

МОТИВИ
КЪМ ПРОЕКТА НА ЗАКОН ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА
НАКАЗАТЕЛНО-ПРОЦЕСУАЛНИЯ КОДЕКС

I. НЕОБХОДИМОСТ ОТ РЕФОРМА

1. Проблемът с ефективността на наказателните производства

Развитието на концепцията за защита правата на пострадалите от престъпления е резултат от общото развитие на теорията за защита на основните права, получила силен тласък в Западна Европа след края на Втората световна война. С членството си в Съвета на Европа и Европейския съюз българската държава заяви своята решимост да приведе вътрешното си законодателство и практика в хармония с изискванията на ефективната защита на правата на човека и върховенството на правото и направи сериозни стъпки в тази насока¹.

Въпреки достиженията продължава да съществува дисбаланс в отношението на българския законодател към гарантиране правата на обвиняемия, подсъдимия и осъдения, от една страна, и на пострадалия от престъпление, от друга. Дългогодишните реформи в областта на наказателния процес, много от които резултат и от осъдителните решения на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ), доведоха до въвеждането на редица гаранции за спазването на правата на обвиняемите и подсъдимите. Съществени реформи в наказателно-изпълнителното право от 2017 г., от своя страна, въведоха механизми за защита на основните права на задържаните под стража и особено на лишените от свобода.

По отношение на пострадалите от престъпления, българската правна теория отдавна е отчела нуждата от реформи, отбелязвайки, че „динамичното развитие на политиката за защита на жертвите в съвременните развити страни и международните актове са основата, върху която трябва да се реформира системата и в България“.² Наистина в законодателен план мястото на пострадалия в българския наказателен процес се утвърждава безспорно с влизането в сила на действащия Наказателно-процесуален кодекс (НПК), а постановките от Тълкувателно решение № 2/2002 на ОСНК на ВКС, че НПК не познава процесуалното качество пострадал, се обявяват окончателно за отпаднали. През годините са направени и законодателни промени за ускоряване на наказателния процес и за въвеждане на някои гаранции за пострадалите от престъпления с цел осигуряване на ефективното им участие в наказателното производство. Въведените мерки обаче се оказват крайно недостатъчни особено по отношение на пострадалите от престъпления срещу личността, които в редица случаи не получават необходимото ниво на защита на техните права от страна на държавата.

¹ Например промените в Закона за съдебната власт и в Закона за отговорността на държавата и общините за вреди от 2013 г. в резултат на пилотните решения *Фингър срещу България* и *Димитров и Хамънов срещу България*; промените в Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража, Наказателно-процесуалния кодекс и Наказателния кодекс от 2017 г. в резултат на пилотното решение *Нешков срещу България* и др.

² Станков, Б. (1999) Престъпността в България и нейните жертви. София: Паралакс, стр. 74

Показателно е обстоятелството, че ЕСПЧ продължава да изпраща нови жалби с подобен предмет до българската държава и да произнася решения³ с тревожни констатации по отношение ефективността на наказателното разследване на престъпления, свързани с най-фундаменталните права по Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (по-нататък „Конвенцията“).

Погледнато по-общо, осъдителните решения на Европейския съд по правата на човека (по-нататък ЕСПЧ или „Съда“) срещу България, които констатира неэффективно разследване, към 2022 г. вече са над 70. Проблемите, които те разкриват, са обединени в две групи: *Великова срещу България* (смърт или насилие от страна на държавни служители и свързаното с това наказателно производство) и *С.З./Колеви срещу България* (смърт или насилие между частни лица и свързаното с това наказателно производство). Това са решения, в които ЕСПЧ е намерил нарушения на най-важните права по Конвенцията – правото на живот по чл. 2 и забраната за изтезания и нечовешко отношение по чл. 3. Жалбоподатели по тези дела са пострадали от престъпления, близки на жертви на убийство, непълнолетни момичета или жени, които са станали жертва на изнасилване, или пострадали от тежки посегателства върху телесната неприкосновеност. В тези случаи по различни причини, свързани с нормативната рамка и нейното прилагане на практика, държавата чрез съответните органи не е изпълнила основно свое задължение - да предотвратява и разследва ефективно подобни посегателства и да налага справедливи наказания, като по този начин гарантира най-фундаменталните права, признати за основополагащи в съвременната демократична държава и въплътени в българската Конституция, в Конвенцията и в други международни договори, по които Република България е страна. По-конкретно, ЕСПЧ е установил, че извършителите на престъпленията или изобщо не са били подведени под наказателна отговорност, или, макар и подведени под отговорност, са получили минимално наказание или са останали ненаказани. През 2015 г. с решението по делото *С.З. срещу България* Съдът постанови, че в България е налице „системен проблем“ по отношение на ефективността на наказателните производства. Като мярка по изпълнение на групата *Великова*, която включва осъдителни решения за смърт и насилие, причинени от държавни служители (полицаи и служители в местата за лишаване от свобода), както и относно неэффективното разследване на такива деяния, освен горепосочените препоръки за гарантиране ефективността на наказателното производство, Комитетът на министрите препоръчва и криминализиране на изтезанието.

Темата за пострадалите от престъпления е от изключителна актуалност в правния и институционален дневен ред на Европейския съюз (ЕС). Добре известни са възгледите, че пострадалите са първите „пазители на портите“, които задействат механизмите на наказателното правосъдие. Агенцията на ЕС за основните права (FRA) е основен застъпник за подход към пострадалите, основан на правата на човека. От 70-те години на миналия век правата им постепенно получават все по-широко признание както в законодателството, така и на ниво политики. Националният и международен нормен порядък ги признава за „лица с нужда от специална подкрепа“. По данни на ЕС, всяка година близо 15 процента от европейските граждани, или около 75 милиона души в целия Съюз, стават жертви на престъпление.

³ Виж делата *Стоянова срещу България* № 56070/18 от 14.06.2022г. и *У.Р. срещу България* № 23614/20 от 17.05.2022г.

Въз основа на всичко гореизложено, единственият възможен извод е, че законодателна промяна в България е крайно наложителна и дори закъсняла. Настоящият проект е съобразен и с препоръките на Венецианската комисия от 24 октомври 2022 г., с предишни становища на Венецианската комисия, както и с редица резолюции и решения на Комитета на министрите на Съвета на Европа. Освен разпоредби, пряко свързани с осъдителните решения по групите дела *С.З./Колеви и Великова срещу България*, законопроектът предлага и решение на някои дългогодишни правозащитни проблеми, установени в осъдителните решения по делата *Филева срещу България*, *Стоичков срещу България*, *Светослав Димитров срещу България* и *Ненчева и други срещу България*.

2. Специфичният проблем за липсата на механизъм за ангажиране на наказателната отговорност на главния прокурор

Общите въпроси за реформата на наказателния процес и конкретните проблеми с липсата на механизъм за ангажиране на отговорността на главния прокурор, са неразривно свързани. Решението по делото *Колеви срещу България* разкрива специфичен недостатък на наказателния процес в България – практическа невъзможност за наказателно преследване на главния прокурор и приближени нему висши прокурори, която произтича от особеното място на главния прокурор в съдебната система. Постановеното през 2009 г. решение установява съществени недостатъци при разследване убийството на високопоставен прокурор. Европейският съд изрично посочва, че тези недостатъци се дължат на липсата на гаранции в българската правна система за независимо разследване на главен прокурор, подозиран от роднините на жертвата⁴, че е бил замесен в убийството, както и на други високопоставени прокурори. Решението по делото *Колеви срещу България* изрично обвързва общия въпрос за липсата на съдебен контрол върху някои съществени за досъдебното производство решения на прокурора със специфичния въпрос за влиянието на главния прокурор над останалите прокурори и свързаната с това практическа невъзможност той да бъде разследван и отстранен.⁵

В този смисъл ефективността на наказателния процес и създаването на механизъм за търсене на отговорност на главния прокурор са две взаимосвързани мерки, насочени към преодоляване на системния и структурен проблем с разследването на престъпления в България, поради което законодателната реформа логично е обща. Предложеният механизъм, макар нетипичен за българската правна система, се стреми да отговори на

⁴ Според ЕСПЧ е имало солидни доказателства за конфликт между главния прокурор и жертвата, имало е данни за това, че незаконни действия срещу жертвата и неговото семейство може да са били одобрени от главния прокурор и висшестоящи приближени нему прокурори и че предвид материалите по делото разследващите „е трябвало да проучат твърдението, че главният прокурор и други високопоставени прокурори и служители може да са замесени в убийството на г-н Колев, дори ако това твърдение в крайна сметка се окаже неоснователно”.

⁵ Виж § 207 „Тази ситуация очевидно е резултат на комбинация от фактори, включително невъзможността за повдигане на обвинения срещу главния прокурор, авторитарният стил на г-н Ф. като главен прокурор, очевидно незаконните методи на работа, до които прибегва, а също и институционални недостатъци. По-специално изключителното правомощие на прокурорите да повдигат наказателни обвинения срещу извършителите, съчетано с пълния контрол на главния прокурор върху всяко решение на прокурор или следовател и фактът, че главният прокурор може да бъде отстранен от длъжност само с решение на Висшия съдебен съвет, част от чиито членове са негови подчинени, е институционална особеност, която многократно е критикувана в България, че не осигурява достатъчна отчетност.“

изискванията на българската Конституция, така както тя е тълкувана от Конституционния съд (вж Решение на Конституционния съд № 11 от 23 юли 2020 г. по к.д. 15/2019 г. и Решение № 7 от 11 май 2021 г. по к.д. № 4 от 2021 г.). В този смисъл предложените разпоредби стъпват на принципното положение, че българската Конституция има за своя цел създаване на такъв механизъм за функциониране на трите власти, който в най-висока степен да гарантира правата на човека, върховенството на правото и функционирането на демократична, правова и социална държава, като същевременно са замислени като ефективен и възможен компромис между изискванията на наднационалните органи и българската конституционна уредба.

II. ЦЕЛ НА РЕФОРМАТА. МЕЖДУНАРОДНИ ПРЕПОРЪКИ

Предлаганият проект на Закон за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс (ЗИД на НПК) има две основни цели.

Първо, осигуряване на по-добра защита на правото на живот и телесна неприкосновеност посредством повишаване ефективността на наказателния процес и създаване на ефективен механизъм за търсене на отговорност на главния прокурор и други висши прокурори.

Второ, произтичащо от водещата цел по-горе, подобряване на международната репутация на българската държава посредством съобразяване с препоръките на европейските партньори и мерките, заложи в Националния план за възстановяване и устойчивост (НПВУ), и тяхното успешно интегриране в националния правен ред, съобразено с националното правосъзнание и правна традиция.

Законопроектът е в отговор на следните конкретни препоръки на различни европейски партньори, които са взети предвид при изготвянето му:

1. Препоръките по Механизма за сътрудничество и проверка на Европейската комисия са да се въведе ефективен и съобразен с действаща конституционна уредба модел, гарантиращ независимо разследване срещу главния прокурор и неговите заместници. Липсата на такава възможност е въпрос, повдиган последователно в докладите на Европейската комисия от 2019 и 2020 г.⁶, която се позовава изрично на осъдителното решение на ЕСПЧ по делото *Колеви срещу България*⁷.

2. Службата за подкрепа на структурните реформи на Европейската комисия изготви през 2017 г. независим технически анализ на структурния и функционалния модел на прокуратурата и на нейната независимост и направи конкретни препоръки във връзка с реформата на прокуратурата⁸, сочещи необходимост от „прозрачна процедура, в случай че

⁶ Доклад за напредъка на България, 2019 г. [COM(2019) 498], стр. 6.

⁷ Решение от 5 февруари 2010 г. на ЕСПЧ, „Колеви срещу България“, т. 121—127, 129, 135 и 136.

⁸ Независим анализ на структурния и функционален модел на Прокуратурата на Република България <https://mjs.bg/home/index/28646b0b-e3bf-4dbc-9338-369ba6a55c11>: „Считаме, че в името на това да се поддържа общественото доверие в прокуратурата на Република България, особено с оглед на безпокойството, породено от делото „Колеви“, е необходимо да се създаде прозрачна процедура, в случай че в бъдеще главен прокурор бъде обвинен по време на мандата си в извършването на тежко престъпно деяние. Предлагаме в случаите, когато има достоверни доказателства за такива деяния от страна на главния прокурор, в работата по казуса да участва независим и уважаван висш служител от системата на наказателното правосъдие. Поради това нашето предложение е отговорността за упражняването на надзор върху разследването на твърдения за тежки престъпни деяния, извършени от главния прокурор, да се възлага на независимо лице, заемащо висша длъжност в съдебната система извън системата на прокуратурата“.

в бъдеще главен прокурор бъде обвинен по време на мандата си в извършването на тежко престъпно деяние“.

3. Европейската комисия за демокрация чрез право („Венецианската комисия“, ВК)⁹, консултативният орган на Съвета на Европа по конституционни въпроси, прие през м. октомври 2017 г. становище, разглеждащо въпроса за баланса между независимостта и отчетността на българската съдебна система, което съдържа някои препоръки, които до този момент не са намерили отражение в позитивното право. Настоящият законопроект е опит да бъдат взети предвид някои от тези препоръки и е съобразен с повечето препоръки на Венецианската комисия, приети на 21-22 октомври 2022 г.

4. Налице са редица препоръки и междинни резолюции на Комитета на министрите към Съвета на Европа¹⁰, направени в рамките на продължаващия над 10 години процес по наблюдение на изпълнението на осъдителното решение по делото *Колеви*. В приетите Междинна резолюция (CM/ResDH(2019)367) през декември 2019 г. и решения през септември 2020 г., март, ноември-декември 2021 г. и юни 2022 г. многократно се настоява за необходимостта от въвеждане на съдебен контрол върху отказите за образуване на досъдебно производство, а от властите се иска информация относно предприети други мерки по изпълнението на групите решения *С.З./Колеви* и *Великова*¹¹. Що се отнася до решението по делото *Колеви*, Комитетът разгледа законопроектите от м. юни и м. декември 2019 г. и проекта за нова Конституция от 2020 г. и посочи различни недостатъци на предлаганите дотогава механизми. Комитетът постоянно призовава властите да приемат законодателни или, в случай че бъдат установени непреодолими конституционни пречки - конституционни изменения, които да отговорят изцяло на Междинна резолюция CM/ResDH(2019)367 и последващите решения, както и мерки за намаляване на влиянието на главния прокурор в новия Висш съдебен съвет, който следва да се конституира през 2022 г.

5. По време на заседанието на 8 - 10 юни 2022 г. Комитетът на министрите на Съвета на Европа приветства ангажимента на властите да въведат съдебен контрол върху отказите за образуване на досъдебно производство и за пореден път призова необходимите законодателни изменения да бъдат приети без отлагане. Що се отнася до разследванията срещу главния прокурор и неговите заместници, Комитетът отбелязва, че последните

⁹ Становище на Венецианската комисия (CDL-AD(2017)018, прието през октомври 2017 г.; Становище на Венецианската комисия (CDL-AD(2019)031-е) по измененията на НПК във връзка с разследването на главния прокурор прието на 6-7 декември 2019; Становище на Венецианската комисия (CDL-AD(2020)035-е) по проекта за нова Конституция от 11-12 декември 2020; Становище на Венецианската комисия, прието на 21-22 октомври 2022 г. (CDL-AD(2022)032).

¹⁰ Органът, натоварен пряко със задачата да контролира изпълнението на решенията на ЕСПЧ. Този орган е компетентен да прави оценка на предприетите от държавата мерки в изпълнение на решенията.

¹¹ Дългогодишните препоръки на Комитета на министрите или искания за предоставяне на оценка за възможни мерки касаят следните основни въпроси: 1) въвеждане на съдебен контрол върху отказа на прокурора да образува наказателно производство; 2) засилване на съдебния контрол и гаранции по отношение на повдигането на обвинение; 3) ограничаване на връщането на делата на досъдебната фаза заради процесуални нарушения, възможност за разделяне на дело срещу множество обвиняеми на съдебната фаза, подобряване на съдържанието, разглеждането и изменението на обвинителния акт; 4) предвиждане на възможност за пострадалия да използва ускорителното средство и преди привличането на обвиняем; 5) подробни правила за възобновяване на наказателното производство от главния прокурор; 6) мерки, свързани с ефективното разследване на изнасилвания и престъпления срещу деца; 7) създаване на механизъм за търсене на отговорност на главния прокурор; 8) намаляване на влиянието на главния прокурор в новия Висш съдебен съвет и неговата прокурорска колегия, които ще бъдат избрани през 2022 г.

предложения от м.април 2022 г., включени в НПВУ¹², изглежда имат за цел да отговорят, в максимална степен в рамките на съществуващата конституционна рамка, на Междинна резолюция CM/ResDH(2019)367¹³ и на последващите решения на Комитета и че те очертават няколко положителни разрешения, като например ръководството на разследването от съдия, назначен за *ad hoc* прокурор, намаляването на влиянието на главния прокурор във Висшия съдебен съвет и участието на разследващи, които не са подчинени на главния прокурор. Комитетът отново призова властите спешно да приемат законодателни или други подходящи мерки, за да гарантират, че ще бъде намалено влиянието на главния прокурор в новия Висш съдебен съвет, който ще бъде избран през предстоящите месеци на 2022 г.

Следва да се подчертае, че КМ последователно е изразявал съмнения относно всички предложени до момента механизми, които предвиждат назначаване на прокурор от кариерата за разследващ, независимо от това какви ще са гаранциите за неговата независимост и за самия него след приключване на наказателния процес срещу главния прокурор. Подобни съмнения също са изразени в докладите на Венецианската комисия¹⁴, както и още в независимия техническия анализ на структурния и функционален модел на Прокуратурата на Република България, където беше направено предложение за водещ разследването да бъде посочено лице извън системата на прокуратурата. В рамките на обсъжданията с представители на Отдела за изпълнение на решенията на ЕСПЧ, както и с национални експерти, хипотезата на назначаване на следовател за водещ разследването по дела срещу главния прокурор, също е отхвърлена като неотговаряща на изискванията за независимост дори в случай, че посредством законодателни реформи следствието бъде

¹² В бележките към предходно решение на КМ от декември 2021 г. Секретариатът, който подпомага работата на КМ по изпълнение на решенията на ЕСПЧ, коментира подробно мерките, предвидени в първоначалната версия на Националния план за възстановяване и устойчивост на Република България ("НПВУ"), представен на Европейската комисия на 15 октомври 2021 г., в контекста на изпълнението на групата *С.З. /Колеви*. Той посочи както положителните аспекти на плана, така и някои недостатъци на новите програмни предложения за общи мерки, например предложението прокурор от кариерата да осъществява разследването. Беше посочено, че макар мерките в НПВУ от 15 октомври 2021 г. да са насочени към подобряване на съществуващата уредба, те не отговарят изцяло на Междинна резолюция CM/ResDH(2019)367 и на последващите решения на Комитета на министрите и могат да се разглеждат единствено като първа стъпка към по-устойчиво и трайно решение. Притеснително е според Секретариата, че въпреки указанията на Комитета на министрите, не са предложени мерки за намаляване на влиянието на главния прокурор в новия ВСС, който ще бъде избран през 2022 г. Силното присъствие на прокурори в Пленума на ВСС прави много малко вероятно този орган някога да разреши временно отстраняване на главен прокурор, което може да направи процедурата практически неефективна. Проблематично е, че не е гарантирано участието на достатъчен брой независими разследващи, както и е спорно дали на практика новите програмни предложения биха могли да отговорят адекватно на рисковете, свързани с кариерата и отчетността на прокурора, който ще разследва главния прокурор. По отношение на последното опасение Секретариатът посочва, че ако този прокурор остане прокурор след приключване на разследването, за него съществува риск Прокурорската колегия на ВСС, доминирана от главния прокурор, да компрометира кариерното му развитие. Въпреки че възможността прокурорът да бъде преназначен за съдия е вид гаранция, този вариант трябва да държи сметка за въпроси като: i) промяната в кариерата може да е нежелана за някои прокурори, избрани на случаен принцип, което може да доведе до това те да проявят колебание да разследват главния прокурор; ii) ако няколко прокурори бъдат преназначени във високи по степен съдилища, без конкурс, това може да повдигне въпроси за баланса и доброто управление в съдебната система.

¹³ <https://rm.coe.int/interim-resolution-cmresdh-2019-367-bgr/1680a4babc>

¹⁴ Виж пар 63 от Становището на ВК от 6-7 декември 2019 г., в който, доколкото се обсъжда възможността прокурор да бъде назначен за водещ в такива случаи, се посочва, че той трябва да бъде или в края на кариерата си, или пенсионирал.

поставено извън йерархичния контрол на главния прокурор, поради това, че подобна реформа не би отстранила всички рискове за независимостта.¹⁵ Настоящият законопроект е съобразен с тези критични бележки.

III. МЕРКИ ЗА ПО-ЕФЕКТИВНО НАКАЗАТЕЛНО ПРОИЗВОДСТВО

Както беше посочено в началото, пострадалият трябва да разполага с достатъчно възможности за участие в наказателния процес, с цел защита на фундаментални права като правото на живот и телесната неприкосновеност. Поради това първата основна част от предложенията в настоящия законопроект касае именно въвеждане на допълнителни гаранции за защита на тези права на пострадалите. Усъвършенства се и се обособява уредбата на ощетеното юридическо лице. С цел борба с корупционни практики и осигуряване на благоприятна икономическа среда, се въвежда фигурата на лицето, направило съобщение за извършено престъпление, като субект в досъдебното производство макар и в ограничени хипотези – при липса на пострадал или негови наследници, или ощетеното юридическо лице. Лицето, направило съобщението за извършено престъпление, е израз на гражданското начало в досъдебното производство и е предпоставка за засилен обществен контрол при разследването на корупционни престъпления и изобщо такива, при които липсва конкретно лице, претърпяло вреди от престъпния акт. Тази фигура ще подпомогне и осъществяването на реформите в НПВУ, чиято основна цел е да възстанови потенциала за растеж на българската икономика и да осигури нейната устойчивост на негативни външни въздействия, включително престъпни посегателства.

По-конкретно промените са следните.

1. Изменения и допълнения в Глава осма на НПК - предложение за изменение на чл. 75 и създаване на нов чл. 75а.

Измененията в Глава осма на Наказателно-процесуалния кодекс целят по-пълна и прецизна уредба на фигурата на пострадалия от престъпление и преодоляване на фрагментарността при уреждане на фигурата на ощетеното юридическо лице, така че то да заеме полагащото му се място, заедно с пострадалия, в досъдебното производство.

В чл. 75 се включва изрично правото на пострадалия да иска ускоряване и на фазата на досъдебното производство в предвидените случаи. Разпоредбата на чл. 75, ал. 3 в новопредложената ѝ редакция отразява и отдавна достигнатото в съдебната практика становище, че изричното искане на пострадалия да участва в досъдебното производство е предпоставка за упражняване, а не за възникване на правата му, както гласи досегашната формулировка.

Ощетеното юридическо лице, получава с настоящите изменения и допълнения цялостна уредба. Тази фигура е отдавна позната на българския наказателен процес и

¹⁵ През септември 2020 г. Комитетът на министрите е уточнил, че следва да се гарантира че „членовете на Висшия съдебен съвет, свързани [професионално] с прокуратурата (или всеки други възможен заместващ орган, в който главен прокурор има подобно влияние) и главният прокурор не играят решаваща роля при назначаването, отчетността или кариерата на който и да е прокурор или следовател, отговорен за разследване на главен прокурор или високоставени служители, по-специално прокурори, близки до него или нея, и че главният прокурор е изключен от всякакво пряко или непряко ръководство на такъв прокурор или следовател и не осъществява надзор над някоя от неговите или нейните дейности“.

положително оценена от правната доктрина¹⁶. В този смисъл изричното ѝ дефиниране, разширяването на кръга на правата ѝ с възможности да участва по-активно в досъдебното производство, както и по-ясното ѝ обособяване като субект на наказателния процес е стъпка, неразривно свързана с общата цел на настоящия законопроект да засили ролята на гражданите и юридическите лица, засегнати от престъпни прояви, като „двигател“ на процеса, действащ в сътрудничество с компетентните органи. Сходно на пострадалия-физическо лице, на ощетеното юридическо лице се дава право на информация, право да обжалва актовете, водещи до преграждане хода на досъдебното производство, и право да иска ускоряване на досъдебното производство. По отношение на упражняването на правата на ощетеното юридическо лице е възприето вече съществуващото относно пострадалите и усъвършенствано с настоящите изменения и допълнения решение, възприети са и разширяващите се възможности на електронното правосъдие.

Ролята на пострадалия и ощетеното юридическо лице преди образуване на досъдебно производство, в частност възможността да обжалва отказите за образуване на досъдебно производство, е уредена отделно, в чл. 213 НПК. Това е така, защото разпоредбите на чл. 75 и 75а уреждат правата на пострадалия и ощетеното юридическо лице във вече образувано досъдебно производство.

2. Разширяване на процесуалните права на лицето, направило съобщение за извършено престъпление. Разширяване на хипотезите на назначаване на особен представител.

Лицето, направило съобщение за извършено престъпление, не е принципно нова за българския наказателен процес фигура (вж чл. 209 НПК). Към момента по силата на чл. 213 от НПК то бива уведомявано за отказа на прокурора да образува досъдебно производство, като може да го обжалва пред по-горестоящата прокуратура. С настоящия законопроект се дават повече права на това лице с цел по-ефективна борба с корупционни практики и преодоляване на случаите, когато според доктрината и съдебната практика не може да се конституира пострадал или ощетен юридическо лице.

С въвеждането на тази фигура в новата Глава девета „а“ законодателят не поставя под съмнение ефективността на разследващите органи и прокурора. Въвеждането обаче на форма на обществен контрол е наложително в правовата държава и се препоръчва и от Комитета на министрите. Например в т. 34 от Препоръка № 19/2000 г. на Комитета на министрите към Съвета на Европа за ролята на прокуратурата в системата на наказателното правосъдие се препоръчва въвеждане на възможност за оспорване на решението на прокурора да не повдигне обвинение, което може да се постигне или чрез съдебен контрол върху това решение, или алтернативно чрез възможност за повдигане на частно обвинение. Правото на жалба, се казва в обяснителните бележки към Препоръката, следва да принадлежи не само на пострадалия, но и на по-широк кръг субекти, например лицето, дало информация за престъплението на властите¹⁷.

¹⁶ Виж Чинова М. „Досъдебното производство“, Сиела, 2013 г., стр. 125.

¹⁷ „По този начин Комитетът желае да признае не само правата на жертвите, но и правата на „заинтересовани страни с признат или идентифицируем статут“, например лице, което е подало сигнал пред съдебен орган (при определени условия) или оправомощени сдружения, или на което е разрешено при изключителни обстоятелства да защитава област от обществен интерес“.

След образуване на досъдебно производство и за да не се попречи на хода му поради намеса на множество субекти, участието на лицето, направило съобщението за извършено престъпление е ограничено до хипотезата, в която не може да се конституира пострадал или оштетено юридическо лице. Това е необходимо особено в случаите, в които макар да няма пострадал или оштетено юридическо лице, са нанесени материални и нематериални вреди, свързани с по-широк обществен интерес. На лицето, направило съобщението, се дават права, сравнително успоредизирани с тези на пострадалия и оштетеното юридическо лице, с оглед на това, че то в известна степен изпълнява тяхната традиционна роля в процеса. Надлежно е отчетено обстоятелството, че лицето, направило съобщение, може да бъде, както физическо, така и юридическо, съответно да има персонален състав, който би имал, например, право на защита за своята сигурност.

Чрез изменения в чл. 118 се дава изрична възможност лицето, направило съобщение, да може да участва в процеса и като свидетел с оглед ключовата му роля при изясняването на фактическата обстановка относно твърдяното престъпление. Лицето, направило съобщението, ще има достъп до материалите от предварителната проверка, за да може ефективно да обжалва отказа за образуване. Достъп до материалите от разследването ще му се дава само по преценка на прокурора, тъй като материалите могат да съдържат защитена информация.

Ролята на лицето, направило съобщението, преди образуването на досъдебното производство, в частност възможността да обжалва отказ за образуване на досъдебно производство, е предмет на отделна уредба, в чл. 213. Разпоредбите на предложената нова Глава девета „а“ касаят правата на лицето във вече образувано досъдебно производство.

В заключение, така предвиденият нов субект на досъдебното производство ще има особено важно значение при престъпления, засягащи преобладаващ обществен интерес в стопанската и публичната сфера и ще стимулира ефективното развитие на наказателния процес по такъв тип престъпления.

За защитата на извънредно уязвими пострадали - в случаите, когато пострадали малолетни и непълнолетни нямат родители, настойници, попечители или близки роднини и/или техните интереси са противоречиви, или същите не изпълняват своите задължения по Семейния кодекс¹⁸ – бе избрана като разрешение нововъведена хипотеза, предвидена с допълнение на чл. 101 от НПК, за назначаване на особен представител - адвокат в случаите на малолетни или непълнолетни лица, когато техните родители, настойници или попечители са се дезинтересирали. Въвеждането на възможност за назначаване на такъв особен представител е подходяща обща мярка по изпълнение на решението на ЕСПЧ по делото *Ненчева срещу България*. Тя гарантира в подобни случаи по-адекватна защита на пострадали от престъпления деца в съответствие и с българската правна традиция досега, осигурявайки квалифициран юрист – адвокат чрез разширяване на хипотезите на особено представителство. В член 101 се добавя и хипотезата, в която, когато е подадено съобщение за извършено престъпление спрямо лице, което не може да защити своите права и законни

¹⁸ Втората хипотеза е важна с оглед изпълнението на решението на ЕСПЧ по делото *Ненчева срещу България*. Делото засяга смъртта на 15 деца и младежи между 15.12.1996 г. и 14.03.1997 г. в дом за деца с умствени увреждания в с. Джурково. По това време условията в дома са много лоши. ЕСПЧ намира, че властите, с изключение на служителите в дома, не са предприели бързи, конкретни и достатъчни мерки, за да предотвратят смъртта, макар че са знаели, че има реален риск за децата. ЕСПЧ намира също така, че разследването не е било достатъчно ефективно и не е отговорило на изискването за добросъвестност и бързина. Съдът намира, че има нарушение на чл. 2 поради това, че властите не са защитили правото на живот на децата и не са провели ефективно разследване.

интереси поради безпомощно състояние или зависимост от извършителя, прокурорът му назначава особен представител – адвокат, преди да образува досъдебно производство или да постанови отказ за образуване на досъдебно производство.

3. Съдебен контрол на постановлението за отказ за образуване на наказателно производство

Въпросът за засиления съдебен контрол в началната фаза на процеса и по-конкретно обжалването на постановлението за отказ да се образува наказателно производство е дискутиран от години. Наличието на съдебен контрол „на входа“ на процеса е важна гаранция за ефективната защита на пострадалите от престъпления. Съществуват две основни възражения срещу въвеждането на съдебен контрол. Първото е, че това ще накърни конституционната роля на прокурора като „господар на досъдебното производство“, а второто – че националният съд ще бъде претоварен с жалби.

На първото възражение могат да се противопоставят редица аргументи. На първо място, Конституцията говори за правомощието на прокурора да „ръководи разследването и упражнява надзор за законосъобразното му провеждане“ и да „привлича към отговорност лицата, които са извършили престъпления, и поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер“. Няма разпоредба, която да предвижда изключително правомощие на прокурора да образува наказателно производство. В допълнение съгласно чл. 212, ал. 2 НПК в определени хипотези наказателното производство може да бъде образувано и с първото действие по разследването, следователно няма пряка връзка или зависимост между вътрешното убеждение на прокурора и образуването. На второ място, в правовата държава съдебният контрол е най-важната гаранция за законността и правата на гражданите. Съдът функционира на базата на принципите за независимост, безпристрастност, липса на йерархичен контрол, публичност и състезателност. Поради това въвеждането на съдебен контрол за законност на входа на наказателния процес е още една гаранция за правата на гражданите и за обществения интерес от провеждане на наказателното производство.

Предвид традиционното възприемане на конституционните текстове като предвиждащи монопол на прокурора върху обвинителната функция, ефективно решение се явява използването на формулировката от съдебния контрол върху прекратяването на наказателното производство: „връща на прокурора със задължителни указания относно прилагането на закона“. По този начин пределите на съдебен контрол ще са в съответствие и с решение на Конституционния съд № 1 от 1999 г., в което е прието, че съдебният контрол при прекратяването на производството от прокурора не е несъвместим с основния закон, защото с него не се заместват основните правомощия на прокурора по привличането към наказателна отговорност. Както посочва и правната доктрина, „подобно разрешение не би било в противоречие с чл. 127, т. 3 от Конституцията, според който прокуратурата привлича към отговорност лицата, които са извършили престъпления. Не може да се отрече, че отказът да се образува досъдебно производство е израз и пряко свързан с това изключително конституционно правомощие на прокуратурата да привлича лицата към наказателна отговорност. Но никоя държавна власт в една правова държава не може да действа като абсолютна власт, недосегаема от нищо и от никого и неконтролирана от никоя друга държавна власт“.¹⁹

¹⁹ Виж Чинова М. „Досъдебното производство“, Сиела, 2013 г., стр. 94.

Второто възражение е по-скоро от практически характер. Видно от годишния доклад на ПРБ за постановените и обжалваните по реда на вътрешноинстанционния контрол откази за образуване на досъдебно производство в периода 2019-2021 г. при постановени откази от порядъка на малко над 120 000 годишно, обжалваните пред горестоящи прокуратури постановления за отказ варират между 7 000 – 8 000 годишно. При въвеждане на съдебен контрол, който се явява следваща стъпка на запазения на едно ниво вътрешноинституционален контрол, дори и при очаквано увеличаване на броя на жалбите с оглед нововъведения достъп до съд, не може разумно да се очаква, че съдът ще бъде изправен пред непосилно увеличаване на натовареността. Съдебният контрол се явява допълнителна гаранция, която надгражда вътрешния контрол в рамките на ПРБ, а не го замества. Вътрешноинстанционният контрол е задължителен етап преди обжалването пред съд с цел пълно прилагане на съществуващите контролни механизми в самата йерархична структура на Прокуратурата, за да се даде възможност на горестоящата прокуратура да направи още една преценка на необходимостта от образуване на наказателно производство на база аргументите на жалбоподателя. Постановлението подлежи на обжалване пред съд, който съответства на прокуратурата, направила първоначалния отказ.

Все пак с оглед избягване на риска да се претоварят първоинстанционните съдилища с дела на този етап законопроектът предвижда, че на съдебен контрол ще подлежат отказите за образуване на досъдебно производство за тежко престъпление по смисъла на чл. 93, т. 7 от НК. Посочени са и други, конкретно изброени престъпления, с извършването на които могат да се засегнат основни права по Конвенцията, което отговаря на целите на законопроекта – по-висока защита правата на българските граждани, включително на уязвими лица, и подобряване на международната репутация на държавата. Ефективното разследване на някои от включените престъпления, като например такива срещу политическите права на гражданите, е гаранция за демокрацията и правовия ред и съответно съдебният контрол на входа на процеса се простира и върху тях.

Съдът разглежда обосноваността и законосъобразността на постановлението за отказ, по подобие на прегледа на постановлението за прекратяване по чл. 243 от НПК. Това производство е симетрично на производството по обжалване на постановленията за прекратяване на наказателното производство, с изключение на това, че при жалба срещу отказа вътрешният контрол в рамките на Прокуратурата остава.

За съдебния контрол на постановлението за отказ са предвидени кратки срокове, както и възможност при новооткрити от прокурора или прокурор от по-горестоящата прокуратура обстоятелства да се образува досъдебно производство. Целта на това разрешение е при потвърдено от съд постановление за отказ да не се прегражда пътят към образуване на досъдебно производство при констатиране на нови обстоятелства и без да се налага провеждане на изрична процедура по обезсилване на съдебния акт. Достъп до съдебния контрол срещу отказ да се образува досъдебно производство се предоставя на всички лица, които според чл. 213 НПК се уведомяват за този отказ. Целта е да се осигури възможност за ефективно упражняване на правото на жалба.

4. Отмяна на постановление за прекратяване на наказателното производство от прокурора

Настоящият законопроект предлага усъвършенстване на разпоредбите за отмяна на постановлението за прекратяване на наказателното производство от прокурора и въвеждане

на ясни правила за отмяна от главния прокурор в изрично изброените случаи в новосъздадения чл. 243а от НПК.

Към момента по силата на чл. 243, ал. 10 от НПК главният прокурор може да отмени постановлението за прекратяване „в изключителни случаи“, което е предпоставка за неяснота в прилагането на разпоредбата и несигурност в правното положение на обвиняемите. С настоящите изменения и допълнения се предлага уредба на изрични основания за отмяна, които представляват прецизиран с оглед контекста вариант на основанията за възобновяване на наказателните дела по чл. 422 от НПК: установяване на неистински доказателства, престъпление от страна на прокурор или разследващ орган във връзка с участието в наказателното производство, неизвестни на прокурора обстоятелства или доказателства от съществено значение за делото, решение на ЕСПЧ за нарушение на Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи във връзка със съответното производство. Така извънредната понастоящем намеса на главния прокурор в правната сфера на обвиняемите в бъдеще ще почива на ясно дефинирани, изрични и утвърдени в съдебната практика основания, което ще даде решителни гаранции за спазването на правата на лицата, обвинени в извършване на престъпления, и така ще осигури по-висок стандарт за спазването на правата на всички участници в процеса.

Измененията в тази част удовлетворяват стандартите по Конвенцията, и в частност констатациите по делото *Филева срещу България*, решение на ЕСПЧ от 03.07.2012 г.²⁰ Аналогични констатации се съдържат и в независимия анализ на структурния и функционалния модел на прокуратурата на Република България. В анализа се посочва, че „възможността за спиране и възобновяване на дела при липса на нови доказателства или обстоятелства също може да доведе до злоупотреба с процеса“ и че са „необходими допълнителни гаранции срещу такива действия на прокуратурата, за да бъдат предотвратени евентуални злоупотреби от нейна страна, както и „механизъм за ефективен и адекватен съдебен контрол, който е в съответствие с правната уредба на българското наказателно производство“.

5. Разделяне на делото в съдебна фаза

Необходимостта от въвеждане на възможност за разделяне на делото в съдебна фаза произтича от осъдителни решения на Европейския съд, например *Васил Христов срещу България*, където властите установяват само част от нападателите срещу жалбоподателя, както и решението *С.З. срещу България*, където част от подсъдимите също са отсъствали от значителен брой заседания, което е довело до значителна продължителност на съдебната фаза на производството и прекратяване на наказателното производство срещу някои подсъдими поради изтекла абсолютна давност.

²⁰ Делото касае нарушаване на правото на жалбоподателката на достъп до съд в контекста на гражданско производство за вреди против прокуратурата, на основание това, че образуваното срещу нея наказателно производство било прекратено от прокурора. Девет месеца по-късно горестоящият прокурор отменя постановлението за прекратяване, в резултат на което съдът не може да се произнесе по предявения от нея иск. Съдът отбелязва, че възможността за възобновяване на наказателното производство сама по себе си не е проблематична. Въпреки това Съдът счита, че дискреционната власт на прокуратурата при липсата на процесуални гаранции ѝ е дала възможност като ответник по иска за вреди да влияе едностранно на обхвата и изхода на производството (нарушение на чл. 6 § 1).

Измененията и допълненията, свързани с разделянето на делото в съдебна фаза, почиват, както на установените в горепосочените решения на ЕСПЧ нарушения на Конвенцията, така и на чисто практически трудности в съдебната фаза на процеса, споделяни от практикуващи юристи. Въпросът дали са налице основания за разделяне на делото следва да се обсъди в рамките на разпоредителното заседание, а съдът да може да се произнесе с определение, в което да отдели материалите за неиздирените или неявилите се без уважителни причини подсъдими, за които не е приложим чл. 269, както и за подсъдим, изпаднал в краткотрайно разстройство на съзнанието, което изключва вменяемостта, или с друго тежко заболяване, пречатващо провеждането на наказателното производство, в отделно дело, което да се разпредели на нов съдебен състав. Той от своя страна или по искане на някоя от страните би следвало да може, по своя преценка, да обедини делата по реда на чл. 41 от Кодекса при поява на първоначално неявилите се подсъдим или подобряване на здравословното състояние на подсъдим, тъй като основанието за разделянето ще бъде на практика отпаднало.

По този начин отсъствието на подсъдим по делото няма да е пречка то да продължи срещу останалите подсъдими, което ще гарантира ефективността на процеса и защита правата на пострадалите.

6. Промени в чл. 250

Предложените изменения и допълнения в чл. 250 от НПК представляват връщане към отдавна утвърдено, но изоставено в българското наказателно производство решение съдът да прекратява наказателното производство, когато деянието, описано в обвинителния акт или в тъжбата, не съставлява престъпление. Новата разпоредба не представлява недопустима съдебна намеса в обвинителната функция, а допълнителна възможност за съда да контролира качеството на обвинителния акт или тъжбата и по същество да предотврати развитието на дълъг и скъпоструващ наказателен процес при изначално несъставомерни обвинения.

Исключителната конституционна компетентност на прокуратурата да преценява кои лица ще привлича към наказателна отговорност в качеството на обвиняеми (чл. 127, т. 3 Конституцията) може да създаде предпоставки за властова злоупотреба, което може да компрометира справедливостта на наказателния процес и да внесе дисбаланс в конституционния модел на разделение на властите. Критика на липсата на съдебен контрол върху правомощията на прокуратурата да повдига обвинения се съдържа и в редица осъдителни решения на Европейския съд за правата на човека (по делата Асенов, Илийков и др.).

Поради това следва да се оптимизира правораздавателната дейност, като се допусне провеждане на съдебно следствие само по годни да получат осъдителна присъда обвинения, т.е. по такива, които, ако бъдат доказани, водят до реализиране на наказателната отговорност на подсъдимия. С предложеното правомощие на съдията-докладчик на първия стадий в съдебната фаза на наказателния процес се предвижда възможност за преустановяване на разглеждането на изначално неоснователни обвинения за несъставомерни деяния. На практика така се въвежда първото правомощие по съдебен контрол върху суверенната власт на прокурора да повдига обвинения, което може да доведе до прекратяване на наказателното производство. Проверката на съдията-докладчик се изчерпва с обсъждане на материалноправното значение на твърденията, изложени в

обвинителния акт, без да се преценява тяхната обосновааност и да се анализира доказателственият материал. Ако фактическите твърдения в обвинителния акт не сочат на престъпление, производството следва да бъде прекратено.

По този начин се предотвратява разглеждането на дела по обвинения за изначално несъставомерни деяния, което съответства на целите и задачите на наказателния процес и гарантира разглеждането на наказателните дела в разумен срок. Гарантира се и правото на гражданите да не бъдат подлагани на наказателно преследване по обвинителен акт с обвинения за несъставомерни деяния.

От своя страна и като се има предвид, че основният фокус на законопроекта е да се гарантират правата на пострадалото лице, в чл. 4 на чл. 250 е предвиден съдебен контрол върху определението на съда за прекратяване на наказателното производство.

7. Промени в чл. 198 от НПК

В чл. 198 от НПК се урежда възможността за разгласяване на материалите по делото във фазата на досъдебното производство. Този текст изцяло възпроизвежда текста на чл. 179 от отменения Наказателно-процесуален кодекс, приет през 1974 г., без да го развива с оглед промените обществени отношения през последните 30 години.

Правната уредба на възможността за разгласяване на материалите в досъдебното производство се съсредоточава в разрешителния режим на това разгласяване, като не съдържа изисквания нито относно основанията за неговото допускане, нито относно възможностите за защита на засегнатите лица. Това води и до съществени нарушения и на европейското законодателство и по - конкретно Директива (ЕС) 2016/343 на Европейския парламент и на Съвета от 09.03.2016 г. относно укрепването на някои аспекти на презумпцията за невиновност и на правото на лицата да присъстват на съдебния процес в наказателното производство.

Това налага изменения на действащата уредба, като се въведат ясни гаранции, че материалите при досъдебното производство ще бъдат разгласявани при пълно съобразяване на презумпцията за невиновност, както и възможност за оповестяване на тази информация, когато е налице надделяващ обществен интерес и съдебен контрол с цел гарантиране на законосъобразно прилагане на тази процедура.

Промените в тази разпоредба са в резултат на множество осъдителни решения срещу България²¹, в които Съдът установява нарушение на чл. 6, ал. 2 от Конвенцията. С предложените допълнения се засилват правните гаранции за защита на засегнатите лица. Въвежда се и възможност, за засегнатото лице да поиска от съда да установи нарушението на презумпцията за невиновност чрез разгласяване на материали от досъдебното производство или чрез публично изявление на орган на досъдебното производство. Предлага се и съответно изменение в Закона за отговорността на държавата и общините за вреди, с което се регламентира възможността на засегнатото лице да търси обезщетение, когато е установено нарушение на презумпцията за невиновност по посочения ред. Тази

²¹ Виж напр. делата „Баневи срещу България“ (жалба № 25658/19), Лолов и др. срещу България, реш. от 21/02/2019, жалба № 6123/11, Масларова срещу България, реш. от 31/01/2019, жалба № 26966/10, Попови срещу България, реш. от 09/06/2016, жалба № 39651/11, Алексей Петров срещу България, реш. от 31/03/2016, жалба № 30336/10, Петров и Иванова срещу България, реш. от 31/03/2016, жалба № 45773/10, Стоянов и др. срещу България, реш. от 31/05/2016, жалба № 55388/10, Славов и др. срещу България, реш. от 120/11/2015, жалба № 58500/10, Тони Костадинов срещу България, реш. от 27/01/2015, жалба № 37124/10, Гуцанови срещу България, реш. от 15/10/2013 жалба № 34523/10

уредба на практика създава ефективно средство за защита срещу нарушаване на презумпцията за невинност по смисъла на чл. 6, ал. 2 и чл. 13 от Конвенцията.

8. Други промени

Предлагат се и промени в правната уредба на наказателните производства за престъпления, които се преследват по тѣжба на пострадалия, като още една гаранция за охраняване на техните права при преследване и наказване на този немалък кръг деяния. Тя следва да отчита съществената разлика между тях и наказателните производства, които започват по инициатива на органите на досѣдебното производство, с оглед на това, че пострадалите граждани не разполагат с институционалния капацитет на прокуратурата, нито по презумпция имат правни познания. Тази особеност налага процесуалните правила за повдигане на обвинението по тѣжба на пострадалия да отчитат основното положение, че в тежест на гражданите, пострадали от престъпления, които се преследват по тяхна тѣжба, е процесуалното задължение да изложат фактите на престъпното посегателство, а правомощие на съда е „да им даде“ правото, т.е. да посочи правната квалификация на фактите с разпореждането си за даване ход на тѣжбата. Обвинението е съвкупност от факти и право, поради което повдигането му по този вид дела е фактически състав, който приключва с разпореждането на съдията-докладчик. За да осигури едновременно ефективен достъп до съд на пострадалия и пълноценна възможност за защита на подсъдимия, законът следва изрично да предвижда правомощието на съдията-докладчик да определи правната квалификация на престъплението, което се съдържа в тѣжбата. В този смисъл е предложението за изменение на чл. 252, ал. 4 НПК. Изменението се налага и поради факта, че е налице противоречива съдебна практика по отношение на обхвата на правомощията на съдията-докладчик при разглеждане на дело за престъпление, което се преследва по тѣжба на пострадалия.

След като има процесуалното задължение да предаде на съд само лицето, обвинено в престъпление, което се преследва по тѣжба на пострадалия, съдията-докладчик е овластен, в зависимост от резултатите от проверката на редовността на тѣжбата в частта относно данните за престъплението, да ѝ даде ход или да прекрати наказателното производство. С изменението на НПК, влязло в сила на 5.11.2017 г., беше отменена разпоредбата на чл. 250, ал. 1, т. 2 НПК, с което неоправдано беше игнорирана разликата между обвинителния акт, изготвен от професионален участник в наказателния процес с юридическо образование, и тѣжбата на частни лица. Това създаде опасност от съдебна практика, която да допуска разглеждане на наказателни дела по тѣжби, в които изобщо не се сочат факти за престъпление, в частност такова, което се преследва по тѣжба на пострадалия. Естеството на проверката на съдържанието на тѣжбата по чл. 81 НПК обаче несъмнено включва оценка на твърденията в тѣжбата по същество, доколкото предполага съотнасяне на фактите към материалния закон. Предложението за изменение на чл. 250, ал. 1 НПК в частта му относно тѣжбата цели оптимизиране на правораздавателната дейност чрез фокусиране на съдебния процес върху дейността по доказване на обвинения, които, ако бъдат обосновани в хода на съдебното следствие, обективно могат да ангажират наказателната отговорност на подсъдимия. Така се дава адекватна защита на гражданите, които излагат твърдения, че са пострадали от престъпление, което се преследва по тѣжба на пострадалия. Гарантира се и правото на гражданите да не бъдат подлагани на наказателно преследване по тѣжба с изначално негодни обвинения за несъставомерни деяния.

Предложенията за изменение на чл. 250, ал. 3 и ал. 4 НПК целят да отстранят и една неточност в правната уредба. Досегашните редакции на закона предпоставят, че фигурата на подсъдимия е възникнала, преди да бъде повдигнато и предявено надлежно обвинение. Повдигането на обвинението за престъпления, които се преследват по тъжба на пострадалия, приключва с разпореждането на съдията-докладчик, с което се дава ход на тъжбата и се определя правната квалификация на престъплението, предмет на разглеждане. В този смисъл не може да бъде връчен препис от разпореждането за прекратяване на наказателното производство поради нередовна тъжба на подсъдим, тъй като такъв субект на процеса все още не е възникнал. Изтъкнатата особеност обуславя и реда, по който следва да бъде разглеждана жалбата на тъжителя срещу постановлението за прекратяване на наказателното производство – по реда на глава двадесет и втора на НПК, тъй като в производството липсват две насрещни страни с противостоящи тези, които да изискват изслушването им в открито съдебно заседание.

Предвижда се нова възможност, чл. 375а, за сключване на споразумение и когато виновният следва да бъде освободен от наказателна отговорност и да му бъде наложено административно наказание. В тези случаи споразумението няма да има характер на влязла в сила присъда, а на решение за освобождаване от наказателна отговорност, и с него страните ще уговорят административното наказание, което следва да бъде наложено, със съответна възможност за налагане на глоба под минималния размер, както и за неналагане на кумулативно предвидено наказание. Целта е да се стимулира по-бързото приключване на тези досъдебни производства.

Промените в разпоредбите на чл. 416 и 417 НПК предвиждат въвеждане на нови форми на съдебен контрол при изпълнение на наказанието, по-конкретно с цел избягване на нарушения на правото на свобода. В едната хипотеза се дава възможност за оспорване пред съд на законността на действията по привеждане на наказанието в изпълнение, например когато осъденият счита, че е изтекла изпълнителната давност. В другата се въвежда съдебен контрол върху прокурорското решение дали и какъв срок на предварително задържане или изтърпяване на мярка за неотклонение домашен арест следва да бъдат приспаднати при изпълнение на наказанието. Промяната е в изпълнение на две решения на ЕСПЧ (*Стоичков срещу България* и *Светослав Димитров срещу България*).

9. Изменения в Наказателния кодекс

Предложенията за допълнение на Наказателния кодекс (НК) са свързани с необходимостта да бъде криминализирано деянието „изтезание“ в съответствие с изискванията на Конвенцията против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание /КПИДФЖНУОН/ (ратифицирана ДВ, бр. 80 от 1986 г.; изм. и доп., бр. 19 от 1995 г.). Въпреки многократните препоръки на Комитета срещу изтезанията „изтезанието“ все още не е криминализирано като отделно престъпление и елементи от този отдавна утвърден в международната практика престъпен състав продължават да се преследват по различни членове на НК. Съгласно чл. 12 от Конвенцията всяка държава – страна по конвенцията, осигурява бързо и безпристрастно разследване от страна на компетентните си органи на всички случаи, когато има достатъчно основания да се предполага, че на територия под нейна юрисдикция е било извършено изтезание.

Във връзка с това се предлага създаването на чл. 144б НК, който се обособява като самостоятелен състав на престъпление и включва елементи, посочени в чл. 1 КПИДФЖНУОН.

Необходимостта от въвеждането на състав на изтезанието произтича и от осъдителната практика на ЕСПЧ (вж например решението по делото *Мюмюн срещу България*) и е многократно повтаряна препоръка на Комитета на министрите по изпълнението на групата дела *Великова срещу България*.

Предвиждат се и по-тежко наказуеми състави на престъпленията убийство и телесни повреди, когато те са извършени по подбуди, свързани със сексуалната ориентация на пострадалия.²²

IV. МЕХАНИЗЪМ ЗА ТЪРСЕНЕ НА ОТГОВОРНОСТ НА ГЛАВНИЯ ПРОКУРОР

1. Назначаване на прокурор по разследване на престъпления, извършени от главния прокурор или негов заместник

За осигуряване провеждането на независимо разследване срещу главния прокурор или негов заместник със законопроекта се предлага в случаите, когато е налице законен повод по чл. 208 НПК или в случаите на чл. 212, ал. 2 НПК за започване на разследване срещу главния прокурор или негов заместник, материалите да се изпращат на наказателната колегия на Върховния касационен съд.

След постъпването на материалите във ВКС, образуваната преписка ще се разпределя незабавно на съдия, определен на случаен принцип между съдиите от наказателната колегия на Върховния касационен съд и съдиите от наказателните отделения на апелативните и окръжните съдилища, с ранг съдия във Върховния касационен съд от списък, който се одобрява предварително от общото събрание на наказателната колегия на Върховния касационен съд. Съдиите ще се включват в този списък след изразено от тях писмено съгласие. За да се гарантира достатъчно опит в наказателната сфера, предвидено е в списъка да се включват съдии, които последните седем години преди включването им в списъка са работили като съдии по наказателни дела²³.

Предлаганото законодателно решение съответства на препоръките, изразени от редица международни партньори, разследващият главния прокурор да не произхожда от съществуващата институционална структура на Прокуратурата. В същото време, както се излага по-долу, се предлага той да бъде назначен временно на длъжност прокурор във Върховната касационна прокуратура, за да се отговори на конституционното изискване наказателното преследване да се провежда от прокурор.

Председателят на наказателната колегия на Върховния касационен съд ще е задължен незабавно да уведоми прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет (ВСС), която следва да назначи определения по реда, посочен по-горе, съдия за прокурор във Върховна касационна прокуратура. Тази процедура е в съответствие с чл. 133 от Конституцията на Република България (Конституцията), където ясно е казано, че условията и редът за назначаването и освобождаването на прокурорите, се уреждат със закон, а в чл.

²² Виж решението по делото *Стоянова срещу България*, цитирано по-горе <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22%3A%2256070/18%22%7D>

²³ Становище на Венецианската комисия, 21-22 октомври 2022 г., § 30.

130а, ал. 5, т. 1 от Конституцията е предвидено, че прокурорската колегия на ВСС назначава прокурорите. Решението на прокурорската колегия за назначаване на прокурор по разследване на престъпления, извършени от главния прокурор, ще се взима с не по-малко от шест гласа, каквото е мнозинството за назначаване на всички прокурори, с цел избягване на извънредност. По този начин предлаганите със законопроекта изменения и допълнения на ЗСВ напълно отговарят на изискванията на Конституцията.

Законопроектът създава гаранции, че всеки законен повод срещу главния прокурор или негов заместник ще бъде проверен обективно и решен в зависимост от изложените факти. Когато съобщението по чл. 209 от НПК не съдържа данни за извършено престъпление или от данните не могат да се направят никакви изводи, председателят на наказателната колегия на Върховния касационен съд изпраща съобщението на Софийската градска прокуратура за произнасяне по общия ред. В случай че в шестмесечен срок от законния повод по ал. 1 възникнат и други законни поводи за образуване на досъдебно производство срещу главния прокурор или случаи по чл. 212, ал. 2, те се разглеждат от прокурора по ал. 4. Ако в този срок е отказано образуване на досъдебно производство, не са налице други законни поводи или е прекратено образуваното наказателно производство, след изтичането му прокурорът по разследване на престъпления, извършени от главния прокурор се възстановява на заеманата преди това длъжност като съдия.

Със законопроекта се предлага, прокурорът по разследване на престъпления, извършени от главния прокурор да ръководи досъдебното производство и да участва в съдебното производство, срокът за изпълнение на функциите му на прокурор в случай на образувано досъдебно производство не може да бъде повече от две години, а след изтичането на този срок той се възстановява на заеманата преди това длъжност като съдия. В случаите, когато производството срещу главния прокурор или негов заместник продължи повече от две години, наказателната колегия на Върховния касационен съд ще определя, а прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет ще следва да назначи друг прокурор по същия ред. При наличие на данни за обстоятелства по чл. 129, ал. 3, т. 5 от Конституцията на Република България, които не съставляват престъпления, прокурорът по разследване на престъпления, извършени от главния прокурор, изпраща събраните материали на министъра на правосъдието.

Законопроектът предвижда постановлението за отказ за образуване на досъдебно производство да може да се обжалва от заинтересованите лица в седемдневен срок директно пред Софийския градски съд. Съдът ще разглежда делото еднолично в закрито заседание не по-късно от един месец от постъпването на материалите и ще се произнася с определение по обосноваността и законосъобразността на постановлението за отказ да се образува досъдебно производство. Определението на Софийски градски съд, с което се потвърждава постановлението, ще подлежи на обжалване в седемдневен срок от получаване на преписа пред Апелативен съд – София. Съдът ще се произнася в закрито заседание в седемдневен срок в състав от трима съдии с определение, което е окончателно.

При отмяна на постановлението за отказ съдът ще връща преписката на прокурорът по разследване на престъпления, извършени от главния прокурор със задължителни указания относно прилагането на закона. Както и в общия ред за обжалване на отказите за образуване на наказателно производство, потвърждаването на постановлението от съда няма да е пречка за образуване на досъдебно производство, ако е налице законен повод с данни за нови обстоятелства. Предлага се разследващи органи в тези случаи, да бъдат служителите от Министерството на вътрешните работи, назначени на длъжност

„разследващ полицаи“, определени със заповед на министъра на вътрешните работи, и служителите от Агенция „Митници“, назначени на длъжност „разследващ митнически инспектор“ определени със заповед на министъра на финансите по предложение на директора на Агенция „Митници“. В тези случаи, следователно, няма да се прилага разпоредбата на чл. 194, ал. 1, т. 2 НПК. Тези служители имат правомощията и натрупана квалификация да разследват престъпления, без да са на директно подчинение на главния прокурор в системата на прокуратурата, която осигурява гаранция за независимост и безпристрастност на разследването.

Що се отнася до контрола върху действията на прокурорът по разследване на престъпления, извършени от главния прокурор, с цел съобразяване с рамките на правомощията на прокуратурата, поставени от Конституцията, и осигуряване на вътрешноинстанционен контрол се въвежда още една фигура, на прокурора, осъществяващ контрол върху действията на прокурора по разследване. Тя се появява след привличане на главния прокурор като обвиняем и се конституира по начин, подобен на този на прокурора по разследване. За контролиращия прокурор обаче има поставени по-високи изисквания чрез съответни промени в Закона за съдебната власт, съответно той се поставя и в по-висок йерархичен ранг – той може да се избере само измежду съдиите от наказателната колегия на Върховния касационен съд и се назначава за заместник на главния прокурор, осъществяващ само и единствено контрол върху действията на прокурора по разследване. Срокът за изпълнение на функциите му е две години, като след изтичането му той се възстановява на съдийската си длъжност. Решението на прокурорската колегия за назначаване на контролиращ прокурор ще се взима с не по-малко от шест гласа, каквото е мнозинството за назначаване на всички прокурори, отново с цел избягване на извънредност.

Така чрез назначаване и на контролиращ прокурор от извън структурата на прокуратурата за разследването срещу главния прокурор се осигурява пълна йерархична и практическа независимост. В същото време, в съответствие с конституционната рамка на прокуратурата, постановленията на прокурорът по разследване на престъпления, извършени от главния прокурор, които не подлежат на съдебен контрол, могат да се обжалват пред контролиращия прокурор. Той може също служебно писмено да отмени или измени постановление на прокурора по разследване на престъпления, извършвани от главния прокурор, което не е било разгледано по съдебен ред, включително постановлението за прекратяване на наказателното производство, което не е било обжалвано пред съд. Неговите писмени и мотивирани указания са задължителни за прокурорът по разследване на престъпления, извършени от главния прокурор. В тези случаи той може и сам да извърши необходимите действия по разследването и други процесуални действия.

Общите разпоредби на НПК за отводите и самоотводите се прилагат и по отношение на прокурора по разследване на престъпления, извършени от главния прокурор и на прокурора, осъществяващ контрол върху действията на прокурорът по разследване на престъпления, извършени от главния прокурор. По основателността на отвода и самоотвода на прокурорът по разследване на престъпления, извършени от главния прокурор и на прокурора, осъществяващ контрол върху действията на прокурорът по разследване на престъпления, извършени от главния прокурор, в досъдебното производство се произнася съдия от Софийски градски съд, в закрито съдебно заседание с определение, което не подлежи на обжалване, а в съдебното производство – съдът, който разглежда делото.

Делата за престъпления от общ характер, извършени от главния прокурор или негов заместник ще са подсъдни като първа инстанция на Софийския градски съд.

2. Промени в Закона за съдебната власт

2.1. Мерки за ограничаване на фактическата власт на главния прокурор

В изпълнение на дългогодишни препоръки на Комитета на министрите на СЕ и на Венецианска комисия²⁴ в чл. 16 от ЗСВ се въвежда изрично изискване Народното събрание да не избира като членове на ВСС действащи прокурори и следователи, както и съдии с цел избягване на порочни междуинституционални връзки и осигуряване на истински диверсифициран състав на Съвета, ограничаващ фактическата власт на главния прокурор върху него чрез прокурорската колегия.

Мярката е предвидена и в Националния план за възстановяване и устойчивост и представлява гаранция за ефективност на механизма за търсене на отговорност на главния прокурор и неговите заместници. Идеята за преодоляване на съществуващия дисбаланс в колегията на ВСС, предложена от Венецианската комисия, е в синхрон с духа на българската Конституция, в която са заложили вътрешен баланс и контролни механизми, така че упражняването на публичната власт да е винаги в интерес на обществото и да не се допуска произвол.

Чрез изключване на представителите на прокуратурата и следствието, както и на съдиите, от квотата на Народното събрание във ВСС ще се постигне по-добро обществено представителство и участие на юристи от неправителствения сектор, адвокатурата, академична общност и др. Това ще доведе и до по-справедливо управление на съдебната система, избягване на риска от капсулирането ѝ и най-вече намаляване на фактическото влияние на главния прокурор във ВСС. Надлежно се отчита професионалната квалификация и насоченост на кандидатите за членове на Съвета.

Предвидено е въвеждането на дългогодишната препоръка на Венецианската комисия (виж Становище на Венецианската комисия от 6-7 октомври 2017 г., § 23), според която изборът и освобождаването на председателите на ВКС и ВАС ще се осъществява с двойно мнозинство: не по-малко от 13 от членовете на Пленума на ВСС и след това - мнозинство от членовете, избрани пряко от съдиите. Тя спомага директно за укрепване на съдийското самоуправление, а в контекста на управлението на българската съдебна система допринася и за намаляването на фактическото влияние на главния прокурор върху кадровата политика.

2.2. Институционално уреждане на разследването срещу главния прокурор или негов заместник

Съществена част от предложените промени в Закона за съдебната власт уреждат институционално избора и работата на прокурорът по разследване на престъпления, извършени от главния прокурор, и контролиращия го втори прокурор. Въвеждат се съответни правомощия на прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет, включително за назначаване на заместващ прокурор в случаите, когато прокурорът по разследване на престъпления, извършени от главния прокурор, си направи самоотвод, бъде отведен или е

²⁴ Венецианска комисия, Становище върху проектопромените в НПК за разследване на висши магистрати в България, 2022 г., § 69.

в трайна фактическа невъзможност да изпълнява задълженията си. Уредено е съставянето и поддържането на списък от действащи съдии, измежду които да се избира прокурорът по разследване на престъпления, извършени от главния прокурор, и контролиращият го прокурор.

Във връзка с разследването срещу главния прокурор или негов заместник предложените промени в Закона за съдебната власт уреждат и временното отстраняване на главния прокурор, връщането на предишната длъжност и несъвместимостите на прокурорът по разследване на престъпления, извършени от главния прокурор. Те са уредени в съответствие със съществуващите правила съответно за отстраняване, връщане и отводи и самоотводи на прокурорите с цел снабдяването на процедурата срещу главния прокурор или негов заместник с добре известните от практиката в Република България процесуални гаранции срещу неправомерна намеса в личната и служебна сфера на високопоставени представители на Прокуратурата. На главния прокурор, предложен за отстраняване, е осигурено надлежно право на защита чрез възможност за изслушване или представяне на писмено становище, за обжалване на решението на Пленума на Висшия съдебен съвет и уредени крайни срокове на отстраняването.

Предложение за временно отстраняване от длъжност на заместник на главния прокурор се прави от прокурора по разследване на престъпления, извършени от главния прокурор. Когато главният прокурор е привлечен като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер, прокурорът по разследване на престъпления, извършени от главния прокурор, прави мотивирано искане до пленума на Висшия съдебен съвет за временното му отстраняване от длъжност до приключване на наказателното производство, към което прилага достатъчно данни. Пленумът се произнася в срок до 14 дни от получаване на искането с мотивирано решение, прието с мнозинство не по-малко от тринадесет гласа. Пленумът връчва на главния прокурор препис от искането не по-късно от 7 дни преди заседанието, на което то ще бъде разгледано, като преди вземането на решение, му предоставя възможност да бъде изслушан или да даде писмено становище. Въвежда се стриктен срок на временното отстраняване от длъжност в досъдебната фаза на наказателното производство, който не може да надвишава срока по [чл. 234, ал. 8 от Наказателно-процесуалния кодекс](#). При изтичането му, независимо от това дали наказателното производство е било спирано, отстраненият главен прокурор се възстановява на заеманата длъжност. Уреждат се и случаите, когато по отношение на главния прокурор е постановена мярка за неотклонение задържане под стража или домашен арест във връзка с повдигнатото обвинение за умишлено престъпление от общ характер.

Решението на Пленума на ВСС, с което се прави предложението до президента на Република България за назначаване и освобождаване на главния прокурор, се приема с мнозинство не по-малко от тринадесет гласа (промени в чл. 30, ал. 3).

Предложените допълнения в чл. 360б ЗСВ гарантират, че информационните системи, използвани в съдебната система отговарят на всички изисквания за качество и защитеност, приложими за всички органи на държавна власт в Република България.

2.3. Повишаване на отчетността на главния прокурор по отношение на наказателното преследване на корупционните престъпления, ограничаване на прокурорския надзор за законност, преодоляване на критикувани практики в рамките на прокуратурата

Въвеждат се важни промени във връзка с отчетността на главния прокурор по отношение на наказателното преследване на корупционните престъпления – предвидено е ежегодно внасяне в Народното събрание на доклад относно дейността на прокуратурата по противодействие на престъпленията, свързани с корупция, с изрично изброени показатели, по които да се отчита работата по тях и дефиниране на корупционните престъпления от висок обществен интерес.

Прави се важна крачка с цел разтоварване на прокуратурата от несвойствени функции, свързани с възложения ѝ широк надзор за законност: в съответствие с дългогодишните препоръки на международните партньори на Република България от обхвата му се изключват заради неясната си формулировка незаконосъобразните действия, както и ревизиите, които са напълно несвързани с основната функция на прокурора по наказателно преследване. Със същата цел от функциите на прокурора по противодействие на престъпленията от общ характер се заличава противодействието и на други закононарушения, тъй като те най-често са в рамките на правомощията на административнонаказващите органи.

В резултат на значителните критики спрямо практиката на командироване на прокурори чрез изменения в чл. 147 се въвежда максимален срок на командироване – шест месеца в рамките на една година – както и допълнителни гаранции за законосъобразност и обоснованост на процедурата – задължително становище на Комисията по атестирането и конкурсите към прокурорската колегия, както и заповед с мотиви за наличие на служебна необходимост. Премахва се и хипотезата за командироване по изключение от страна на главния прокурор. Предложените изменения целят да отговорят на критиките срещу практиката на командироване, които твърдят, че тя създава порочни вътрешноинституционални зависимости и представлява потенциална заплаха за свободното формиране на вътрешното убеждение на командированите прокурори.

С оглед на обстоятелството, че законопроектът е публикуван за предварителни обществени консултации на интернет страницата на Министерството на правосъдието два пъти, като при второто публикуване са отразени препоръките на Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианската комисия), срокът за обществени консултации по чл. 26, ал. 4 от Закона за нормативните актове, се определя на 14 дни.