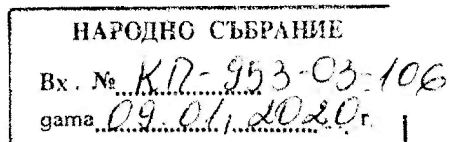




ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ГЛАВЕН ПРОКУРОР

№ 3708/2019 г. ГП
София, 08.01.2020 г.



ДО
Г-ЖА АННА АЛЕКСАНДРОВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОМИСИЯТА ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ
ПРИ 44-ТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

На Ваш изх. № КП-953-03-106/03.12.2019 г.

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО АЛЕКСАНДРОВА,

Във връзка с получения Законопроект за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс № 954-01-83, внесен от Корнелия Петрова Нинова и група народни представители на 29.11.2019 г., изразяваме следното становище.

Намираме, че обсъжданият законопроект не може да бъде подкрепен, както по принципни съображения, така и предвид конкретните законодателни разрешения, които предлага.

На първо място, необходимо е да се прецени внимателно дали законодателните идеи, които проектът въплъщава, са в съответствие с актуалните конституционни положения, възлагащи съответна компетентност на прокуратурата и съда. Съгласно чл. 127 от Конституцията на Република България, в изключителните правомощия на прокуратурата е привличането към отговорност на лицата, които са извършили престъпления, и поддържането на обвинението по наказателни дела от общ характер пред съд. Само прокуратурата разполага с такова конституционно правомощие и в нейния суверенитет е да извършва преценка дали да образува или да откаже образуване на досъдебно производство.

Въвеждането на съдебно правомощие за контрол върху постановлението за отказ да се образува досъдебно производство, вкл. да бъде отменено, като се дадат задължителни указания на прокурора по прилагането на закона, би довело до недопустимо от гл.г. на Конституцията заместване на компетентния да поставя началото на наказателното производство орган.

Извън горното, налице са редица правни и фактически съображения, които поставят под съмнение ефективността на предложената законодателна промяна, противно на целените очаквания.

Предвиденият в чл. 243, ал. 4 - 8 НПК съдебен контрол по отношение на прекратяването на наказателното производство от прокурора не може да бъде механично привнесен и прилаган и по отношение на отказа на прокурора да образува досъдебно производство, тъй като се касае за различна дейност с различни процесуални последици. Това очевидно не е отчетено от вносителите.

Действията преди образуване на досъдебно производство са извънпроцесуална дейност, която не е подчинена на правилата на НПК. В тези случаи се провежда проверка, при която се събират достатъчно данни за извършеното престъпление, когато такива не са налице наред със законния повод. Макар и при нея да се установяват правнорелевантни факти, както в образувано наказателно производство, събраните данни нямат качеството на доказателство по смисъла на чл. 104 НПК, не се използват предвидените в чл. 105 НПК доказателствени средства и способности на доказване по чл. 106 НПК. Установените при тази извънпроцесуална дейност факти и събраните данни нямат процесуална стойност и не могат да се кредитират в наказателното производство.

При прекратяване на наказателното производство от прокурора съдът разполага с всички доказателства по делото и извършва преценка дали атакуваният пред него прокурорски акт е обоснован и законосъобразен, респективно - дали са допуснати съществени нарушения на процесуалните правила на досъдебното производство и дали при установените факти материалният закон е приложен правилно. Същността на съдебния контрол на прокурорския акт за прекратяване е именно неговата обоснованост и законосъобразност и тази преценка винаги се обосновава с доказателствата по делото.

При въвеждането на аналогичен контрол по отношение и на отказа на прокурора да образува досъдебно производство преценката на съда няма да почива на факти, установени при строги и еднакви за всички стандарти, каквито са въведени с правилата на НПК. При предлагания от вносителите вариант съдът практически ще може да преценява само дали е допуснато нарушение на материалния закон, но не и на процесуалния, тъй като такъв не се прилага при извършване на проверка¹.

Противно на декларираната цел в мотивите, предлаганата от вносителите уредба ще доведе до сериозно ограничаване на правата на гражданите, пострадали от престъплението, и до необосновани затруднения в работата на

¹ В тази връзка не може да не се обърне внимание на предлаганата ал. 7 на чл. 213 НПК, с която се допуска обжалване пред съд при повторен отказ, само ако са налице нови съществени доказателства. Както се посочи по-горе доказателства при предварителна проверка, преди образуване на наказателно производство, не се събират и проверяват, респективно - изначално ще липсват предпоставки за инициране на повторен контрол.

компетентните органи - както на правоприлагащите (прокуратура), така и на правораздавателните (съдилищата).

В обсъждания законопроект се предвижда възможност за служебна проверка на постановлението за отказ от образуване, само ако не е било предмет на съдебен контрол. Вносителите не отчитат, че влязлото в сила определение на съда (първоинстанционен или въззивен), с което е потвърден отказ на прокурора да образува досъдебно производство, ще преклудира както възможността за служебна проверка в системата на прокуратурата, така и процесуалната възможност за образуване на досъдебно производство, дори и ако впоследствие се установят нови факти от съществено значение или е постановено например осъдително решение на ЕСПЧ с релевантно значение. По този начин ще се препятства възможността за разследване и наказване на престъплението, а това безусловно ще доведе до нарушаване на правата на пострадалите да получат ефективно разследване в разумен срок.

От друга страна, с липсата на предвиден процесуален механизъм за проверка на влезлите в сила съдебни актове, с които е потвърден отказ на прокурора от образуване на досъдебно производство, се създават предпоставки за произвол и за различно приложение на закона.

Действащата процесуална уредба предвижда много по-гъвкав и адекватен механизъм за контрол на отказа на прокурора да образува досъдебно производство. Разпоредбата на чл. 213 НПК предоставя възможност на пострадалия или на неговите наследници, на ощетеното юридическо лице и на лицето, направило съобщението, да обжалват пред по-горестоящата прокуратура постановлението за отказ от образуване. Това е т. нар. инстанционен контрол, осъществяван в прокуратурата (вътрешноинституционен). Освен него чл. 46 НПК допуска и извършване на последващ служебен контрол на прокурорския акт - прокурорът от по-горестоящата прокуратура може служебно писмено да отмени или измени постановление на прокурор от по-ниската по степен прокуратура, което не е било разгледано по съдебен ред. В тези случаи той може и сам да извърши необходимите действия по разследването или други процесуални действия. При отмяна на постановлението за отказ от образуване на досъдебно производство прокурорът от по-горестоящата прокуратура разполага с процесуална възможност освен да установи нови факти, и да образува досъдебно производство, ако законовите предпоставки за това са налице, каквито правомощия съдът няма и не би могъл да има при осъществяване на съдебен контрол.

Следва да се отбележи също, че действащият процесуален закон (НПК) не поставя ограничения при обжалването или осъществяването на служебен контрол от прокуратурата, каквито се съдържат в обсъждания законопроект (чл. 213, ал. 7). Настоящата процесуална уредба съдържа необходимите гаранции за правата на пострадалите от престъпление, тъй като във всички случаи на необоснован и постановен в нарушение на закона отказ от образуване на

досъдебно производство същият може да бъде отменен и да се започне разследване.

Същевременно предлаганият от вносителите законопроект не държи сметка за значителния ресурс от време, труд и средства, които ще бъдат употребени от съда за реализирането му, без да са рационално и обществено оправдани. Не е отчетен сериозният брой на постановени от прокурор откази от образуване на досъдебно производство, на спецификата на преписките, по които са постановени, и на въпросите, за които е сезирана прокуратурата. В Доклада за прилагането на закона и дейността на прокуратурата и разследващите органи за 2018 г. констатацията е следната: за 2018 г. са постановени 122 575 отказа от образуване на досъдебно производство, при 112 389 за 2017 г. и 116 738 за 2016 г., като е направен извод, че средно около половината от образуваните преписки завършват с отказ от образуване на досъдебно производство. Не е малък делът на преписките, по които е отказано образуване на досъдебно производство, тъй като се отнасят до частноправни спорове и административни проблеми, чието решаване е извън правомощията на прокуратурата.

Това изисква задължително съобразяване с фактическите кадрови възможности на съдилищата да се справят с потенциалния висок обем работа, който би възникнал вследствие на новата уредба, вкл. трудностите да се осигури разглеждането на делата в разумен срок. Възприемането на предложения подход² най-вероятно ще наложи промени и в други институти (например този на отвода), които са предназначени да осигурят безпристрастност на съда.

Благодаря за предоставената възможност да бъде изразено становище на Прокуратурата по предложения законопроект.

ГЛАВЕН ПРОКУРОР

ИВАН ГЕШЕВ



² Вж. предложената ал. 3 на чл. 213 от законопроекта, която предвижда разглеждане на делото от съда в закрито заседание, както и правомощията по ал. 4.