

**СПРАВКА ПО ЧЛ. 26, АЛ. 5 ОТ ЗАКОНА ЗА НОРМАТИВНИТЕ АКТОВЕ  
ЗА ОТРАЗЯВАНЕ НА ПРЕДЛОЖЕНИЯТА, ПОСТЪПИЛИ В РАМКИТЕ НА ОБЩЕСТВЕНАТА КОНСУЛТАЦИЯ, ПО  
ПРОЕКТ НА РЕШЕНИЕ НА МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ ЗА ОДОБРЯВАНЕ НА ПРОЕКТ НА ЗАКОН ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И  
ДОПЪЛНЕНИЕ НА НАКАЗАТЕЛНИЯ КОДЕКС**

Институция	Предложение	Приема / не приема предложението	Мотиви
<p><b>БЪЛГАРСКИ ХЕЛЗИНСКИ КОМИТЕТ</b></p>	<p>БХК приветства настоящите действия на правителството в посока привеждане на националното законодателство в съответствие с изискванията на Директива 2013/48/ЕС, независимо от същественото забавяне, с което те се предприемат. Същевременно, изразяваме нашата силна загриженост, че така предложеният от Министерство на правосъдието проект на Закон за изменение и допълнение на Наказателния кодекс страда от редица недостатъци и, в най-оптимистичния случай, би постигнал само частично транспониране на Директивата. Нещо повече, в категоричен разрез с целите и дух на европейското законодателство, част от нововъведенията са насочени към ограничаване на вече утвърдени процесуални гаранции за защитата на заподозрените и обвиняемите в наказателното производство.</p> <p>Приложно поле на Директива 2013/48/ЕС Традиционно наблюдавано предизвикателство пред транспонирането на директивите от Пътната карта за укрепване на процесуалните права на заподозрените лица или на обвиняемите в рамките на наказателното</p>		

	<p>производство (Пътната карта) в българския правопорядък е правилното определяне на тяхното приложно поле.</p> <p>Директива 2013/48/ЕС се прилага за „заподозрени или обвиняеми в наказателно производство от момента, в който компетентните органи на държавата членка уведомят лицата с официално съобщение или по друг начин, че са заподозрени или обвиняеми в извършването на престъпление, независимо дали лицата са задържани“, също и за лица, по отношение на които е започнало производство по европейска заповед за арест. Както и останалите директиви от Пътната карта, тя поставят изискването понятието „наказателно обвинение“ да бъде възприемано и тълкувано в автономния смисъл, придаден му в юриспруденцията на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) по Член 5 и Член 6 на Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи (ЕКЗПЧ), а не съобразно дефиницията в националните законодателства. Съгласно постоянната практика на ЕСПЧ, „наказателно обвинение“ е налице от момента, в който лицето е формално привлечено като обвиняемо или от момента, в който положението му е съществено засегнато от фактическите действия на властите, предприети като резултат от предположението, че е извършило престъпление. Съществено засягане е налице винаги, когато има задържане във връзка с подозрение за извършено престъпление, както и при разпит за съпричастността на едно лице към извършено престъпление. Така, многократно по дела</p>		
--	--	--	--

	<p>срещу България Съдът е констатирал, че „наказателно обвинение“ е налице от момента на полицейския арест (вж. Йовчев с/у България, Симеонови с/у България, Димитър Митев с/у България), както и от момента на разпита на заподозряно лице от полицейските органи (вж. Калпчака с/у България ), независимо от наличието на формалното привличане към наказателна отговорност.</p> <p>В тази връзка, като постижение следва да бъде оценено принципното намерение на авторите на законопроекта за транспониране на директивата по отношение не само на формално конституираните като обвиняеми лица, но и по отношение на онези, които са задържани от правоохранителните органи за срок до 24 часа по подозрение за извършено престъпление. С тази законодателна реформа за пръв път при сега действащия Наказателно-процесуален кодекс (НПК) се пристъпва, макар и не експлицитно, към въвеждане на фигурата на заподозрения като субект на наказателното производство. Предписанията на предходните две директиви от Пътната карта - Директива 2010/64/ЕС относно правото на устен и писмен превод в наказателното производство и Директива 2012/13/ЕС относно правото на информация в наказателното производство, не бяха въведени по отношение на лицата, които се задържат от правоохранителните органи по подозрение за извършено престъпление. Настоящия законопроект признава качеството на заподозрени лица на задържаните по реда на чл. 72, ал. 1, т. от Закона за Министерството на вътрешните</p>	<p>Не се приема.</p>	<p>В българското законодателство не съществува фигурата на заподозрения и с настоящия законопроект не се признава качеството на заподозряно лице, както и не се пристъпва към въвеждането на фигурата на заподозрения като субект на наказателното производство. Съгласно действащото законодателство субекти на наказателния процес са единствено онези участници в процеса, които осъществяват поне една от трите основни функции - по обвинение, по защита или по ръководство и решаване на процесуалните въпроси.</p> <p>С промяната се предлага да се осигури възможност още от най-ранен етап, от една страна, да се изпълни в пълна степен конституционно установеното право на защита на задържаното лице, както и от друга да се предпази развитието на последващия наказателен процес от процесуални нарушения. С предлаганата промяна се обезпечава правото на защита още преди да се повдигне обвинение срещу него, когато задържания все още не е придобил процесуално качество на обвиняем по смисъла на НПК, което отговаря на основните принципи, възприети от директивата.</p>
--	---	----------------------	---

	<p>работи (ЗМВР), чл. 16а от Закона за митниците (ЗМ), чл. 13, ал. 1, т. 1 от Закона за военната полиция (ЗВП), чл. 1246, чл. 2 от Закона за Държавната агенция „Национална полиция“ (ДАНС). В мотивите към него правилно се изтъква, че въвеждането на предписанията на директивата спрямо задържаните лица ще даде „възможност още от най-ранен етап, от една страна, да се изпълни в пълна степен правото на защита на привлеченото към наказателна отговорност лице, и от друга, да се предпази развитието на процеса от допуснати процесуални нарушения“.</p> <p>Освен в изброените по-горе нормативни актове, възможност за налагане на мярка по задържане на заподозрени или обвиняеми лица в наказателното производство, по смисъла на Директива 2013/48/ЕС и Член 5 и Член 6 ЕКЗПЧ, е предвидена и в чл. 11 от Закона за противодействие на тероризма, в чл. 3 от Указа за борба с дребното хулиганство и чл. 30, ал. 2 от Закона за опазване на обществения ред при провеждане на спортни мероприятия. С оглед на това, лицата, задържани на изброените по-горе законови основания също попадат в персоналният обхват на директивата и следва да им бъдат гарантирани съответните процесуални права на защита в пълен обем.</p> <p>Директивата намира приложение и по отношение на лица, които не са заподозрени или обвиняеми и които в хода на разпита от полицията или от друг правоохранителен орган</p>	<p>Не се приема.</p> <p>Не се приема.</p>	<p>Посочените закони не попадат в обхвата на Директива 2013/48/ЕС, поради следното: Указ № 904 от 28.12.1963 г. за борба с дребното хулиганство и ЗООРПСМ уреждат борбата с непристойни и противообществени прояви, т.е. тези прояви не са престъпление и извършителя на такава проява е нарушител. Производството е в съответствие с изискванията на Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН). Предвидената възможност в чл. 11 от ЗПТ на военнослужещите от въоръжените сили да се задържи лице до пристигане на органите на МВР е с цел предотвратяване подготовката или извършването на терористичен акт. Действията се свеждат единствено до противодействие на тероризма, като не могат да се извършват никакви действия по разследване, образуване на досъдебни производства или да привлечане към наказателна отговорност.</p> <p>В чл. 54 от НПК се посочва изрично, кога едно лице има качеството на обвиняем. Съгласно посочената разпоредба, обвиняем е лицето, което е привлечено в</p>
--	--	---	--

	<p>се превръщат в такива. Към тази категория, например, спадат лицата, които се разпитват като свидетели по реда на НПК, и лицата, участващи в разузнавателни беседи с правоохранителните органи по реда на ЗМВР. В настоящата си редакция, законопроектът не адресира тези категории лица и следва да бъде допълнен.</p> <p>Изменения и допълнения в НПК</p> <p>Следва да се сподели мнението на авторите на законопроекта, че Наказателно-процесуалният кодекс съответства в значителна степен на изискванията на директивата. Въпреки това считаме, че някои от текстовете на законопроекта в тази част се нуждаят от редакция.</p> <p>Намираме новата ал. 2 на чл. 55 от НПК за неясна. В нея автоматично е пренесена част от разпоредбата на Член 3, т. 4 от директивата, регламентираща осигуряването на „обща информация“, която да улесни намирането на адвокат от заподозрения или обвиняемия. С цел изясняване на дължимото от страна на националните власти поведение за предоставяне на информация и нейното съдържание, препоръчваме разпоредбата да се съобрази с дадените в рецитал 28 пояснения, които гласят:</p> <p>„[...] Тези мерки може да включват, наред с другото, компетентните органи да осигуряват адвокатска защита въз основа на списък с адвокати, от който заподозреният или обвиняемият може да избира. Тези мерки може да включват и мерките за правна помощ, ако е приложимо.“</p>		<p>това качество при условия и реда на НПК. В този смисъл лицата, които в хода на разпита се превръщат в обвиняеми не излизат извън обсега на предвидените процесуални гаранции по кодекса, тъй като с промяна на качеството органите на досъдебното производство следва да спазват процесуалния ред по чл. 219 от НПК за привличането на едно такова лице или да съставят протокол за първото действие по разследването срещу него.</p>
--	--	--	--

	<p>БХК категорично се противопоставя на опита за въвеждане възможност за временна дерогация на правото на задържаните обвиняеми лица да бъде уведомено без необосновано забавяне трето лице за задържането им. Обединяващ принцип на всички директиви от Пътната карта е, че те установяват минимални стандарти, като държавите членки могат да разширят правата, за да осигурят по-висока степен на защита (рецитал 54). Разпоредбата на Член 14 от Директива 2013/48/ЕС, наименуван „Запазване на нивото на защита“, е недвусмислена в това отношение:</p> <p>„Нищо в настоящата директива не се тълкува като ограничение или дерогация от което и да е от правата и процесуалните гаранции, предоставени съгласно Хартата, ЕКПЧ и други разпоредби на международното право в тази област или правото на държава членка, която осигурява по-високо ниво на защита “. Освен че противоречи на целите на директивата - укрепване на процесуалните права на заподозрени лица и обвиняеми в рамките на наказателното производство, допускането на временна дерогация на правото за уведомяване на трето лице за задържането е отстъпление от достиженията в българското наказателнопроцесуално законодателство. То не е обосновано от възникнала в практиката необходимост, нито намира подкрепа в националната доктрина.</p> <p>Наред с това, съществен пропуск на законопроекта в тази му част е липсата на регламентация на теста за пропорционалност,</p>	<p>Не се приема.</p>	<p>Предложението за създаване на ал. 9-11 за допълнение на чл. 63 от НПК, с които се урежда допускането на т.н. временна дерогация от правото да бъде уведомено конкретно лице за задържането и съдебният контрол върху нея са във връзка с изискването на чл. 5, пар. 3 и чл. 8 от Директива 2013/48/ЕС. Процедурата по уведомяването на конкретно лице се предвижда да бъде отложена до 48 часа, когато е налице неотложна необходимост за да се предотврати настъпването на тежки неблагоприятни последици за живота, свободата или физическата неприкосновеност на лице или за да се предотврати ситуация, при която наказателното производство би могло да бъде сериозно възпрепятствано. Решението за това отлагане ще се взема от органа на досъдебното производство, който се ще произнася с мотивирано постановление, което ще подлежи на съдебен контрол.</p>
--	---	----------------------	---



	<p>единствено на гаранции срещу малтретирането в местата за лишаване от свобода. Най-общо, това са правото на защитник, правото на медицински преглед и правото на уведомяване на трето лице за задържането. В ЗМ, ЗВП и ЗДАНС регулацията на правото на защитник на задържаните се изчерпва със самото упоменаване на правото. На подзаконово ниво, по-подробна уредба намира единствено правото на защитник на задържаните по ЗМВР. Законопроектът не допринася за подобряване на нормативната уредба в това отношение. Той не въвежда нито едно от изискванията на директивата, насочени към реализиране на правото на достъп до адвокат „е срок и по начин, които позволяват на заинтересованите лица реално и ефективно да упражнят правата си на защита“, в което се включва правото на заподозрените:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- да се срещат насаме и да осъществяват връзка с представляващи ги адвокат, включително преди разпита от полицията или от друг правоохранителен орган;</li> <li>- техният адвокат да присъства и да участва ефективно по време на разпитите;</li> <li>- техният адвокат да присъства на действия по разследването или действия по събиране на доказателства с тяхно участие.</li> </ul> <p>За сметка на това, законопроектът се фокусира изцяло върху възможността за отказ от защитник, като въвежда изрично задължение за органите по задържането да разясняват „правото на отказ от защитник“. Същевременно, не са въведени нужните гаранции за доброволност и недвусмисленост</p>		<p>обвиняем по смисъла на НПК, което отговаря на основните принципи, възприети от директивата.</p> <p>Също така, съобразяването на разпоредбите на други нормативни актове е задължителна предпоставка за избягване на противоречия в законодателството. По този начин няма да се поставя под съмнение възможността задържаният да може да осъществи контакт със свой защитник на най-ранен етап.</p>
--	---	--	---



	<p>на отказа и възможността за неговото оттегляне на всеки етап от наказателното производство. Задължение за органите да разясняват правото на достъп до адвокат на задържаните също не е предвидено. За сравнение, адвокатската защита за обвиняемите по НПК, които са задържани, е абсолютно задължителна, без възможност за отказ от такава.</p> <p>Периодичните наблюдения на Комитета на Съвета на Европа за предотвратяване на изтезанията, Комитета на ООН против изтезанията и БХК върху достъпа до адвокат по време на полицейското задържане констатират повсеместна практика на отказ от адвокат от задържаните, която често изглежда да е резултат от неправомерен натиск или манипулация от страна на органите по задържане. Според информация от МВР и Националното бюро за правна помощ, през 2016 г. по данни за извършено престъпление са били задържани 48 588 лица, като само 25 от тях са се възползвали от достъп до безплатна правна помощ. В тази връзка, поставянето на акцент върху отказа от адвокат за сметка на засилване на гаранциите за ефективен достъп до такъв изглежда напълно неуспешно. На следващо място, законопроектът не въвежда изискванията на директивата и по отношение на правото на информиране на трето лице за задържането, включително и по отношение на задържаните деца, както и правото на осъществяване на връзка с трето лице по време на задържането. Не е преведена и законова регламентация на правото на ефективна правна защита в случай на нарушаване на правата по</p>		
--	--	--	--

	<p>директивата.</p> <p>От друга страна, позитивно следва да бъде оценено въвеждането на правото на задържаните заподозрени лица да откажат да дават обяснения, което е в съответствие със стандартите на Директива 2012/13/ЕС относно правото на информация в наказателното производство.</p> <p>В заключение, бихме искали да насочим Вашето внимание към факта, че на 01.04.2018 г. изтече срокът за транспониране на Директива (ЕС) 2016/343 относно укрепването на някои аспекти на презумпцията за невинност и на правото на лицата да присъстват на съдебния процес в наказателното производство. До момента българската държава не е предприела специални мерки за въвеждане на предписанията на тази директива в националното законодателство. Необходима е и своевременна подготовка за транспонирането на Директива (ЕС) 2016/1919 относно правната помощ за заподозрени и обвиняеми в рамките на наказателното производство (краен срок - 25.05.2019 г.) и Директива (ЕС) 2016/800 относно процесуалните гаранции за децата, които са заподозрени или обвиняеми в рамките на наказателното производство (краен срок - 11.05.2019 г.).</p>	<p>Не се приема.</p>	<p>Извършен е предварителен анализ на съответствието на законодателството на Република България с изискванията на Директива 2016/343. Констатирано е, че българското законодателство в областта на наказателнопроцесуалното право съответства в голяма степен на изискванията на директивата. Също така са предприети действия и е сформирана работна група за транспониране на изискванията на Директива (ЕС) 2016/1919 и Директива (ЕС) 2016/800, като е предвидено, ако в хода на работата се установи необходимост от допълване на уредбата във връзка с Директива 2016/343 същите да бъдат направени.</p>
--	--	----------------------	--