

Частична предварителна оценка на въздействието

| | |
|--|---|
| Институция: Министерство на правосъдието | Нормативен акт: Проект на Закон за допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс (ЗИДНПК) |
| <input checked="" type="radio"/> Не е включен в законодателна/оперативна програма на Министерския съвет | <input type="radio"/> Включен е в законодателната/оперативната програма на Министерския съвет за: |
| Лице за контакт: Кристина Лазарова – държавен експерт в дирекция в дирекция „Съвет по законодателство“; Емилия Александрова - държавен експерт в дирекция „Съвет по законодателство“. | Телефон и ел. поща: 02/9237 564, K_lazarova@justice.government.bg ; 02/ 9237 314, Em_Aleksandrova@justice.government.bg |
| 1. Проблем/проблеми за решаване: Проблем 1. Необходимост от предприемане на мерки в отговор на идентифицирани проблеми, свързани с повишаване ефективността и ефикасността на съдебната система. <i>1.1. Кратко описание на проблема и причините за неговото възникване:</i> Необходимост от оптимизиране на работата и преодоляване на забавянето на съдебните производства по наказателни дела в отговор на обществените очаквания за бърз и ефективен наказателен процес. Инспекторатът на Висшия съдебен съвет (ИВСС) ¹ , неведнъж е идентифицирал проблеми със срочното приключване на съдебните производства. В множество решения ЕСПЧ дава принципили указания за критериите при определяне на понятието „разумен срок“, като посочва, че дали продължителността на една процедура е в рамките на разумния срок се оценява според | |

¹ Вж. напр. Данни за установените от ИВСС нарушения на правото на разглеждане и решаване на делата в разумен срок по глава трета „а“ от ЗСВ /нарушение на чл. 6 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи/ за периода 01.10.2024 г. - 31.12.2024 г., с. 4. – достъпни в Интернет на адрес: <https://www.inspectoratvss.bg/bg/page/16>

обстоятелствата на случая и съобразно утвърдените критерии на практиката на ЕСПЧ, в частност – сложността на делото, поведението на участниците в процеса и това на компетентните власти.

Предложените със Законопроекта за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс (ЗИДНПК) промени имат за цел прецизиране на някои разпоредби в НПК, с което ще бъде постигнато оптимизиране на работата и преодоляване на забавянето на съдебните производства по наказателни дела. Справедливият и бърз процес по наказателни дела е едно от фундаменталните човешки права, прогласено в редица международни актове, намерило отражение и в националното ни законодателство.

1.2. Възможности за решаване на проблема в рамките на съществуващото законодателство:

Необходими са законодателни промени за решаване на констатираните в т. 1 проблеми. Идентифицираният проблем не е възможно да бъде решен в рамките на съществуващото законодателство, чрез промяна на организацията на работа, с институционални мерки, а единствено чрез законодателни балансиращи решения.

1.3. Причини действащата нормативна рамка да не позволява решаване на проблема:

Действащата нормативна рамка не позволява решаване на проблема, тъй като за изпълнението му са необходими изменения и допълнения в НПК.

1.4. Задължения, произтичащи от нормативни актове от по-висока степен или от правото на Европейския съюз:

Законодателните промени произтичат от необходимостта бъде постигнато оптимизиране на работата и преодоляване на забавянето на съдебните производства по наказателни дела в отговор на обществените очаквания за бърз и ефективен наказателен процес.

1.5. Последващи оценки на нормативния акт или анализи за изпълнението на политики:

Не са извършвани последващи оценки на въздействието на нормативния акт.

1.1. Кратко опишете проблема/проблемите и причините за неговото/тяхното възникване. По възможност посочете числови стойности.

1.2. Посочете възможно ли е проблемът да се реши в рамките на съществуващото законодателство чрез промяна в организацията на работа и/или чрез въвеждане на нови технологични възможности (например съвместни инспекции между няколко органа и др.).

1.3. Посочете защо действащата нормативна рамка не позволява решаване на проблема/проблемите.

1.4. Посочете задължителните действия, произтичащи от нормативни актове от по-висока степен или актове от правото на ЕС.

1.5. Посочете дали са извършени последващи оценки на нормативния акт или анализи за изпълнението на политиката и какви са резултатите от тях?

2. Цели:

Оптимизиране на работата и преодоляване на забавянето на съдебните производства по наказателни дела в отговор на обществените очаквания за бърз и ефективен наказателен процес.

Посочете определените цели за решаване на проблема/проблемите, по възможно най-конкретен и измерим начин, включително индикативен график за тяхното постигане. Целите е необходимо да са насочени към решаването на проблема/проблемите и да съответстват на действащите стратегически документи.

3. Заинтересовани страни:

3.1. Засегнати лица директно повлияни от проблема:

Обвиняеми и подсъдими лица;

Пострадали лица по смисъла на чл. 74 НПК;

Физически и юридически лица, чиито права и законни интереси могат да бъдат засегнати.

3.2. Заинтересовани страни, имащи отношение към проблема:

Министерският съвет на Република България;
Министерството на правосъдието;
Министерството на вътрешните работи;
Органите на съдебната власт – съдии, прокурори, следователи;
Разследващите органи посочени в чл. 52, ал. 1 НПК;
Адвокатите, предоставящи защита по наказателни дела;

С оглед на спецификата на регулираните с проекта на нормативен акт обществени отношения в областта на наказателното право не е възможно да се посочи точен брой на потенциалните заинтересовани страни.

4. Варианти на действие. Анализ на въздействията:

4.1. По проблем 1: Необходимост от предприемане на мерки в отговор на идентифицирания проблем, свързани с повишаване ефективността и ефикасността на съдебната система по отношение ускоряване на съдебните производства по наказателни дела.

Вариант 1 „Без действие“:

Описание:

Вариантът „Без действие“ се характеризира с непредприемането на никакви действия, които пряко да са адресирани към дефинирания проблем. При такъв вариант констатираният проблем ще продължи да съществува и няма да бъдат постигнати заложените цели.

Положителни (икономически/социални/екологични) въздействия:

Не се наблюдават.

(върху всяка заинтересована страна/група заинтересовани страни)

Отрицателни (икономически/социални/екологични) въздействия:

При този вариант няма да бъде осигурено прецизиране на някои разпоредби в НПК, с което да бъде постигнато оптимизиране на работата и преодоляване на забавянето на съдебните производства по наказателни дела в отговор на обществените очаквания за бърз и ефективен наказателен процес.

(върху всяка заинтересована страна/група заинтересовани страни)

Специфични въздействия:

Няма.

Въздействия върху малките и средните предприятия:

Законопроектът не регулира обществени отношения, свързани с дейността на МСП.

Административна тежест:

Не се променя.

1.1. Опишете качествено (при възможност – и количествено) всички значителни потенциални икономически, социални и екологични въздействия, включително върху всяка заинтересована страна/група заинтересовани страни. Пояснете кои въздействия се очаква да бъдат значителни и кои второстепенни.

1.2. Опишете специфичните въздействия с акцент върху малките и средните предприятия и административната тежест (задължения за информиране, такси, регулаторни режими, административни услуги и др.)

Вариант 2 „Приемане на проект на Закон за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс“:

Описание:

При този вариант предложените изменения и допълнения в НПК се свеждат до следното:

На първо място, се предвижда в случаите, при които наследниците на пострадалия не могат да бъдат намерени в разумен срок, да бъде публикувано съобщение в общината, района или кметството по последния им известен адрес и в „Държавен вестник“. Извършеното издирване в разумен срок следва да бъде мотивирано с оглед преценка дали процедурата е изпълнена при спазване на изискванията. Дава се 14-дневен срок от публикуването, след изтичането на който процедурата по информиране и разясняване на правата на наследниците се счита за надлежно изпълнена. Пострадалият е една от централните фигури в наказателния процес и съгласно чл. 74, ал. 2 от НПК при неговата смърт правата му преминават в неговите наследници. Често срещан проблем в практиката е установяването и издирването на всички наследници и изпълнението на процедурата по информиране и разясняване на правата им, произтичащи от правата на починалия им близък.

Втора стъпка към постигане на ускоряване на производството е предвидената възможност за връчване на призовки, съобщения и книжа по електронен път и в досъдебната фаза на процеса, каквато възможност към настоящия момент е предвидена в съдебната фаза – чл. 178, ал. 8-10.

На следващо място предложеното опростяване на процедурата за отстраняване на очевидни фактически грешки (ОФГ) в обвинителния акт ще доведе също до ускоряване на съдебното производство. В тази връзка се предлага опростяване на процедурата за отстраняване на ОФГ в обвинителния акт, чрез въвеждане на възможност това да бъде направено от прокурора устно в самото разпоредително заседание. В допълнение се предлага правна уредба, която да позволява когато ОФГ са констатирани след разпоредителното заседание, те да бъдат отстранявани отново устно от прокурора в съдебното заседание на първа инстанция, отново без делото да се връща в досъдебна фаза (чл. 274а НПК).

Предложението за отмяна на чл. 248а НПК е свързано със създаване на нови, облекчени правила за отстраняване на ОФГ в обвинителния акт. Досегашната „тромава“ процедура за внасяне на нов обвинителен акт, необходимост от неговото връчване на подсъдимия, спазване на изискването за срок на връчване, е заменена с по-гъвкава, без да се допуска компромис с правата на страните в производството. Освен това се унифицира редът на поправка на ОФГ по отношение и на двата процесуални документа, които са свързани.

С предложените промени в разпоредбата на чл. 274а НПК, освен че се уеднаквява процедурата, се урежда и начин на отстраняване на ОФГ, като е предвидено това да стане устно, несъмнено в полза на облекчаване на процедурата и спазване на разумен срок за разглеждане на делото. Предвиденото устно отстраняване, чрез изявление на прокурора, не би следвало да се отрази върху правата на страните, защото очевидната фактическа грешка може да бъде разбрана като несъответствие между формулираната действителна воля на прокурора и нейното външно изразяване в писмения текст на обвинителния акт. Такива грешки са например грешка в името на подсъдимия, която може да бъде отстранена, грешка в ЕГН, грешка в цифровото изражение на правната квалификация, но само тогава когато е от техническо естество. В допълнение към това пълноценното упражняване от страните (а не само от подсъдимия и от заинтересованото юридическо

лице) на правата им в наказателното производство се гарантира чрез предвидената възможност да поискат отлагане на делото.

Инспекторатът на Висшия съдебен съвет (ИВСС) нееднократно е идентифицирал причините за забавяне на делата. Едно от честите процесуални нарушения, водещи до отмяна на първоинстанционната присъда и връщане на делото за ново разглеждане, а оттук и до забавяне на производството, констатирано от ИВСС, е липсата на мотиви на присъдата. Не става въпрос за физическа липса на мотиви, а за лошо изготвени такива – въззивният съд често ги намира за толкова непълни или противоречиви, че счита, че такива липсват, и на това основание отменя присъдата и връща делото.

При наличието на широките въззивни правомощия, поради които въззивната инстанция често се нарича „втора първа инстанция“, допуснатото процесуално нарушение от първоинстанционния съд може и следва да бъде отстранено от въззивния – той разглежда делото (а не го връща) и постановява свой мотивиран акт. Причината за връщането е препращането към касационните основания по чл. 348, ал. 3 НПК. Затова се предлага със съответно изменение в НПК, в чл. 335, ал. 2 да бъде по-ясно указано, че процесуалното нарушение, изразяващо се в непълни, неясни или противоречиви мотиви на първоинстанционната присъда, се отстранява от самия въззивен съд и не е основание за връщане на делото.

На следващо място, с допълнение в чл. 368а, ал. 1 и чл. 369, ал. 1 НПК се предлага усъвършенстване на особените правила за ускоряване на наказателното производство, като се добавя ново основание за искане за ускоряване на производството в съдебната фаза, а именно – неизвършване от страна на съда на процесуални действия без уважителни причини в разумен срок.

Въведеното с промените през 2017 г. (ЗИДНПК, обн. ДВ, бр. 63 от 4 август 2017 г.) ускорително средство за съдебната фаза на наказателния процес (особените правила по глава двадесет и шеста на НПК) не е достатъчно ефективно и почти не се прилага. На първо място, в уредбата априори се приема, че първоинстанционно производство, продължило до две години, и въззивно производство, продължило до една година, е в рамките на разумния срок. По този начин се възпрепятства възможността да се ползва средството за ускоряване в случаите, когато съдът проявява пасивност през този период и не извършва процесуални действия, без да е налице основателна причина за това. В същото време, дори производството да е в рамките на тези срокове, това ще бъде оценено от ЕСПЧ като нарушаване на правото на разглеждане и решаване на делото в разумен срок, за което държавата ще носи отговорност поради липсата на активност на съответния съд. Изводът за неоправдано забавяне на делото според чл. 369 НПК се предпоставя от липсата на активност в дейността по събиране, проверка и оценка на доказателства и доказателствени средства, но не е предвидена възможност за ускоряване, когато има забавяне в други процесуални действия, свързани с движението на делото извън посочените действия, например насрочване на делото, действия по призоваване на участниците в съдебното производство, изготвяне на мотивите и др.

На последно място, чрез усъвършенстване на нормата на чл. 378, ал. 3 НПК се предлага връщане на делото на прокурора да е възможно, само когато установените нови фактически положения изключват приложението на чл. 78а Наказателния кодекс (НК). При сегашната редакция на чл. 378, ал. 3 НПК съдебното производство се прекратява и делото се връща на прокурора, дори когато новоустановените обстоятелства не поставят никакви допълнителни задачи пред защитата и не утежняват положението на подсъдимия, вкл. и когато обуславят по-лека правна квалификация и по-ниска наказателна отговорност. Затова законопроекът предвижда делото да бъде връщано само

ако установените нови фактически положения изключват приложението на чл. 78а НК. Ако те сочат на същото, еднакво или по-леко наказуемо престъпление, няма пречка съдът с решението да приложи новата правна квалификация. Дори да сочат за по-тежко наказуемо престъпление (стига то да е в приложното поле на чл. 78а НК), не е необходимо връщане на делото – предвижда се правомощие на прокурора да измени постановлението в тази част (аналогично на изменението на обвинението по чл. 287 НПК, което не изисква прекратяване на съдебното производство).

Предлагат се и други промени, които не са свързани пряко с целта за ускоряване на наказателния процес, но са също съществени и важни. Със законодателните промени през 2023 г. е направено допълнение в разпоредбата на чл. 281, ал. 2, т. 2 от НК (противозаконно подпомагане на чужденец да пребивава или преминава в страната в нарушение на закона, организирано от група или организация или по поръчение и/или в изпълнение на решение на организирана престъпна група), което от своя страна налага да бъде направено допълнение в разпоредбата на чл. 35, ал. 2 НПК относно подсъдността на това престъпление, като се включи в приложното ѝ поле.

Във връзка с наложилите се през последните години затруднения, до степен на невъзможност за решаване на въпросите, свързани с веществените доказателства по приключили наказателни производства, се предлага допълнение в разпоредбата на чл. 111 и предложение за създаване на нов чл. 112а от НПК, които засягат различни хипотези на разпореждане с веществените доказателства. Предложенията имат за цел да обхванат неуредените в действащата разпоредба случаи при заявен изричен отказ за получаване от правоимащия.

Положителни (икономически/социални/екологични) въздействия:

С предложените изменения и допълнения в Наказателно-процесуалния кодекс ще бъдат прецизирани отделни разпоредби в НПК, с което ще бъде постигнато оптимизиране на работата и преодоляване на забавянето на съдебните производства по наказателни дела в отговор на обществените очаквания за бърз и ефективен наказателен процес. Справедливият и бърз процес по наказателни дела е едно от фундаменталните човешки права, прогласено в редица международни актове, намерило отражение и в националното ни законодателство.

(върху всяка заинтересована страна/група заинтересовани страни)

Отрицателни (икономически/социални/екологични) въздействия:

Не се предвиждат негативни въздействия.

(върху всяка заинтересована страна/група заинтересовани страни)

Специфични въздействия:

Няма.

Въздействия върху малките и средните предприятия:

Не се предвижда въздействие върху малките и средни предприятия.

Административна тежест:

Проектът не регулира предоставянето на административни услуги и не въвежда нови задължения за физическите и юридическите лица и в този смисъл няма отношение към административната тежест за физическите и юридическите лица.

Вариант 3 „Ненормативна намеса“:

Описание:

При този вариант няма да бъде осигурено прецизиране на някои разпоредби в НПК, с което да бъде постигнато оптимизиране на работата и преодоляване на забавянето на съдебните производства по наказателни дела в отговор на обществените очаквания за бърз и ефективен наказателен процес.

Не е възможно предприемането само на организационни мерки.

Положителни (икономически/социални/екологични) въздействия:

Няма.

(върху всяка заинтересована страна/група заинтересовани страни)

Отрицателни (икономически/социални/екологични) въздействия:

За този вариант са присъщи всички негативни въздействия на Вариант 1.

Дефинираният в т. 1 проблем не може да бъде разрешен единствено чрез организационни мерки.

Отрицателните въздействия биха довели до неразрешаване на идентифицираните проблеми свързани с необходимостта от осигуряване на бърз, справедлив и ефективен наказателен процес.

(върху всяка заинтересована страна/група заинтересовани страни)

Специфични въздействия:

Не са идентифицирани очаквани специфични въздействия.

Въздействия върху малките и средните предприятия:

Проектът не регулира предоставянето на административни услуги и не въвежда нови задължения за физическите и юридическите лица и в този смисъл няма отношение към административната тежест за физическите и юридическите лица.

Административна тежест: Няма промяна.

(въздействията върху малките и средните предприятия; административна тежест)

1.1. Опишете качествено (при възможност – и количествено) всички значителни потенциални икономически, социални и екологични въздействия, включително върху всяка заинтересована страна/група заинтересовани страни. Пояснете кои въздействия се очаква да бъдат значителни и кои второстепенни.

1.2. Опишете специфичните въздействия с акцент върху малките и средните предприятия и административната тежест (задължения за информиране, такси, регулаторни режими, административни услуги и др.)

5. Сравняване на вариантите:

Степени на изпълнение по критерии: 1) висока; 2) средна; 3) ниска.

5.1. По проблем 1:

| | | Вариант „Без действие“ | Вариант 2 „Допълнение на НК | Вариант 3 „Ненормативна намеса“ |
|--------------------|--|---------------------------|--------------------------------|---------------------------------------|
| Ефективност | Цел: Оптимизиране на работата и преодоляване на забавянето на съдебните производства по наказателни дела в отговор на обществените очаквания за бърз и ефективен наказателен процес. | ниска | висока | ниска |

| | | | | |
|----------------------|--|-------|--------|-------|
| Ефикасност | Цел: Оптимизиране на работата и преодоляване на забавянето на съдебните производства по наказателни дела в отговор на обществените очаквания за бърз и ефективен наказателен процес. | ниска | висока | ниска |
| Съгласуваност | Цел: Оптимизиране на работата и преодоляване на забавянето на съдебните производства по наказателни дела в отговор на обществените очаквания за бърз и ефективен наказателен процес. | ниска | висока | ниска |

1.1. Сравнете вариантите чрез сравняване на ключовите им положителни и отрицателни въздействия.

1.2. Посочете степенята, в която вариантите ще изпълнят определените цели, съгласно основните критерии за сравняване на вариантите: ефективност, чрез която се измерва степенята, до която вариантите постигат целите на предложението; ефикасност, която отразява степенята, до която целите могат да бъдат постигнати при определено ниво на ресурсите или при най-малко разходи;

съгласуваност, която показва степенята, до която вариантите съответстват на действащите стратегически документи.

6. Избор на препоръчителен вариант:

По проблем 1: Вариант 2 Нормативна намеса: „Изменение и допълнение на НПК“.

Посочете препоръчителните варианти за решаване на поставения проблем/проблеми.

6.1. Промяна в административната тежест за физическите и юридическите лица от прилагането на препоръчителния вариант (включително по отделните проблеми):

- Ще се увеличи
- Ще се намали
- Няма ефект

1.1. Изборът следва да е съотносим с посочените специфични въздействия на препоръчителния вариант за решаване на всеки проблем.

1.2. Ако се предвижда въвеждането на такса, представете образуването на нейния размер съгласно Методиката по чл. 7а от Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност.

6.2. Създават ли се нови/засягат ли се съществуващи регулаторни режими и услуги от прилагането на препоръчителния вариант (включително по отделните проблеми)?

Да

.....
.....

Не

1.1. Изборът следва да е съотносим с посочените специфични въздействия на избрания вариант.

1.2. В случай че се предвижда създаване нов регулаторен режим, посочете неговия вид (за стопанска дейност: лицензионен, регистрационен; за отделна стелка или действие: разрешителен, уведомителен; удостоверителен и по какъв начин това съответства с постигането на целите).

1.3. Мотивирайте създаването на новия регулаторен режим съгласно изискванията на чл. 3, ал. 4 от Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност.

1.4. Посочете предложените нови регулаторни режими отговарят ли на изискванията на чл. 10 – 12 от Закона за дейностите по предоставяне на услуги.

1.5. Посочете изпълнено ли е изискването на § 2 от Допълнителните разпоредби на Закона за дейностите по предоставяне на услуги.

1.6. В случай че се изменят регулаторни режими или административни услуги, посочете промяната.

6.3. Създават ли се нови регистри от прилагането на препоръчителния вариант (включително по отделните проблеми)?

Да

.....
.....

Не

Когато отговорът е „Да“, посочете регистрите, които се създават и по какъв начин те ще бъдат интегрирани в общата регистрова инфраструктура.

6.4. По какъв начин препоръчителният вариант въздейства върху микро-, малките и средните предприятия (МСП) (включително по отделните проблеми)?

Актът засяга пряко МСП

Актът не засяга МСП

Изборът следва да е съотносим с посочените специфични въздействия на препоръчителния вариант.

6.5. Потенциални рискове от прилагането на препоръчителния вариант (включително по отделните проблеми):

Няма.

Посочете възможните рискове от прилагането на препоръчителния вариант, различни от отрицателните въздействия, напр. възникване на съдебни спорове и др.

7. Консултации:

Проведени са консултации

.....

Посочете основните заинтересовани страни, с които са проведени консултации. Посочете резултатите от консултациите, включително на ниво ЕС: спорни въпроси, многократно поставяни въпроси и др.

- Предстоят обществени консултации по чл. 26 от Закона за нормативните актове

Проектът на Закон за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс ще бъде публикуван на Портала за обществени консултации в съответствие с изискванията на чл. 26 от Закона за нормативните актове за срок от 30 дни.

Обобщете най-важните въпроси за обществени консултации. Посочете индикативен график за тяхното провеждане и видовете консултации процедури.

8. Приемането на нормативния акт произтича ли от правото на Европейския съюз?

- Да
 Не

*.1.1. Посочете изискванията на правото на Европейския съюз, включително информацията по т. 6.2 и 6.3, дали е извършена оценка на въздействието на ниво Европейски съюз, и я приложете (или посочете връзка към източник).
1.2. Изборът трябва да съответства на посоченото в раздел 1, съгласно неговата т. 1.5.*

9. Изисква ли се извършване на цялостна предварителна оценка на въздействието поради очаквани значителни последици?

- Да
 Не

(преценка съгласно чл. 20, ал. 3, т. 2 от Закона за нормативните актове)

10. Приложения: Наказателно-процесуален кодекс.

Приложете необходимата допълнителна информация и документи.

11. Информационни източници:

1. Наказателно-процесуален кодекс - <https://lex.bg/index.php/laws/ldoc/2135512224>;

2. Данни за установените от ИВСС нарушения на правото на разглеждане и решаване на делата в разумен срок по глава трета “а” от ЗСВ /нарушение на чл. 6 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи/ за периода 01.10.2024 г. - 31.12.2024 г., с. 4. – достъпни в Интернет на адрес: <https://www.inspectoratvss.bg/bg/page/16>.

Посочете изчерпателен списък на информационните източници, които са послужили за оценка на въздействията на отделните варианти и при избора на вариант за действие: регистри, бази данни, аналитични материали и др.

12. Име, длъжност, дата и подпис на директора на дирекцията, отговорна за извършването на частичната предварителна оценка на въздействието:

Име и длъжност:

Дата:

Подпис:

7.4.2026 г.

X

д-р Любомир Талев
Директор на дирекция СЗ
Signed by: Lyubomir Nikolaev Talev