



ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ГЛАВЕН ПРОКУРОР

ВКП №
гр.София,

/2021 г.
2021 г.

ДО
Г-Н АНДРЕЙ МИХАЙЛОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОМИСИЯТА
ПО КОНСТИТУЦИОННИ И
ПРАВНИ ВЪПРОСИ
ПРИ 46-ТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИХАЙЛОВ,

Представям на Вашето внимание становището на Прокуратурата на Република България по внесените в 46-то Народно събрание законопроекти за изменение и допълнение на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство (ЗЗЛЗВНП) № 46-154-01-7 от 21.07.2021 г., внесен от Николай Димитров Хаджигенов и група народни представители, № 46-154-01-26 от 05.08.2021 г., внесен от Христо Любомиров Иванов и група народни представители и № 46-154-01-33 от 18.08.2021 г., внесен от Андрей Николаев Михайлов и група народни представители.

Внесените законопроекти не могат да бъдат подкрепени по следните съображения.

1. Проект за изменение и допълнение на ЗЗЛЗВНП №46-154-01-7 от 21.07.2021 г., внесен от Николай Димитров Хаджигенов и група народни представители.

Според мотивите към него организацията на Бюрото по защита при главния прокурор (БЗ) и разширяването на правомощията му извън дейността по обезпечаване на безопасност на лица, застрашени във връзка с наказателно производство „противоречи на принципа на разделение на властите и има

противоконституционен характер“. Друг аргумент, който се изтъква в полза на промяна на закона, е, че с него „се създава паралелна структура на МВР и на МП, която принадлежи изцяло към орган на съдебната власт“. Вменените на БЗ типични полицейски функции под контрола на главния прокурор според вносителите противоречат на чл.126 от Конституцията.

Към законопроекта е приложена и предварителна оценка, според която с него се урежда възстановяване на контрола върху БЗ от министъра на правосъдието, прекратява се практиката за вземане на решения еднолично от главния прокурор, разходване на огромни средства за личната му охрана и извършване на действия, дублиращи такива, които по занятие се осъществяват от органите на МВР и ГДИН. По този начин биха се намалили драстично разходите за транспорт и охрана, биха се освободили редица ресурси, които да се използват по- рационално.

С оглед на тези мотиви се предложените изменения в ЗЗЛЗВНП.

Внесенят законопроект не следва да бъде подкрепен, на първо място, поради липса на необходимия минимум от правни съображения за неговата необходимост. Законът за нормативните актове (ЗНА) поставя високи стандарти относно мотивите към законопроектите (чл. 28, ал. 2), а мотивите на обсъждания проект не отговарят на тези стандарти. Те не съдържат убедителни аргументи относно причините, които да налагат приемането му, в това число анализ на досегашната дейност на БЗ и сравнение с предходни периоди, данни за ниската му ефективност до настоящия момент, целите, които се поставят за увеличаване на капацитета на БЗ, финансовите му аспекти, очакваните резултати. Не е ясно как с предлаганите изменения ще се подобри ефикасността в дейността на БЗ, както в организационно отношение, така и с оглед защитата на застрашените лица в наказателното производство. Вносителите са се задоволили единствено с механична замяна на един орган, имащ правомощия по отношение на БЗ, какъвто е главният прокурор, с друг орган - министъра на правосъдието, като дори не е съобразено обстоятелството, че не може средствата на организационната структура, която се премества от една държавна власт в друга да продължават да бъдат осигурявани от бюджета на първата от тези власти (в законопроекта не се предлага промяна на чл. 13, ал. 4 ЗЗЛЗВНП).

Неговата непрецизност може да бъде илюстрирана и с факта, че според вносителите не се налагат промени в други нормативни актове, въпреки че разпоредби и в НПК (вж. чл. 123, ал. 2, , т. 1, б „б“), в Закона за съдебната власт (вж. чл. 138, т. 5) и други са относими към правомощията на главния прокурор по отношение на БЗ.

Предварителната оценка на законопроекта също страда от дефицит и не отговаря на стандарта по чл. 19, ал. 2 ЗНА. В този смисъл липсва изследване на

съотношението между формулираните цели и очакваните резултати. Изложението и в тази част е изключително схематично и основано единствено на декларативни заявления за намаляване на разходи, освобождаване на ресурси и защита на данъкоплатците.

Основната аргументация на законопроекта е свързана не толкова с необходимостта от законодателна промяна на регулираните обществени отношения, касателно управлението, контрола и функциите на БЗ, а с конституционна незаконосъобразност на съответните разпоредби на закона, според които тази организационна структура е подчинена на главния прокурор, които аргументи по принцип са относими към компетенциите на Конституционния съд (КС). А както е известно, към настоящия момент пред КС е образувано и не е приключено к.д. № 5 от 2021г. по искане на президента на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 138, т. 5 от Закона за съдебната власт (ЗСВ); чл. 13, ал. 1 (в частта „при главния прокурор“), ал. 2 и ал. 4; чл. 14, ал. 1, ал. 2, ал. 3, т. 2, т. 3 (в частта „когато това е разпоредено от главния прокурор“) и т. 4; чл. 14в и чл. 14д, ал. 3 от Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство.

Законодателните промени, довели до настоящата структура на БЗ, са извършени след анализ и оценка на дейността му до 2014г.¹ Подчиняването в организационно отношение на БЗ на главния прокурор е било продиктувано от необходимостта на постигане на повече ефективност при предоставяне на защита на застрашени лица във връзка с наказателно производство. Най-често нуждата от това възниква в самото начало на производството, което налага бърза реакция, за да се съберат и проверят доказателствата и да се пресече опасността от тяхното изгубване или унищожаване, включително опити за неправомерно въздействие върху свидетели и дори физическа разправа с тях. В някои случаи възможностите за защита, предвидени в чл. 123 НПК, се оказват недостатъчни и тогава намира приложение ЗЗЛЗВНП. В тези случаи е от особено съществено значение своевременно да се организира защитата на застрашените лица.

Предвидените в чл. 6 ЗЗЛЗВНП мерки за защита обосновават предоставянето на права и задължения на служителите на БЗ, визирани в чл. 14д, ал. 1 ЗЗЛЗВНП. Тези правомощия не дублират и не ограничават сродните правомощия на органите на МВР, които обхващат широк кръг от дейности по охрана на обществения ред, противодействие на престъпността и др., както и тези на органите на Министерството на правосъдието, които са изчерпателно изброени в чл. 391 ЗСВ. В отклонение от тях, правомощията на служителите на БЗ са ограничени при прилагането само във връзка с осъществяване на функциите на

¹ ДВ, бр. 21 от 2014 г., в сила от 9.04.2014 г.

БЗ и така следва да се обсъждат.

Въпросните разпоредби на ЗЗЛЗВНП са в рамките на правомощията на главния прокурор и на прокуратурата, така както те са посочени в чл. 126 и чл. 127, т. 1-6 от Конституцията и чл. 136 и чл. 138 и сл. ЗСВ.

Основната функция на прокуратурата е да следи за спазване на законността (чл. 127 от Конституцията) и се осъществява чрез посочените в нея способности, които очертават конституционните граници на нейната дейност. От една страна, прокуратурата е елемент от системата на съдебната власт, а от друга страна за нея са характерни някои особености. Както се подчертава в Решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7 от 2005 г. КС, прокуратурата е *„относително самостоятелна съставка на единната магистратура, поради въвеждането на специфични, отнасящи се само до нея принципи на организация“*.

В друго свое решение № 11 от 23.07.2020 г. по к.д. № 15/2019 г. КС изтъква, че *„систематичното тълкуване на чл. 126, ал. 2 във връзка с чл. 127 от Конституцията налага извода, че правомощията на главния прокурор по ал. 2 на чл. 126 са относими към осъществяването на основната задача на прокуратурата чрез способите по чл. 127 от Конституцията ...“*.

Като определя самостоятелни функции на главния прокурор, разпоредбата на чл. 126, ал. 2 от Конституцията го извежда като едноличен орган за разлика от структурата на съдилищата. В съответствие с конституционното възлагане, правомощията на главния прокурор по отношение на БЗ са подчинени на осъществяване на основната функция на прокуратурата.

За изпълнение на основната задача на прокуратурата – да следи за спазване на законността КС допуска да има усъвършенстване на структурата на прокуратурата *„чрез изграждане на по-целесъобразна и ефективна организация на прокурорските органи, като например създаването на специализирани подразделения“* (Решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7 от 2005 г.).

Предвид изложеното, твърдението в мотивите към законопроекта, че с организационната принадлежност на Бюрото по защита към главния прокурор се нарушава принципът на разделение на властите и противоконституционно се разширяват конституционните му правомощия не може да бъде споделено.

2. Проект за изменение и допълнение на ЗЗЛЗВНП № 46-154-01-26 от 05.08.2021г., внесен от Христо Любомиров Иванов и група народни представители.

Според мотивите на законопроекта законодателните промени от последните години са променили съществено основната същност на ЗЗЛЗВНП - създаване на механизъм за защита на свидетели и други участници в наказателно производство, а от друга страна се създали предпоставки за злоупотреба с власт и нарушаване на принципа на разделение на властите. В тази връзка се прави преглед на промените

в закона от 2014 г. до 2020 г., цитират се данни от доклада на ПРБ за 2020 г. във връзка с работата на БЗ и се прави извод, от една страна за намаляване на интензитета на осъществяваните дейности, а от друга страна - на увеличаване на щатното разписание на служителите на БЗ.

Според вносителите, функциите на БЗ са в сферата на изпълнителната власт, което прави съответните разпоредби на действащия закон противоконституционни. Възложените от закона функции на главния прокурор по отношение на БЗ излизали извън правомощията му. Вносителите намират и че е налице дублиране на дейности, присъщи на МВР и на ГД „Охрана“ при МП.

Поради това народните представители считат, че предлаганите промени са насочени към повишаване на капацитета и ефективността на БЗ чрез фокусиране върху основните му функции за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство, премахване на дублиращи функции и възможности за злоупотреба с права и предлагат контролът върху бюрото да бъде осъществяван от министъра на правосъдието. Лансира се и нова структура на правомощията на БЗ, свързана единствено с функциите му по защита на застрашени лица.

Към законопроекта е приложена и предварителна оценка, според която промените ще доведат до фокусиране на БЗ единствено върху основните му функции по защита на застрашени лица във връзка с наказателно производство, с което би се ограничила възможността на злоупотреба с права, би се повишила публичната отчетност на БЗ.

В съответствие с това са предложените изменения в ЗЗЛЗВНП, както и в Закона за съдебната власт.

Така предложеният законопроект също страда от някои дефицити на мотивите, съгласно чл. 28, ал. 2 ЗНА. Така например липсва сравнение с предходни периоди, в които БЗ е било под ръководството на министъра на правосъдието, а цитираните данни за намаляване на обема на дейността на БЗ, изведени от годишния доклад на ПРБ за 2020 г., не са разгледани в контекста на тенденциите по основни показатели на регистрираната престъпност за периода. Освен това, не може да се приеме, че намаляването от 27 лица, на които е била обезпечена сигурността през 2019 г. на 20 такива лица през 2020 г. е толкова съществено, че да се направи категоричен извод за трайно намаляване на интензитета на осъществяваните дейности на БЗ.

Предварителната оценка на законопроекта също не е достатъчно обоснована относно очаквания резултат от преминаване на БЗ към изпълнителната власт, като относно твърденията за ограничаване на възможността от злоупотреба с власт липсват достатъчно аргументи, както и такива и за повишаване на публичната отчетност на БЗ.

И в този законопроект основните съображения на вносителите са базирани

не на законодателна целесъобразност, а на конституционна незаконосъобразност на разпоредбите на закона, които отреждат на тази организационна структура подчинение на главния прокурор. Изложените по-горе аргументи в противовес на това разбиране са относими и към него и не е нужно да бъдат повтаряни.

В допълнение, с оглед предложените в законопроекта изменения на закона, с които БЗ се прехвърля на подчинение в изпълнителната власт с аргументи, че функциите му са изцяло в сферата на тази власт, следва да се изтъкне, че действително, правомощията по охрана на обществения ред и защита на сигурността на гражданите от престъпни посегателства, включително извършване на принудителни действия в определени случаи, са от компетентност на изпълнителната власт, по-конкретно на МВР. В същото време вносителите напълно са игнорирали обстоятелството, че функциите на БЗ са строго ограничени до дейности, специфични единствено за наказателното производство.

В този смисъл, правомощията на служителите на БЗ не ограничават, нито дублират сродните правомощия на органите на Министерството на вътрешните работи, които, както се посочи по-горе, обхващат широк спектър от дейности по охрана на обществения ред, противодействие на престъпността и много други, както и тези на органите на Министерството на правосъдието, чийто обхват е строго определен в чл. 391, ал. 1 ЗСВ. Правомощията на служителите на БЗ също са специфични, ограничени от съответните разпоредби на ЗЗЛЗВНП само във връзка с осъществяване на целта на закона, така както е посочена в чл. 2 „да подпомага борбата с тежките умишлени престъпления и с организираната престъпност, като осигурява специална защита на лицата, чиито показания, обяснения или информация са от съществено значение за наказателното производство“.

Не може да бъде споделена и концепцията на вносителите, че в ЗЗЛЗВНП няма достатъчно гаранции за контрол срещу съсредоточаване в едноличен орган, какъвто е главният прокурор, на голям обем от правомощия по отношение на БЗ. В ЗЗЛЗВНП е налице съответна регламентация в тази насока - Съвет по защита на застрашените лица (чл. 13, ал. 3), с точно определени персонален състав и правомощия (вж. чл. 13а). В тази връзка следва да се посочи, че единствената промяна, която се предлага от вносителите на този законопроект е замяна на думите „главен прокурор“ с „ръководителя на Бюрото по защита“ или „министъра на правосъдието“ в чл. 13, ал. 1 и 2 и чл.13а, ал. 2, т. 1 от закона.

3. Проект за изменение и допълнение на ЗЗЛЗВНП № 46-154-01-33 от 18.08.2021 г., внесен от Андрей Николаев Михайлов и група народни представители.

Според мотивите на този законопроект, в последните години чрез последователни промени в Закона за защита на лица, застрашени във връзка с

наказателно производство, в отклонение от конституционния принцип за разделение на властите, при главния прокурор са били съсредоточени всички основни функции по ръководство, контрол и осъществяване на дейността на Бюрото по защита, като по този начин се надхвърлят установените в Конституцията правомощия на прокуратурата и на главния прокурор. Поради това се предлага Бюрото по защита на застрашени лица да премине от главния прокурор в Министерството на правосъдието като самостоятелен специализиран отдел.

В тази връзка се изтъква, че вътрешната политика и опазването на обществения ред са от изключителната компетентност на Министерския съвет, а прокуратурата може да упражнява ръководство върху полицията само във връзка с конкретно разследване, но не и по отношение на останалите функции на полицията, свързани с охрана на обществения ред, охрана на лица, предотвратяване и пресичане на престъпления.

Съсредоточаването на нормативни, ръководни, контролни и оперативни правомощия на главния прокурор по отношение на служителите на Бюрото за защита, според вносителите, нарушава принципа за разделение на властите и е пречка за упражняването на граждански контрол над осъществяване на полицейски правомощия, с които могат да се засегнат изключително значими ценности като човешкия живот, здраве и свобода.

Според предварителната оценка на въздействието на законопроекта с предложената законодателна промяна БЗ следва да премине към МП като самостоятелен специализиран отдел, да се отменят несвойствените му функции, свързани с принудително довеждане на лица до орган на съдебната власт, както и с охраняването и обезпечаването на действия по разследването.

Съответни са предложенията за изменение и допълнение на ЗЗЛЗВНП, както и в Наказателно-процесуалния кодекс и други закони.

Изложените по-горе констатации за предходния законопроект касателно мотивите и предварителната оценка на вносителите в голяма степен са относими и към този законопроект. И те, подобно на вече разгледаните, са базирани на твърдения за противоконституционност на разпоредбите на ЗЗЛЗВНП.

Не се наблюдават съществени различия и в модела, който се предлага, а именно БЗ да премине под ръководството на министъра на правосъдието, но с поограничени правомощия от негова страна и повече права на Съвета по защита.

Поради това не е нужно да се повтарят изложените по-горе аргументи за причините, поради които този модел не може да бъде споделен.

С оглед акцентирание в мотивите на законопроекта на твърдения за наличие на предпоставки в ЗЗЛЗВНП за злоупотреба с власт с оглед значителния обем от правомощия на главния прокурор върху БЗ, следва да се отбележи още веднъж, че

според чл. 13, ал. 3 от закона контролът върху изпълнението на специалната защита се осъществява от Съвет за защита на застрашените лица, формиран от висши органи, както на изпълнителната, така и на съдебната власт. Отделно от това, въпросът за прозрачността и отчетността на съдебната власт и в частност на прокуратурата, е решен на конституционно ниво, като според разпоредбата на чл. 84, т. 16, изр. 1 Народното събрание изслушва и приема годишния доклад на главния прокурор, който съдържа обобщени данни и за дейността на БЗ, а според изр. 2 от същата разпоредба - и други доклади от главния прокурор по приложението на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика.

Благодаря за предоставената възможност да бъде изразено становище на Прокуратурата по предложените законопроекти.

ЗА ГЛАВЕН ПРОКУРОР:

*(съгл. Заповед № РД- от 09.08.2021 г.
на главния прокурор)*

**ЗАМЕСТНИК НА ГЛАВНИЯ
ПРОКУРОР ПРИ ВКП**