



Становище на Асоциацията на прокурорите в България по проекта на Закон за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс

[Асоциацията на прокурорите в България изразява сериозно несъгласие с предложения проект на Закон за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс](#). В представения му вид проектът не предлага последователна и принципно издържана реформа, а въвежда фрагментарни, селективни и вътрешно противоречиви решения, които поставят под съмнение равенството пред закона, правната предвидимост, институционалната логика на наказателния процес и независимостта на прокурора. Още по-притеснително е, че наред с промените в НПК проектът въвежда съществени изменения и в Закона за съдебната власт, както и в Закона за специалните разузнавателни средства, при това чрез преходните и заключителните разпоредби.

Проектът засяга едновременно няколко различни и самостоятелно значими теми: общия режим на обжалване на постановленията за прекратяване и спиране, специален съдебен контрол за определени престъпления, извършени от лицата по чл. 74, ал. 1 от Закона за Сметната палата, специален режим по делата срещу главния прокурор; нови правила по чл. 368 НПК, изменения в ЗСВ, както и промени в режима по ЗСПС. Това смесване на различни по предмет и характер въпроси в един кратък законопроект е първият ясен белег, че липсва единна законодателна концепция. Вместо кодификационна последователност се наблюдава натрупване на отделни механизми, събрани в общ текст без достатъчна вътрешна логика.

I. Законопроектът създава селективен процесуален режим, вместо общо правило

Най-същественният порок на проекта е, че той не реформира по общ начин режима за съдебен контрол върху прокурорските актове, а създава извънреден ред за ограничен кръг дела и лица. С новите чл. 243а и 244а от НПК се предвижда, че при определени престъпления, извършени от лицата по чл. 74, ал. 1 от Закона за Сметната палата, няма да се прилага общият ред по чл. 243, ал. 4 и чл. 244, ал. 3 от НПК, а прокурорът ще бъде длъжен служебно да изпраща постановленията за прекратяване и спиране на съда за произнасяне по обосноваването и законосъобразността им.

Така един и същ по правна природа прокурорски акт се поставя под различен режим не според общ процесуален критерий, а според това кого засяга конкретното производство. При едни дела ще действа общият ред и контролът ще се развива по установения модел. При други дела ще има автоматичен, служебен и задължителен съдебен контрол, без изобщо да е нужно процесуална инициатива на страните. Това е селективен подход, който трудно може да бъде обяснен с общ принцип на наказателния процес. Той създава неравно третиране и поражда риск от персонализирано законодателство.

Ако законодателят смята, че прокурорските постановления за прекратяване и спиране трябва да подлежат на по-силен съдебен контрол, това следва да бъде уредено като общо правило. Ако пък не смята, че такъв модел е необходим по принцип, тогава той не следва да се въвежда избирателно само за определени субекти и определени производства. Законът не може да бъде едновременно общ по форма и персонално насочен по съдържание.

II. Обхватът на новите чл. 243а и 244а е неясен, разтеглив и вътрешно противоречив

Показателно е още самото наименование на новите чл. 243а и 244а. То сочи „съдебен контрол върху постановлението на прокурора ... за престъпление по чл. 68 от Закона за Сметната палата“, но съдържанието на самите разпоредби не урежда престъпление по този текст, а съдържа дълъг списък от престъпления по Наказателния кодекс, извършени от лицата по чл. 74, ал. 1 от Закона за Сметната палата. Тоест още заглавието на новите разпоредби не съответства на тяхното реално съдържание. Това не е маловажен редакционен дефект, а симптом за неточна и непрецизна нормативна конструкция.

Още по-проблемна е формулировката, че специалният режим ще се прилага и за „всяко едно друго престъпление, извършено във връзка с изброените по-горе“. Тази формула е прекомерно широка, неясна и непредвидима. Не е ясно какво точно означава „във връзка“ — функционална връзка, фактическа връзка, времева връзка, връзка по предмет, по мотив или по участие. Не е ясно и кой ще прави тази първоначална квалификация, от която зависи дали ще се приложи общият или извънредният ред. Така текстът отваря широко поле за противоречива практика и за спор още на входа на производството.

С други думи, проектът едновременно създава изключение и го формулира по начин, който не позволява ясно да се предвиди границата на това изключение. Това е несъвместимо с изискването правната норма да бъде ясна, предвидима и ограничена.

III. Предложеният модел поставя под съмнение независимостта на прокурора

Прокурорът е магистрат, който упражнява правомощията си въз основа на закона, доказателствата и вътрешното си убеждение. Съдебният контрол е нормален



елемент от наказателния процес, но той следва да бъде балансиран и изграден върху общи правила. Новите чл. 243а и 244а от НПК обаче не предвиждат просто съдебен контрол, а автоматичен, служебен и задължителен контрол в избрани случаи, при който самият прокурор е длъжен да изпрати акта си на съда.

Така законът внушава, че в едни производства прокурорската преценка следва да се ползва с общото институционално доверие, а в други — не. Този подход подкопава независимостта на прокурора не защото допуска контрол, а защото въвежда специален режим на предварително недоверие само за определени категории дела. В резултат се получава опасна логика: не се укрепва общият ред, а се изваждат избрани казуси от него.

Проблемът се задълбочава от това, че съдът ще се произнася не само по законосъобразността, а и по обосноваността на постановленията, и то еднолично и в закрито заседание. Това разширява съдебната намеса в сферата на прокурорската оценка по делото и измества традиционния баланс между функциите на съда и прокуратурата.

IV. Проектът съдържа необясними асиметрии и фрагментарни решения

При прекратяването по чл. 243а е предвидено двуинстанционно произнасяне — първоинстанционен съд и въззивен съд. При спирането по чл. 244а съдът се произнася еднолично в закрито заседание в седемдневен срок, като определението е окончателно. Няма убедително обяснение защо при една извънредна процедура законодателят дава две инстанции, а при друга — само една, още повече при положение че и двата случая засягат съществени прокурорски актове в досъдебната фаза.

Още по-фрагментарен е подходът при делата, свързани с главния прокурор. Там проектът урежда специален режим за прекратяване по чл. 411г, но не изгражда симетрично уреден режим за спиране, както прави при чл. 243а и 244а за другата категория случаи. Така в един и същи законопроект са използвани различни модели за различни извънредни режими, без да е ясно какъв е общият принцип, който ги обединява.

Същевременно проектът прави и напълно отделна промяна в чл. 368 от НПК, по който въвежда нов ред съдът да се произнася еднолично в закрито заседание в 15-дневен срок. Независимо от конкретния предмет на чл. 368, самото му включване допълнително показва, че законопроектът няма ясен, единен и последователен предмет.

V. Налице са явни редакционни и препращащи грешки

Проектът съдържа най-малко две отчетливи законодателни грешки.

Първо, в чл. 244а, ал. 4 е записано, че при отмяна на постановлението за спиране „по реда на ал. 2“ започва да тече нов срок по чл. 234 от НПК. Но ал. 2 не урежда съдебна отмяна, а единствено изпращането на преписите до съда и страните. Очевидно е, че препращането е стрешено. Подобна грешка в централен текст на нова процедура е недопустима, защото показва липса на необходимата нормативна прецизност.

Второ, в § 11, т. 2 проектът предвижда новата ал. 4 на чл. 139 от ЗСВ да се отнася за заместник на главния прокурор, „назначения по реда на чл. 173, ал. 4“, докато в т. 3 на същия параграф самият проект изменя чл. 173а, ал. 4. Т.е. в рамките на един и същи проект се появява очевидно несъответствие между препращащите разпоредби. Това е класически пример за лоша законодателна техника.

Тези дефекти не са „дребни технически неточности“. Те са признак, че проектът не е изработен с необходимата степен на яснота и съгласуваност, а когато се променя наказателнопроцесуална и устройствена материя, такава непълнота е особено опасна.

VI. Механизмът по делата срещу главния прокурор създава хибридна и трудно защитима фигура

С измененията в чл. 411г от НПК и § 11 от ЗСВ проектът предвижда преписката по чл. 411а, ал. 1 да се разпределя и на съдия, определен по реда на чл. 112, ал. 7 от ЗСВ, който впоследствие се назначава за заместник на главния прокурор, за да осъществява контрол върху действията на прокурора за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор. Същевременно новата ал. 4 на чл. 139 от ЗСВ постановява, че този заместник не се включва в предвидените в ал. 1 заместници на главния прокурор и не може да упражнява част от правомощията му.



Така проектът създава фигура с трудно определим статус: действащ съдия от наказателната колегия на ВКС, определен по списък, назначаван от прокурорската колегия на ВСС за заместник на главния прокурор, но същевременно неприравнен напълно на останалите негови заместници. Не е ясно как точно се съчетават статутът на съдия и функциите на прокурорски контролен орган; не е ясно какво се случва при отвод, пречка, несъвместимост или отпадане на основанията; не е ясно и защо именно съдия следва да бъде използван като носител на контролни прокурорски функции, вместо да се търси решение в рамките на ясно разграничените институционални роли.

Тук е и най-видимият практически абсурд на предложението. Проектът създава специална фигура, защото очевидно не вярва, че общият ред е достатъчен. Но щом се създава нов контролиращ прокурор, неизбежно възниква въпросът кой контролира него, как се гарантира неговата безпристрастност и по какъв ред се търси отговорност при негово действие или бездействие. Законодателната логика започва да произвежда нови гаранции за новосъздадени гаранции, вместо да укрепва общите правила.

VII. Проектът предвижда и други практически и системни слабости

Предложението всеки път, когато съдът отмени постановление за прекратяване или спиране, да започва да тече нов срок по чл. 234 от НПК, създава риск от циклично рестартиране на сроковете и от удължаване на разследванията чрез последователни отменителни актове. В името на по-силен контрол проектът може да произведе точно обратния резултат — повече процесуално време, повече повторемост и по-малка предвидимост.

Към това се добавя и краткият 14-дневен срок по § 10, в който общото събрание на наказателната колегия на ВКС трябва да одобри списък по чл. 112, ал. 7 от ЗСВ. Проектът обаче не съдържа критерии как се формира този списък, как се поддържа неговата актуалност, как се процедира при изчерпване, несъвместимост, отвод или натовареност. Т.е. създава се нов механизъм, без да се уреди докрай неговата практическа изпълнимост.

Не е уреден изрично и преходният режим за вече започнали производства, въпреки че проектът отменя чл. 411д от НПК, променя чл. 411г от НПК и създава нови правомощия по чл. 420, ал. 1 от НПК за искане за възобновяване. При такава чувствителна материя липсата на ясни преходни правила сама по себе си е източник на бъдещи спорове и тълкувателни затруднения.

Накрая, проектът разширява през § 12 и режима по ЗСРС, като говори за искания за СРС за престъпления, осъществени от главния прокурор или от негов заместник, докато процесуалните изменения в НПК в представения текст са формулирани основно около престъпления, извършени от главния прокурор. Това поставя въпрос за вътрешната синхронизация между отделните части на проекта и допълнително показва, че материята е развивана на парчета, а не като единно решение.

VIII. Слабостите на законодателната техника са самостоятелно основание проектът да бъде преработен

Независимо от принципните възражения, законодателната техника на проекта е самостоятелно основание той да не бъде подкрепен в този му вид. Законопроект, озаглавен като изменение на НПК, не следва чрез преходните и заключителните разпоредби да прокарва съществени и самостоятелно значими изменения и в ЗСВ, и в ЗСРС, ако целта е открит, прозрачен и пълноценен законодателен дебат. Това не са редакционни съгласувания, а реални промени в устройствената архитектура на съдебната власт и в режима на специалните разузнавателни средства.

Доброто законодателство не се познава само по декларираната му цел, а по точността на понятията, вътрешната съгласуваност, ясното приложно поле и предвидимостта на последиците. Именно по тези критерии представеният проект не издържа.

Заклучение

Асоциацията на прокурорите в България счита, че предложеният законопроект следва да бъде оттеглен или цялостно преработен.

В този му вид той:

- не изгражда общо правило, а създава селективни изключения;
- поставя под съмнение независимостта на прокурора чрез извънреден модел на автоматичен съдебен контрол;
- допуска неравно третиране на сходни прокурорски актове според това кого засягат;
- използва неясни и разтегливи формулировки;
- съдържа явни редакционни и препращащи грешки;
- създава хибридни фигури и трудно защитими институционални решения;
- разширява предмета си скрито чрез преходни и заключителни разпоредби;
- не решава системно проблемите на процеса, а добавя нови.



Реформа в наказателния процес е необходима, но тя трябва да бъде изградена върху ясни, общи и еднакво приложими правила. Правовата държава не се укрепва чрез специални режими за специални случаи. Доверието в правосъдието не се възстановява чрез законодателно недоверие към отделни прокурорски актове. А равенството пред закона не търпи избирателни изключения.

02 Април 2026