

До

Комисията по правни въпроси
на 44-тото Народно събрание

СТАНОВИЩЕ на Съюза на съдиите в България

по проектите на ЗИД на Наказателно-процесуалния кодекс,
приети на първо гласуване от 44-тото Народно събрание на 30.06.2017 г.

Уважаеми дами и господа народни представители,

Молим, при обсъждането на горепосочените законопроекти преди второто гласуване на законопроекта, в който са обединени, да отчетете становището на организацията ни, доколкото същата съставлява професионално сдружение на български съдии, част от които ежедневно разглеждат наказателни дела.

На първо място, намираме за необходимо да припомним, че ССБ вече е изразявал становище по проекта за ЗИДНПК, обсъден в заседание на 19.09.2016 г. на Съвета за прилагане на актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система и изготвен от тогавашния екип на МП¹. Със съжаление констатираме, че изразените професионални мнения в хода на обсъждането на посочения проект в рамките на Съвета не са взети предвид и приетият на първо четене законопроект в своята значителна част е идентичен с проекта на МП от 2016 г., поради което и продължават да са актуални вече обявените ни съображения в предходното ни становище. При внасянето на настоящия законопроект, в голяма част идентичен с посочения предходен, не са отчетени и междуременно обявените официални актове на различни институции, които поставят под съмнение както идентифицираните от вносителите на законопроекта проблеми, така и предлаганите средства за тяхното предлагане.

Както е посочено в мотивите към проекта, внесен от МС, основната част от предлаганите изменения са замислени, като обезпечаващи ускоряването на процесуалното развитие на наказателното производство „и в двете му фази”. В същите мотиви обаче липсва обосноваване на конкретно предлаганите промени със съществуващите причини за забавяне на наказателните производства. **Ясно се откроява отдаденото преимуществено значение на промените в съдебната фаза**, като изрично е посочено, че се въвежда „нова концепция относно крайния момент за решаване на въпросите за допуснатите в досъдебното производство отстраними съществени нарушения на процесуалните правила”. Въвеждането на краен срок, предшестваш приключването на наказателното производство, за решаването на посочените въпроси не представлява, само по себе си,

¹ http://www.judgesbg.org/images/Stanovishte_ZIDNPK.pdf

решение от концептуален характер. Такова може да е само решение, което преурежда изчерпателно значението за изхода на процеса на извършените в хода му съществени процесуални нарушения. Логиката на сега съществуващия наказателен процес е отстранимите процесуални нарушения да бъдат отстранени от съответния орган на наказателното производство, който може да стори това, така че да не се допусне постановяването на акт по същество в един опорочен процес. **Представеният проект не дава дължимия изричен отговор при „преклюдирана” възможност за констатиране на допуснати и отстранени в досъдебната фаза на наказателното производство съществени процесуални нарушения какъв съдебен акт дължат да постановят отделните съдебни инстанции.** Ако преследваната цел на проекта е „преклюдирането“ на възможността такива нарушения да бъдат отстранявани чрез връщане на делото на досъдебното производство да е основание за постановяване на оправдателни присъди или за прекратяване на наказателното производство, то тогава следва изрично такова основание да бъде предвидено сред правомощията на трите съдебни инстанции. Още по-неясна е цялостната концепция на предлаганите изменения в тази насока и чрез липсата на предложения за изменения на основанията за възобновяване на наказателни дела, които да съответстват на предлаганите нововъведения за ограничаване на възможността за връщане на дела на досъдебната фаза до момента на приключване на разпоредителното открито съдебно заседание.

От мотивите към проекта, както и от конкретно предложените промени е видно, че, според вносителите, основен фактор за забавянето на наказателното производство е връщането на делата от съда на прокуратурата, поради констатирани съществени процесуални нарушения на досъдебното производство. Тази теза обаче не съответства на обективно констатирания изключително нисък относителен процент на върнати на прокуратурата дела, с открояваща се тенденция за тяхното намаляване – съгласно Годишния доклад за прилагането на закона и дейността на прокуратурата и разследващите органи за 2016 г.², през посочената година само 4,9 % от всички внесени с обвинителен акт в съда дела са били върнати на прокуратурата, като през последните три години се наблюдава стабилна тенденция намаляването на този процент /през 2015 г. са били върнати 5,1 % от делата, а през 2014 г. – 5,3 %/.

Тезата, че съдът връща „безкрайно“ делата и с това неоснователно става причина за забавянето им е популярна, но същата теза не е професионално издържана и в този смисъл следва да се посочи Актът за резултатите от извършената тематична проверка от Инспектората на ВСС по приложението на чл. 335, ал. 1, т. 1 от НПК във всички окръжни и апелативни съдилища в страната.³ **При така извършената от ИВСС проверка не са констатирани пропуски и нарушения от страна на окръжните и апелативните съдилища по отношение на правомощията им да констатират допуснати в хода на досъдебното производство отстранени съществени процесуални нарушения и да върнат делата на прокурора.**

На следващо място, отбелязваме, че повдига много въпроси и съдържанието на конкретните изменения, предлагани като средства за изпълнение на така обявената в мотивите към проекта концептуална промяна. **Предвиденият с § 27 от обединения законопроект нов начин за провеждане на разпоредителното заседание, в което се решават въпросите по чл. 248, ал. 1 от НПК – в условията на открито съдебно заседание, с участието на лицата, които могат да бъдат установени като страни в съдебното производство и разглеждано от съдебен състав, обуславя като непосредствена последица забавяне на съдебното разглеждане на делата, доколкото**

² http://www.prb.bg/media/filer_public/a6/4e/a64eace3-f2d0-4c85-9781-64e82cad9e68/godishen_doklad_na_prb_2016.pdf

³ <http://www.inspectoratvss.bg/acts/1493386158.pdf>

насрочването, призоваването на участниците и провеждането на такова заседание по делата, по които няма да бъдат провеждани диференцирани процедури, предполага отлагане на започването на съдебното следствие по тях за период, който може да е с продължителност от три и повече месеца, в сравнение с провежданите по настоящия процесуален ред заседания. Такова забавяне ще е налице винаги, когато повторно се внася обвинителен акт, след предходно връщане на делото на досъдебното производство, поради констатирани процесуални нарушения. Рискът от съществени забави е налице и във всички случаи, в които по делото има повече на брой подсъдими и пострадали лица.

Възприетото решение с предлаганата с § 27 от обединения законопроект разпоредба на чл. 248, ал. 3 от НПК и с предвиденото с § 35 изменение на чл. 288, ал. 1 от НПК, според което само обсъдени в откритото разпоредително заседание съществени процесуални нарушения на досъдебното производство могат да са основания за прекратяване на съдебното производство и връщане на делото на прокурора също се основава на широко популярната в обществото теза, че се злоупотребява с упражняването на това правомощие от съда. **Сега съществуващата разпоредба на чл. 288, ал. 1, т. 1 от НПК, както и процесуалната възможност въззивната инстанция да отмени първоинстанционен съдебен акт и да върне делото на прокуратурата имат своя разум, доколкото не всички допуснати в хода на досъдебното производство съществени процесуални нарушения са установими на стадия на разпоредителното съдебно заседание.** Такива например представляват установените едва в хода на съдебното следствие основания за задължителност на защита на обвиняем, който не е бил защитаван от адвокат в хода на досъдебното производство или ненадлежно упражняване на защита на обвиняемо лице.

Неиздържани процесуално са и предлаганите с § 40 и сл. от обединения законопроект в насока „преклюдиране“ на основанията за връщане на делото на досъдебната фаза промени във въззивното производство с новата ал. 2 на чл. 320 и с изменението на чл. 335, ал. 1, т. 1 от НПК. Тези предложения не са съобразени с ревизионния характер на въззивното производство, оставащ такъв и съобразно проекта, доколкото той не предвижда изменение на разпоредбата на чл. 314 от НПК, установяваща пределите на въззивната проверка. След като въззивният съд, в рамките на така възложената му компетентност, може и без възражения на страните, служебно да установи допуснати на досъдебното производство съществени процесуални нарушения, необсъдени в разпоредителното заседание на първата инстанция, то не е ясен смисълът на лишаването на страните от възможността да правят възражения за такива нарушения, както и в отпадането на правомощията на въззивния съд да върне делото на досъдебната фаза за отстраняване на отстраними именно в нея извършени съществени нарушения на процесуалните правила. Този проблем на проекта е задълбочен и от липса на предписано конкретно процесуално правомощие на въззивния съд при такава хипотеза.

Намираме за лишено от логика и предлаганото с § 49 от обединения законопроект **изключване като основание за подаване на касационни протести и жалби на допуснати съществени процесуални нарушения на досъдебното производство, доколкото по съществото си такива нарушения остават да са сред предвидените в чл. 348, ал. 1, т. 2 и ал. 3, т. 1 от НПК касационни основания.**

Друга съществена предлагана промяна, обоснована с намерението да реши проблемите с прекалената продължителност на наказателното производство, предвижда въвеждането с § 57 от обединения законопроект на искането за ускоряване, съответно на досъдебното производство и на съдебното производство. **Предвиденият механизъм обаче не обуславя ефективно постигане на тази цел, доколкото не установява конкретни последици в случай на неизпълнение на предписаните в определението по чл. 369 от НПК мерки за ускоряване на производството.**

Предвидените промени, като целящи ускоряването на процесуалното развитие на производството, са насочени изключително преимуществено към съдебната фаза, при условие, че във всички извършени до момента анализи за причините за забавяне на наказателното производство се установяват сериозни дефицити в срочността и качеството на досъдебното производство⁴. Предвиденото с § 51 - § 56 от обединения законопроект **разширяване на хипотезите да провеждане на бързото производство и уеднаквяването на режима със съществуващото понастоящем като отделна възможност незабавно производство няма да доведат до съществена промяна за преодоляване на тези дефицити. Същевременно предлаганата с § 24 промяна на чл. 234, ал. 3 от НПК дава възможност за неограничено удължаване на срока за приключване на досъдебното производство, без това да е предпоставено от изключителност на случая.**

Оценяваме като необосновано и обуславящо противоконституционност предложението в § 60 от обединения законопроект за разширяването на подсъдността на Специализирания наказателен съд по отношение на дела за широк кръг престъпления, извършени от лица с имунитет и висши представители на изпълнителната власт.

На първо място следва да се отчете липсата на сериозна и подробна аргументация на това предложение в мотивите и към сега внесенния проект. **Не става ясно как възлагането на разглеждането на тези дела на специализирания съд, само по себе си, ще доведе до обезпечаване на качествената работа по същите дела и по какъв начин досегашната им подсъдност е пречила същите да се разследват и разглеждат качествено.** Специализацията на съдиите и прокурорите в специализираните съд и прокуратура по отношение на делата за престъпления, извършени от участници в организирани престъпни групи в никакъв случай не обуславя и специализация по отношение на корупционните престъпления. В този смисъл качествено разследване и разглеждане на такива дела се обуславя от допълнително квалифициране на занимаващи се до момента с друг вид дела магистрати от специализираните съдилища и прокуратури.

Не е видно от мотивите към законопроекта въобще да са отчетени заключенията от извършеният от ВКС в изпълнение на План за действие за изпълнение на препоръките от доклада на ЕК по Механизма за сътрудничество и проверка от м. януари 2016 г. Анализ за резултатите от дейността на Специализирания наказателен съд и Апелативния специализиран наказателен съд за периода от 2012 г. до 2015 г.⁵

Най-съществен проблем обаче се явява несъобразяването на проекта с изложените подробно от Конституционния съд в Решение № 10 по к. д. № 6/2011 г. аргументи, че само специализация по правна материя, а не по категория лица е в съответствие с изискванията на конституционната забрана за създаване на **извънредни съдилища.** В предлаганите промени именно категорията на лицата, извършили престъпления по съответните текстове, е основният критерий, по който се определя подсъдността на специализирания съд и в този смисъл е налице неспазване на тази забрана.

Предвиденият в § 83 от обединения законопроект едва тримесечен срок за влизане на закона в сила обуславя невъзможност да бъде обезпечено в достатъчна степен и кадрово, и организационно-технически нормалното разглеждане на така

⁴ <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/6/10-1.pdf>; vas.bg/files/2008_11_4.doc

⁵ http://www.vks.bg/Docs/analiz_spec_sud_2012-2015.pdf

прехвърлените по подсъдност на специализираните институции дела и това предпоставя опасност от забавянето им. Необходимостта от такова обезпечаване с разумен отлагателен срок беше аргументирана от председателя на Специализирания наказателен съд при проведеното на 19.09.2016 г. обсъждане на предходния проект за ЗИДНПК в Съвета по прилагане на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система.

Възразяваме срещу голяма част от предложенията за изменение и допълнение на обединения законопроект, внесени на 17.07.2017 г. от народните представители Данаил Кирилов, Йорданка Фикирлийска и Анна Александрова⁶. Някои от тези предложения предлагат нови решения и преуреждат значително въпроси, предмет на измененията, предлагани с обединения законопроект.

Не намираме основания за предлаганите нови § 6 и § 10 нов ред за **процедиране в случаите, в които в хода на досъдебно производство прокурорът установи, че престъплението се преследва с тъжба на пострадалия, както и поставянето в тези случаи на пострадалия в по-неблагоприятно положение относно срока за подаване на тъжба, спрямо предвидения общ шестмесечен период от узнаване на факта на престъплението.**

Предложеното с новия § 7 „повдигнатото обвинение“ по реда на чл. 269, ал. 3 от НПК да презюмира наличие на опасност по чл. 63, ал. 2 от НПК, на първо място, е **правно-технически неиздържано, доколкото безспорно теорията и практиката разбират под повдигане на обвинение внасянето на обвинителен акт в съда – дейност, която няма как да се отнесе към тази по вземане на решение за първоначалната мярка за неотклонение. На следващо място, не е необходимо такова препращане да бъде извършвано, тъй като при вземане на мярка за неотклонение конкретното поведение на обвиняемия по укриване се преценява от съда, като относим към предмета на делото въпрос.**

Недостатъчно аргументирано и противоречащо на принципите на наказателния процес е предложението с новия § 13 за придаване на доказателствено значение на ревизионни актове и доклади, изготвени от органи по приходите, органите на Държавната финансова инспекция и Сметната палата. По съществото си с тази норма изготвянето на такива доклади от органи, различни от тези на наказателното производство, се приравнява на процесуална дейност.

Обулавящи нарушения на правото на справедлив процес и правото на защита са предложенията по § 24, § 27, т. 4 и т. 5 и § 53, които напълно игнорират самостоятелното качество на защитника, като страна в наказателния процес, в каквато насока теорията и практиката са категорични и последователни.

Не намираме обяснение и за предлаганото с § 49 изменение на обединения законопроект в посочената му част, доколкото то предпоставя невъзможност за сочене на касационни основания при протестиране и обжалване на въззивни актове пред ВКС, изразяващи се в допуснати съществени процесуални нарушения при разглеждане на делото в първоинстанционното и въззивното производство, несвързани със събирането на доказателства.

Неубедително мотивирани са и предложените от представители на ПГ на БСП изменения, свързани с премахването на възможността лишените от свобода да адресират директно до съда искане за предсрочно условно освобождаване. Известно е, че тези промени бяха въведени, за да се постигне съответствие с утвърдените в практиката

⁶ <http://www.parliament.bg/bills/44/754-04-39.pdf>

на ЕСПЧ стандарти, в това число и за да се отстранят констатирани нарушения в редица осъдителни за България решения по дела на лишени от свобода. С предложеното изменение на практика се ограничава достъпът до съд на лишените от свобода и се стесняват критериите, подлежащи на преценка за основателността на искането.

В положителна насока следва да бъдат оценени предлаганите промени, въвеждащи във вътрешното ни право разпоредбите на Директива 2012/29/ЕС за установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления и на Рамково решение 2009/948/ПВР относно предотвратяване и уреждане на спорове за упражняване на компетентност при наказателни производства. Също така положително оценяваме и по-подробното регламентиране на хипотезите на съотношение между наказателно и административно-наказателно производство в съответствие с принципните съображения, изразени в ТР № 3/22.12.2015 г. по тълк. дело № 3/2015 г. на ОСНК на ВКС. Друго необходимо и решаващо въпрос, по който има противоречива съдебна практика, е законодателно предложение за изрично уточняване, че само претърпяването на съставомерни имуществени вреди е основание за упражняването на правата на пострадал, респективно на увредено юридическо лице.

Тези положителни предложения обаче не дават основания за подкрепа на проекта в цялост. Някои от предлаганите и обсъдени по-горе промени се нуждаят от сериозно осмисляне и провеждане на широка професионална дискусия, доколкото предвиждат въвеждането на непознати на процесуалния ни закон институти и понятия, а противоречащото на конституционната забрана за създаване на извънредни съдилища предвидено разширяване на компетентността на специализираните съдилища и прокуратури и възлагането им на определен по категория обвиняеми лица критерий не следва да бъде законодателно реализирано.

Гр. София,
19.07.2017 г.

От името на УС на ССБ:
Атанас Атанасов