. За разлика от това практиките, зависещи от структурни реформи, допълнително финансиране или широка институционална координация, бяха последователно оценявани като по-трудни за прилагане.

Повтарящите се предизвикателства включват бюджетни разходи (персонал на гореща линия, финансиране на универсални безплатни консултации,

изграждане или интегриране на цифрови системи за управление на делата), недостиг на специализирани специалисти (квалифицирани устни преводачи, детски психолози) и сложността на координирането на полицията, адвокатските колегии, съдебните органи и други съответни заинтересовани страни. Трансграничната и специфичната за ЕЗА координация добавя допълнително ниво, тъй като изисква координация между различните национални правни системи.

Оценката също така показва, че добрите практики не следва да се разглеждат изолирано. Мерките, които са относително лесни за изпълнение, могат да осигурят институционалните и оперативните основи за по-сложни реформи с течение на времето. Поради това поетапният подход, при който се вземат предвид националните правни рамки, наличните ресурси и институционалният капацитет, вероятно ще улесни по-устойчивото прилагане.

Последователно послание, произтичащо от националните кръгли маси, е, че **ефективното прилагане на директивите за процесуалните права следва да остане основен приоритет за държавите членки**. Гарантирането на пълното и правилно прилагане на съществуващите стандарти на ЕС е предпоставка за успешното приемане на допълнителни добри практики. Поради това проектът счита, че базовото изпълнение и практическото спазване са основата, върху която следва да се изградят по-нататъшни реформи.

Целта не е да се насърчават единни решения във всички държави членки, а да се улесни адаптирането на успешните практики към различни правни и институционални условия, като същевременно се запазят минималните стандарти, установени от правото на ЕС.

Проектът показва, че успешният трансфер на добри практики зависи не само от тяхната ефективност, но и от тяхната съвместимост с националните правни рамки, институционалният капацитет и наличните ресурси. Въпреки че нито един модел не е подходящ за всички държави членки, данните сочат, че поетапното прилагане, като се започне с практики с голямо въздействие, изискващи ограничена структурна промяна, предлага най-голям потенциал за укрепване на

ефективното прилагане на процесуалните права в целия Европейски съюз. В крайна сметка пълното и практическо прилагане на директивите относно процесуалните права продължава да бъде основата, върху която следва да се изградят по-нататъшни реформи и възпроизвеждане на обещаващи практики.

8. Консолидиране на процесуалните гаранции в бъдещите действия на ЕС

Предходните глави бяха съсредоточени върху констатациите от проекта и последиците от тях за изпълнението на национално равнище. Въз основа на този анализ в настоящата глава се определят стратегическите съображения за бъдещите действия на ЕС, насочени към укрепване на ефективното прилагане на процесуалните гаранции в целия Европейски съюз.

В [резолуцията относно пътната карта от 2009 г.](#) се признава, че взаимното доверие между държавите членки зависи не само от сближаването на правните стандарти, но и от ефективното им прилагане на практика. Данните, събрани по време на този проект, разглеждани заедно с развитието на съдебната практика на Съда на Европейския съюз и дейностите на Европейската комисия по изпълнение и прилагане показват, че продължават да съществуват значителни различия между формалното придържане и ефективното упражняване на процесуалните права.

Поради това бъдещите действия на ЕС следва да отдават приоритет на укрепването на ефективното прилагане на съществуващите директиви относно процесуалните права, като същевременно подкрепят държавите членки при справянето с трайните практически и структурни предизвикателства.

8.1. Засилване на изпълнението и мониторинга

- Изместване на акцента на мониторинга на изпълнението от официалното транспониране към показатели, които оценяват практическата ефективност на процесуалните права.
- Продължаване на действията по насърчаване на изпълнението, когато държавите членки не изпълняват задълженията си съгласно директивите относно процесуалните права.
- Насърчаване на общи минимални стандарти за регистриране на процедурни данни в подкрепа на съпоставим мониторинг на национално равнище и на равнище ЕС.
- Насърчаване на разработването и осигуряването на ресурси за независими механизми за наблюдение, включително национални превантивни механизми и други надзорни органи.
- Разработване на методологии за мониторинг, които включват множество гледни точки, включително тези на практикуващите юристи и гражданското общество, наред с официалните данни за изпълнението.

8.2. Подкрепа за държавите членки

- Улесняване на структурираното партньорско обучение, финансирано от ЕС, и обмена на добри практики.
- Разработване на необвързващи насоки и практически инструменти, като например образци на декларации за правата, оперативни контролни списъци и насоки за комуникация.
- Подкрепа за държавите членки при адаптирането на добрите практики към техния национален правен и институционален контекст, вместо да се насърчават единни решения.

8.3. Укрепване на наличните данни

- Подкрепа за сравнителните изследвания относно прилагането на директивите за процесуалните права, които не са обхванати от настоящия проект, по-специално директиви 2010/64 и 2016/800, с акцент върху услугите за устен превод и процесуалните гаранции за децата.
- Насърчаване на разработването на сравними показатели и основани на факти методологии за оценка в подкрепа на бъдещото разработване на политики.
- Подобряване на събирането на дезагрегирани данни за по-слабо представените групи, включително небинарни лица и други ЛГБТИК+ лица, за да се подпомогне по-доброто разбиране на техния опит и достъп до процесуални гаранции.

8.4. Изграждане на професионален капацитет

- Подкрепа за периодично финансирано от ЕС, ориентирано към практиката обучение относно процесуалните права на езиците на ЕС.
- Насърчаване на съвместното междупрофесионално обучение с участието на полицейски служители, адвокати, прокурори и други специалисти в областта на наказателното правосъдие.
- Гарантиране, че подпомаганото от ЕС обучение включва специални модули относно уязвимите лица, трансграничното сътрудничество и практическото прилагане на процесуалните права.

Тези препоръки са насочени към консолидиране на съществуващата рамка на ЕС за процесуалните права. Данните сочат, че бъдещите действия на ЕС следва да се съсредоточат върху това да се гарантира, че установените гаранции се прилагат последователно и са ефективни на практика, като същевременно се обръща внимание на институционалните, професионалните и практическите условия, които оказват влияние върху тяхното прилагане. Това изисква комбинация от ефективно правоприлагане, при което минималните задължения остават

неизпълнени, по-силна подкрепа за изпълнението и професионалния капацитет, основан на доказателства мониторинг и независим надзор, както и непрекъснат обмен на практики между държавите членки. Подобен подход би укрепил практическото функциониране на съществуващата рамка, като същевременно се зачитат принципите на минимална хармонизация и многообразието на националните системи за наказателно правосъдие.

9. Заключение

Доказателствата, събрани от проекта FULL-PROOF, водят до заключението, че Европейският съюз е успял да създаде всеобхватна рамка от минимални процесуални права, но нейната практическа ефективност продължава да зависи от начина, по който тези права се прилагат във всички държави членки.

Преодоляването на този пропуск не изисква преработване на съществуващата законодателна рамка или на модела за минимална хармонизация, на който тя се основава. Това изисква подновен акцент върху ефективното прилагане на съществуващите гаранции чрез основан на доказателства мониторинг, постоянно професионално обучение, системи за правна помощ с подходящи ресурси, засилено междупрофесионално сътрудничество и непрекъснат обмен на добри практики. Поради това бъдещите действия на ЕС следва да разглеждат ефективното прилагане на съществуващите права и насърчаването на иновативни практики като допълващи се и последователни цели.

Препоръките, изложени в настоящия стратегически документ, имат за цел да допринесат за постигането на тази цел и да подпомогнат бъдещото разработване на политики и изследвания в тази област.



FULL-PROOF.EU

Co-funded by the European Union.

Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the European Commission. Neither the European Union nor the European Commission can be held responsible for them.