

## СТАНОВИЩЕ

*От:* Български институт за правни инициативи и Правната програма на Центъра за изследване на демокрацията

*Относно:* Законопроект за допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс, приет на извънредно заседание на Министерски съвет на 7.12.2019 г.

Приетият законопроект за допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс цели да въведе механизъм за разследване и други процесуални действия срещу главния прокурор и неговите заместници чрез предложената нова фигура на прокурор, завеждащ Инспектората на прокуратурата. По включените в него разпоредби могат да се отправят редица бележки и коментари.

### **По съществото на законопроекта**

1. В § 1 от законопроекта се предлага създаването на две нови алинеи към чл. 46 от НПК, които изключват прилагането на алинеи 3-5 от същия член на НПК, когато „ се извършва разследване или отделни действия по разследването и други процесуални действия срещу главния прокурор и неговите заместници“. Тази разпоредба противоречи на текстове от Конституцията и в частност на чл. 126, ал. 2, който гласи: „Главният прокурор осъществява надзор за законност и методически ръководство върху дейността на всички прокурори“. Всъщност, този текст е преповторен в чл. 46, ал. 5 от НПК именно с цел утвърждаване на принципа на единоначалие в структурата на прокуратурата. Предложението за неприлагане на тази алинея прави целият текст атакуем като противоконституционен.

2. Предлага се създаването на нова глава двадесет и девета „а“, в която се уреждат правомощията на нова фигура – прокурор, завеждащ Инспектората на прокуратурата. Още през 2013 г. отдел „Инспекторат“ при ВКП беше разформиран и към настоящия момент единствената публично известна информация е, че инспекторатът, доколкото съществува, е част от отдел „Административен“ на ВКП. В предложените промени в НПК липсва описание на функции и правомощия, предвидени за „Инспектората на прокуратурата“. Липсва и препратка към друг закон или поне намерение те да бъдат уредени в отделен акт, например Правилник. Не са предвидени никакви гаранции за независимостта на инспектората, а само е предвидено да е отдел във Върховната касационна прокуратура.

3. Заклучителна разпоредба към приетия от МС законопроект е предложение за промяна в Закона за съдебната власт, който е устройствения закон на съдебната система в страната. През последните няколко години в парламента се правят опити да се наложи тази порочна законодателна техника, а именно – промени във важни устройствени и процесуални закони да се правят в преходни и заключителни разпоредби на други законопроекти. Сегашният опит на правителството кореспондира на опитите на Министерство на правосъдието от юни месец 2019 г., когато за първи път беше лансирана идеята за промени в НПК с цел създаването на механизъм за разследване на главния прокурор и председателите на върховните съдилища и през тях промени в ЗСВ. Тази техника е неправилна и несъответстваща на важността и сериозността на дискутираните промени.

4. Предвидените в заключителната разпоредба промени и допълнения на ЗСВ също са правно неиздържани. Предложенията за нови алинеи в чл. 136, чл. 139, чл. 143, чл. 144 и чл. 145 по същество създават извънредност и противоречат на Конституцията.

5. Предлага се в нова ал. 3 на чл. 144 от ЗСВ наблюдаващ прокурор да е прокурорът „ ... завеждащ Инспектората на прокуратурата, или друг прокурор, определен от него“. Възможността това да е и друг прокурор е в пълно противоречие с изразеното намерение за създаване на фигура на „абсолютно независим“ прокурор, който да разследва главния прокурор. Това конкретно предложение на практика казва, че всеки прокурор може да бъде наблюдаващ прокурор – постановка, която съществува и към момента.

6. Текстовете, уреждащи начина на избор на завеждащия отдел „Инспекторат“ прокурор по никакъв начин не уреждат неговата независимост. На първо място, предлага се процедурата да е изцяло „заклучена“ в прокурорската колегия, където влиянието на главния прокурор е безусловно. На второ място, процедурата е почти идентична с тази за номиниране на главния прокурор, като подобно дублиране по-скоро ще създаде двойник на главния прокурор, който бидейки зависим от изборната го прокурорска колегия и индиректно от главния прокурор, няма да може да проведе независимо разследване срещу него. На трето място, се предвижда завеждащият отдел „Инспекторат“ да има същия мандат какъвто има и главния прокурор – 7 години. Налице е съвпадаща мандатност, която няма да бъде гарант за независимост, а напротив, ще улесни зависимостта.

#### **По мотивите към законопроекта**

В тях е казано, че с предлаганите промени в НПК „ ... се цели изпълнение на препоръките на Механизма за сътрудничество и проверка на Европейския съюз ...“. В действителност обаче, в нито един от докладите на ЕК по Механизма не съществува такава препоръка. Няма я разписана и в първоначалните ръководни начала (т.нар. бенчмарки), изработени при създаването на Механизма. Желанието законопроектът да се представи като продукт, който е резултат от несъществуващи препоръки създава впечатлението, че той по-скоро обслужва конюнктурни нужди – търсене на подкрепа за отпадането на Механизма, незабавен, но необмислен отговор на препоръките на Венецианската комисия, подобряване на имиджа на главния прокурор и т.н. Представената обосновка не дава основание за заключението, че се търси реално решаване на проблеми с повече от 10 годишна давност.

Погрешно е написано в мотивите, че предложената процедура за избор на прокурора, завеждащ отдел „Инспекторат“ осигурява неговата независимост. Както бе изложено в становището по-горе, процедурата по-скоро утвърждава неговата зависимост от главния прокурор, но също така и неговата противоконституционност.

Не на последно място, неубедително е и твърдението, че с „... приемането на предложения законопроект ще се отговори на обществените очаквания за ефективно и безпристрастно провеждане на разследванията срещу главния прокурор ... „. Изследванията и събитията около избора на нов главен прокурор показват, че обществените очаквания са, на първо място, за политически независим и почтен главен прокурор, който да може да устоява на политически натиск. На следващо място, българската общественост, а също и професионални среди очакват главният прокурор да престане да бъде водещ властоносител в държавата. За тази цел процедурата за разследване и повдигане на обвинение на главния прокурор трябва да може да се осъществява от реално независима фигура или орган извън структурата на прокуратурата. Настоящия проект не предвижда такава възможност. Това е въпрос, който

следва да бъде уреден след обстойно обсъждане и формулиране на предложения за такива конституционни и законодателни промени, които да доведат до очаквания резултат.

### **По законодателната процедура**

Законопроектът е представен от Министерски съвет. Той вече е публично достъпен и на интернет страницата на Народното събрание. Същевременно, съгласно чл. 26, ал. 3 от ЗНА, когато съставителят на проекта е орган на изпълнителната власт, публикуването се извършва на Портала за обществени консултации. Следва задължително обществено обсъждане в рамките на 30 дни, като само в изключителни случаи този срок може да бъде съкратен, но не може да е по-кратък от 14 дена. Проектът на НА задължително се придружава и от оценка на въздействието. Такава беше публикувана след като законопроектът вече беше оповестен и публикуван на интернет страницата на народното събрание. Самата оценка не е задълбочена, в голяма степен преповтаря мотивите, включително и тези от първия законопроект по темата, представен от МП през юни 2019 г. и не кореспондира на важността и сериозността на предлаганите промени.

Така изброените факти правят настоящият законопроект допълнително атакуем, защото има нарушение на ЗНА. Нещо повече, Министерският съвет дава изключително лош пример като не се съобразява с ключови разпоредби от ЗНА свързани с изработването на проекти на нормативни актове. Намираме това за недопустимо предвид значението на предлаганите промени.

В заключение, предложените текстове противоречат на основни принципи и положения уредени в Конституцията на Република България. Наред с това, те не решават проблемите, посочени още в решението на ЕСПЧ по делото „Колеви срещу България“ от 2009 г. Не отговарят и на поисканото от министъра на правосъдието становище на Венецианската Комисия по предложения от него законопроект за промени в Наказателно-процесуалния кодекс и Закона за съдебната власт през лятото на 2019 г., а също и на становището на Комитета на министрите на Съвета на Европа. От бележките по съществото на предложеното допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс е видно, че то не би могло да доведе до ефективно наказателно преследване на главния прокурор.

Това становище цели да стимулира назрялата нужда от професионална и експертна дискусия относно реформата в прокуратурата и системата на съдебната власт, която да подпомогне решенията за свързаните с това промени в законодателството и Конституцията.