

**АСОЦИАЦИЯ НА ПРОКУРОРИТЕ
В БЪЛГАРИЯ**

БЮЛЕТИН

БР. 2/2009

БЮЛЕТИН НА АСОЦИАЦИЯТА НА ПРОКУРОРИТЕ В БЪЛГАРИЯ

Адрес на редакцията:

гр. София, бул. „Витоша“ № 2,
тел. 02/92 19 330, факс 02/988 58 95
e-mail: apb.@prb.bg
Internet: www.apb.prb.bg

Уважаеми колеги,

Форумът в сайта на Асоциацията е на Ваше разположение за представяне на становища, обмяна на информация и обсъждане на всякакви въпроси, свързани с прокурорската работа.

Разчитаме на Вашето активно участие.

От редакционната колегия

© Асоциация на прокурорите в България, 2009
© Издателство „Феня“, 2009

СЪДЪРЖАНИЕ

СЪЮЗЕН ЖИВОТ

Протокол от Общото отчетно събрание на Асоциацията на прокурорите в България, 13.06.2009 г.	5
Протокол от заседание на Управителния съвет на АПБ, 12.06.2009 г., гр. София.....	19
Първа пролетна академия, организирана от Асоциацията на прокурорите в България.....	22
Организацията, провеждането и резултатите от пролетната академия на тема „Компютърни престъпления и престъпления против интелектуалната собственост“.....	24

ПРОКУРОРСКА ПРАКТИКА

Въпроси по приложението на чл. 53 от Закона за избор на народни представители (ЗИНП) <i>Петър Раймундов, прокурор, зав. отдел ИАМР при ВКП, София.....</i>	27
Доклад относно: резултата от извършената тематична проверка на дейността и прокуратурите и пробационните служби по привеждане в изпълнение на влезлите в сила присъди с наложено наказание пробация за периода 01.01.2008 г. до 31.12.2008 г. <i>Сектор „Изпълнение на наказанията“ при отдел „Съдебен и изпълнение на наказанията на ВКП“.....</i>	30

ИДЕИ ЗА РАЗВИТИЕ НА НАКАЗАТЕЛНОТО ПРАВО И НАКАЗАТЕЛНАТА ПОЛИТИКА И ОТНОШЕНИЕТО НА ПРОКУРАТУРАТА

Концепция за наказателна политика и за разработване на нов Наказателен кодекс.....	48
---	----

**Становище по концепцията за наказателна политика
и за нов Наказателен кодекс**

Петър Раймундов, прокурор, зав. отдел ИАМР във ВКП.....68

ПОГЛЕД И ИДЕИ ОТВЪН

**Общ план за опростяване работата
на прокуратурата**

*Дато Стейнхаус, съветник на Главния прокурор
на Република България.....72*

ПРАВНАТА НАУКА В ПОМОЩ НА ПРАКТИКАТА

**Поредица „Европа на български“
(или „Основното за ЕС“). Четвърта част**

*Д-р Атанас Семов, зам.-председател на 41-то Народно
събрание, директор на Института по Европейско право.....83*

СЪЮЗЕН ЖИВОТ

ПРОТОКОЛ ОТ ОБЩО ОТЧЕТНО СЪБРАНИЕ НА АСОЦИАЦИЯ НА ПРОКУРОРИТЕ В БЪЛГАРИЯ

*София, Зала тържествена в сградата
на Съюз на юристите – 13.06.2009 г.*

Събранието бе открито от Председателя на Асоциацията г-н Камен Михов в 12.00 часа след като в 11.00 не бе установен необходимия по Устав кворум от половината от членовете.

В 12.00 часа след надлежна регистрация и преброяване на присъстващите се установи че присъстват 169 членове (лично присъстващи и чрез пълномощни) като лично присъстват 89 и 80 чрез пълномощни. Следователно според чл. 80, ал. 1 от Устава на АПБ г-н Михов откри Общото отчетно събрание на Асоциация на прокурорите в България.

Г-н Михов съобщи на присъстващите, че според документацията, редовните членовете на Асоциацията са 535.

Г-н Михов уведоми, присъстващите че така свиканото събрание е легитимно тъй като е обявено с обява в Държавен вестник бр. 33/2009г.

Целта на това общо събрание съобразно Устава на Асоциацията е да бъде отчетена извършената дейност през отчетния период от миналото Общо събрание (18.04.2008) до настоящето. Друга цел на това събрание е да се обсъдят въпроси, които вълнуват членовете, да се споделят вижданията за бъдещето, тенденции и основни дейности, които трябва да развива Асоциацията.

Г-н Михов сподели, че освен чрез обявата в Държавен вестник поканата за Общото събрание е изпратена до членовете с писмо чрез Административните ръководители на апелативните прокуратури. Оказва се обаче, че информацията не е сведена до знанието на всички членове, поради което се установи, че част от членовете не са разбрали за свиканото Общо отчетно събрание. Поради, което г-н Михов сподели, че в бъдеще ще се наложи да бъдат персонално изпращани поканите. Като най-удачен вариант той предложи това да стане по електронна поща. Друг начин за получаване на информация за дейността на Асоциацията и за предстоящи събития от нейния живот е чрез посещаването на електронния сайт на Асоциацията: apb.prb.bg.

Във своите встъпителни думи Председателят приветства всички присъстващи. Според г-н Михов присъствието на членовете на Общото събрание е въпрос на лично отношение, като той счита че за да може да се повиши ролята на Асоциацията и Прокуратурата в обществото трябва сами да го извоюваме. Ето така в последната точка от дневния ред – т. „Други“ всеки може да сподели каква е личната му мотивация да бъде член на АПБ и как вижда бъдещето ѝ.

Темите, които г-н Михов определи като най-важни на този форум са да се обсъди въпроса дали е нужна Асоциацията на прокурорите в България, да се определи мястото ѝ в обществения живот, да се споделят идеи за бъдещето. Работата на АПБ зависи от желанието на самите членове, членството е доброволно и дейността ѝ зависи изцяло от тяхната воля. Ето защо всеки е необходимо да реши дали да участва или не и ако „да“ то следва да даде повече от себе си.

Дейността, която вършим е финансово обоснована от бюджета, който се формира от постъпленията от членски внос. Не се допускат спонсорство и дарителства с цел да бъде избегната възможността за възникване на конфликт на интереси – такава е решението, което е приело Учредителното събрание.

Асоциация на прокурорите не е нищо повече освен средство за реализация на прокурорските интереси в обществото. Важно е да се отбележи, че ролята на Управителния съвет не е проявление на дейността на Асоциацията, а може единствено и само да реализира волята на членовете и да предложи различни решения на идеите, които са прокарани от членовете.

Важен извод е, че Асоциация на прокурорите в България ще работи до тогава докато членовете искат да работи. Това са основните постулати, на които Председателя постави акцент. Именно тези постулати са залегнали и в целите и задачите в Устава и те трябва да бъдат онова, към което да бъдат насочени усилията на всички членове. С това завършиха встъпителните думи на г-н Камен Михов- Председател на Асоциацията.

Г-н Михов предложи да бъде избран Председател на събранията както изисква Устава. Неговото предложение бе за такъв да бъде избран г-н Трендафил Трайков – член на Управителния съвет. Друго предложение не бе направено. Г-н Михов подкани тези, които одобряват предложението да гласуват. Предложението бе прието единодушно. Гласували против – няма. Въздържали се – няма.

Г-н Трайков приветства присъстващите и благодари за оказаната чест.

По-нататък г-н Трайков съобщи за отправените официални покани за присъствие на Общото отчетно събрание, а именно до:

- Главния прокурор – г-н Борис Велчев;
- Заместника на главния прокурор – г-н Валери Първанов;
- Заместника на главния прокурор – г-жа Галина Тонева.

Асоциация на прокурорите в България

– Председателя на Съюза на административните съдии – г-жа Стефка Стоева.

– Председателя на Камарата на следователите – г-н Румен Георгиев.

– Председателя на Съюза на съдиите – г-н Стоил Сотиров.

– Председателя на Съюза на юристите – г-н Владислав Славов.

Никой от поканените не присъства. Получено е поздравително писмо от г-н Стоил Сотиров, което бе прочетено пред Събранието.

Г-н Михов съобщи, че част от поканените гости са се свързали предварително с него по телефона, за да се извинят за невъзможността си да присъстват. В такъв разговор г-н Славов е изказал своите поздравления и подкрепа за работата на Асоциацията, която е член на Съюза на юристите в България.

Г-н Велчев чрез началника на своя кабинет е уведомил г-н Михов за това, че е възпрепятстван да присъства.

Г-н Михов представи и Председателя на Националното сдружение на прокурорите в България – г-н Васил Миков като гост на Събранието.

Като Председател на ОС г-н Трайков предложи събранието да продължи своята дейност по предварително обявения дневен ред:

1. Доклад за дейността на Асоциацията през изминалата година;

2. Финансов отчет;

3. Доклад за дейността на комисиите;

4. Предложения за награждаване на прокурори за постижения в прокурорската професия;

5. Приемане на решение за нов знак на АПБ;

6. Други

Предложено бе този дневен ред да бъде гласуван. Предложението бе прието единодушно. Против няма. Въздържали се няма.

По точка 1 от дневния ред г-н Трайков даде думата на г-н Михов, за да представи отчета за дейността на Асоциацията.

Според г-н Михов за дейността на Асоциацията може да се говори в три аспекта:

1. Какво се прави в организационен план.

2. Основни дейности.

3. Конкретни мероприятия.

Според него изминалия отчетен период не е бил лек. Сформирани са четирите комисии, на базата на Устава на АПБ. Като основен мотив при тази реформа е била идеята, че Управителния съвет е недостатъчен, за да се справи с поставените от Общото събрание задачи, установено е че са необходими повече хора, идеи и логистика. Следва да се счита, че комисиите са второто ниво в АПБ, която е обществена организация и следва да бъде устроена на възможно най-широка обществена база.

Създадените комисии са както следва:

1. Комисия по етика.
2. Комисия по социални дейности.
3. Комисия за квалификация.
4. Редакционна колегия.

Освен формирането на тези комисии през тази година бе направен опит да се утвърди и дейността на регионалните координатори по апелативни прокуратури, които да бъдат връзката между членовете и Управителния съвет. Има трудности в тази насока. Според г-н Михов това решение се оказва неуспешно и проблема според него не е в конкретните личности, а по-скоро защото не са определени конкретните правомощия и права. Частичен успех е постигнал г-н Георги Русев като регионален координатор на АП Бургас и това основно се дължи на факта, че като административен ръководител има такива възможности и на проявената от него инициативност.

Г-н Михов счита, че това е слаб момент в дейността на Асоциацията през отчетния период. Идеята, която е вложена при избора на регионални координатори е с това да се постави начало на създаването на регионални центрове по места, подобно на тези на СЮБ. Г-н Михов призова присъстващите в случай че имат идеи как да бъде осъществена тази идея да ги споделят. Според него липсата на представител на целия апелативен район Варна говори за тотална изолация на членовете от този район от дейността на Асоциацията.

Като добър пример във взаимоотношенията на членовете с Управителното тяло на АПБ бе изтъкната срещата с прокурори от СРП, въпреки, че е била проведена в неуспешно време – по време на ревизия. Като извод от тази среща с прокурорите от тази най-голяма и най-млада като състав прокуратура г-н Михов сподели усещането, че членовете там не се чувстват приобщени към дейността на АПБ. Тук той постави въпроса как да бъде решен този проблем. Според него формат „семинар“ не е много удачен, тъй като така не могат да бъдат включени всички членове, а освен това семинарите са тематични, поради което участниците са предварително предопределени, а в много случаи не могат да се ограничат само сред членовете на Асоциацията.

По-нататък в отчета на дейността на Асоциацията г-н Михов се сприя на дейността на комисиите. През отчетния период са проведени две големи срещи с членовете на всички комисии, регионалните координатори и Управителния съвет. За тези срещи членовете на Асоциацията са получили информация от публикуваните в бюлетина протоколи от заседанията.

Друго важно събитие през този период е създаването на Комисия за международна дейност, за председател, на която е избран Димитър Хаджийски – СРП. Възложено му е да предложи на Управителния съвет членове на тази комисия.

Тук г-н Михов разказа за запитванията от колеги в чужбина и по точно от МАП защо АПБ не е активна в международните мероприятия. Като основен демотивиращ фактор г-н Михов изтъкна недостатъчната финансова обезпеченост. През изтеклата отчетна година са проведени две големи международни мероприятия организирани от МАП, едното от които е регионалната конференция в Украйна, за която покана е публикувана в сайта на АПБ. Въпреки близостта на държавата, в която се организира конференцията България все пак не е имала свои представител. Както вече бе споменато най-вероятно мотива е от финансово естество. По предварителни изчисления едно такова участие възлиза на около 2000 EURO, която сума не е за пренебрегване. На второто международно мероприятие, на което Асоциацията е била поканена и за което поканата е била отново публикувана в сайта на АПБ се е провело в Хага и на него са присъствали г-жа М. Лазарова – САП и г-жа И. Арменова – РП Петрич, които сами са финансирали своето пътуване.

Предстои IX световна конференция, която ще се проведе в Украйна и за която АПБ има официална покана от Президента на МАП. Последната подобна конференция, в която сме взели участие е проведената в Париж през 2007г. И на нея са присъствали повече от 800 прокурори от цял свят. Г-н Михов сподели, че лично той ще присъства на конференцията в Украйна и прикани желаещите да се свържат с него или с г-н Хаджийски, в качеството му на Председател на Комисията за международни дейности.

Анализирайки дейността на Асоциацията г-н Михов оценява активността ѝ с оценка малко над средната, тъй като според него е допусната една основна слабост, че ръководството не е успяло да достигне до прокурорите по места. Причината за това е не само в ръководството, но и в слабата активност от членовете. Михов отправи апел към всички да проявяват повече активност и да канят ръководството на срещи.

Г-н Михов обяви, че в кратко време ще бъде направена среща на членовете на комисии, за да се обсъдят решенията на събранието и да се предвидят мерки за тяхното изпълнение.

Що се отнася до членовете на комисии и техните председатели за краткото си съществуване в някои от комисииите са настъпили промени. Например г-н Руси Алексиев – СРП, който бе член на Комисията по социалните дейности, бе заменен от г-жа Гергана Мутафова – РП Асеновград. Броят на членовете в различните комисии не е ограничен и г-н Михов прикани всеки, който има желание и идеи да го заяви и да бъде включен в определената дейност. В случай, че има идея за нова по вид комисия нека членовете да я споделят. Предложено е създаването на Комисия по правните въпроси, която да обсъжда евентуално и законодателни промени. Подобно формирование има своето оправдание, тъй като Асоциация на прокурорите често е канена да дава своето становище по конкретни въпроси, да

коментира конкретни решения. Подобна комисия може да има временен характер.

През отчетния период са били проведени 6 Заседания на Управителния съвет. За решенията на съвета всеки член може да се осведоми от публикуваните в бюлетина протоколи от Заседанията и от уеб сайта на АПБ.

Г-н Михов за пореден път прикани всеки член на Асоциацията в случай, че има конкретно питане или идея, която иска да сподели да използва електронната поща на Асоциацията apb@prb.bg или да се свърже лично с него или който и да е член на УС.

Г-н Михов сподели за получени питання защо Асоциацията не защитава свои членове от конкретни нападки. Според Председателя на АПБ това е основателна критика, но също така той сподели, че през цялата година не е получил нито едно обаждане или искане за помощ от който и да е член. Според г-н Михов АБП разбира постфактум за подобни случаи. Тук той отново призова членовете да сезират при подобни случаи Управителния съвет. Г-н Михов счита, че декларациите са зов за помощ тогава, когато няма друг избор, така че с подобни медийни изяви ще се действа само в краен случай. Според него позиция по важни въпроси Асоциацията ще взема, но към момента не намира подходящ повод освен избора на административни ръководители. По този повод г-н Михов е провел разговор с г-н Велчев, чието становище е че назначаването на административни ръководители е изключителна компетентност на главния прокурор по закон.

В работата на Управителния съвет г-н Михов изказва благодарността си към членовете му за оказаната му подкрепа и за изказаните лични становища при гласуването на отделните решения отнасящи се към работата на асоциацията. При встъпването си като Председател той е бил резервиран, защото встъпва в едно управително тяло, което е избрано от друго общо събрание и при други условия, но с времето се е уверил, че това е един активен и сериозен Управителен съвет, който милее за бъдещето на АПБ.

При отчета на дейността на Асоциацията важно място трябва да се отдели на двата проведени семинара, наречени „Академии“. В тези мероприятия за лектори са поканени експерти в конкретните области. Също така в тази графа можем да отбележим и проведения с помощта на USAID семинар за аудитория от Апелативен район София. Г-н Михов изказа благодарността си към г-жа Гугушева, г-жа Смилянова и г-жа Гочева, които са участвали активно в организацията на тези мероприятия. Тук г-н Михов разказа за проведения в периода 1-5.06.2009г. семинар на тема „Престъпления против интелектуалната собственост и компютърни престъпления“ в гр. Банско. Според него това мероприятие се е провело много успешно. Като съорганизатори са привлечени още три неправителствени организации – Българска асоциация на музикалните продуценти, Асоциация за защита на индустриалната собственост, АРСИС, както и СИЕЛА.

Асоциация на прокурорите в България

Друг аспект от дейността, която Асоциацията активно извършва е издаването на периодичния бюлетин. Всеки член на АПБ, който си плаща редовно членски внос получава брой от бюлетина. Организира се веднъж годишно пропагандна кампания с цел, да се агитират всички колеги за членство в АПБ и бюлетина се издава за всички прокурори, а не само за членовете.

В своята дейност АПБ получава публичност и чрез своя сайт и форума към него. Със съжаление г-н Михов констатира, че форумът не успя да заработи ефективно и това според него се дължи на недоброто му представяне пред членовете. Статистиката сочи, че за една година не повече от 40 човека са регистрирани в него. Този форум е базиран на сървър извън прокуратурата и анонимността на хората е гарантирана. Идеята за подобен форум не е изчерпана и ще бъдат търсени начини и възможности за съживяването му. Като цяло оценката, която г-н Михов дава на електронната страница на Асоциацията, е в пъти по-добра от предишната като стремеж за в бъдеще ще бъде информацията, която се публикува там да бъде по-точна и по-навременна.

През този отчетен период Асоциацията се сдоби с офис, след което този офис бе отнет. Със заповед на Главния прокурор за ползване от АПБ бе предоставено помещение в Съдебната палата, което по-късно се наложи да бъде върнато на Администрацията на главния прокурор за други нужди.

Преди няколко дни секретарят на Асоциацията г-ца Юлия Велчева оваканти длъжността. По тази причина е необходимо да се помисли да бъде назначен секретар и какво възнаграждение да му бъде отпуснато.

Конкретните мероприятия, в които Асоциацията на прокурорите взе активно участие през изтеклата година, са:

– Съвместен семинар с Американското посолство на тема „Международно правно сътрудничество“;

– Конференция по въпросите на медиацията, организирана от МП, съвместно с ФРГ

Също така Асоциацията допринесе за работата на комисията за надзор и оценка на индекса на прокуратурата. Когато излезе индекса ще разберем как е оценена и АПБ.

Асоциацията взе активно участие в организацията на представянето на изследването проведено от Отворено общество на тема „Прозрачност на прокурорската институция“, в хотел „Радисън“, зала „Александър“. Част от материалите са публикувани в бюлетина на Асоциацията.

АПБ чрез своя представител г-н Иван Петров участва и на семинар проведен в гр. Волос, Гърция, където бяхме поканени за участие, а г-н Петров участва като лектор. По този повод е получено благодарствено писмо от Гръцката асоциация на прокурорите.

Това е основната част от дейността на Асоциацията според г-н Михов, който изказа съжаление, че е трудно в дейността ѝ да се включват по-активно членове от страната тъй като в повечето случаи се налага да се реагира твърде бързо, което води до затруднения. Независимо от това, трябва да се опитваме непрекъснато.

Михов изказа благодарност към ръководството на Прокуратурата, от което среща разбиране и подкрепа. Във всяко мероприятие, което Асоциацията организира ПРБ оказва своята подкрепа.

Доклада за дейността на Асоциацията ще бъде публикуван в сайта, така че всеки ще може да се запознае подробно с него.

Г-н Трайков- председател на Общото събрание, благодари на г-н Михов и предложи на присъстващите да вземат отношение по отчетния доклад. Никой не взе отношение, поради което доклада бе подложен на гласуване.

Приет бе единодушно. Гласували против – няма.

По точка 2 относно финансовия отчет г-н Трайков отново даде думата на г-н Михов, който припомни, че дейността на АПБ се финансира от изцяло от членските вноски на членовете и че дейността на Асоциацията не е насочена да формира печалба и срещу своята вноска всеки не би трябвало да очаква да получи нещо материално. Сумата на членския внос не е променяна в продължение на пет години, въпреки че заплатите на прокурорите през това време са увеличени приблизително 40%. Ето защо е добре да се помисли за увеличаването му. Г-н Михов предложи този въпрос да бъде обсъден на следващото общо събрание.

По точка 2 от дневния ред бе представен изготвения от г-жа Стефка Талева, счетоводител на АПБ, финансов отчет, цифрите, на който са:

Към 01.01.2008 г. – 101 393,67 лв.

Към 31.12.2008 г. – 99 792,65 лв.

Цифрите красноречиво говорят, че както има приходи, така има и разходи. За да не се изпада в подробно четене на цифри г-н Михов предложи финансовият отчет на АПБ да бъде публикуван на сайта на АПБ.

Направените разходи са предимно за издаването на бюлетина. Според г-н Михов, за да може да извършва дейността си, Асоциацията и, за да я развива за в бъдеще са необходими средства, което води до извода, че е необходимо да бъде увеличен членският внос. В случай че предложението нов знак на АПБ бъде одобрен от ОС, г-н Михов предложи да бъдат издадени членски карти и отличителни знаци на членовете, които да бъдат заплатени от всеки член. На членовете бе предложен и вариант тези карти да бъдат платени от бюджета на АПБ.

Г-н Трайков – председателят на ОС, предложи идеята на г-н Михов да бъдат издадени членски карти, които да бъдат заплатени от всеки желаещ, да бъде гласувана.

Предложението бе прието единодушно. Гласували против – няма.

Г-н Трайков предложи на членовете, участници в ОС, да се обяви 10 мин. почивка. Предложението бе прието единодушно.

Точка 3 от дневния ред

След почивката г-н Трайков даде думата на г-жа Гочева – Председател на комисията за обучение и повишаване на квалификацията. Г-жа Гочева сподели с аудиторията за проведените две академии. В началото на дейността на комисията са били поставени по-амбициозни цели, но практиката показва, че двете академии и двата регионални семинара, които Асоциацията е провела през изтеклия отчетен период са оптималния брой обучения. Също така г-жа Гочева апелира към членовете да споделят своите проблеми като за целта биха могли да ползват форума към сайта на АПБ и телефоните на членовете на комисията като предложените идеи ще бъдат обобщени и анализирани и ще бъде взето отношение от членовете на комисията.

Г-жа Шигарминова взе думата и предложи на колегите си в случай, че имат идеи да ги изпращат лично на нея като тя поема ангажимента да ги внесе за обсъждане в комисията по обученията.

Г-н Михов обяви пред аудиторията, че на заседание на управителния съвет е взето решение в края на септември да бъде проведено обучение с административните ръководители на тема „Мениджмънт в прокуратурата“, което ще им бъде в полза като ги научи да владеят изкуството да ръководят. На това обучение ще бъдат поканени специалисти в областта на мениджмънта.

Г-н Трайков даде думата и на г-жа Смилянова, член на Комисията, която разказа за предстоящата есенна академия на тема „Трафик на хора“. Г-жа Смилянова разказа личните си впечатления като участник в обученията. Според нея резултатът е много важен. Трудностите при организацията на едно такова обучение са много и г-жа Смилянова изказа своята благодарност към колегите, които са помогнали при организацията както и на г-н Михов, с чиято помощ са поканени външни лектори и създадена организацията на мероприятията. Г-жа Смилянова отбеляза също и добрата воля на Ръководството на ПРБ, без чиято подкрепа обучителните мероприятия не биха се случили по този начин. Благодарност бе изказана и към г-жа Кръстенякова за приноса и като лектор, организатор и участник на последната пролетна академия, проведена в Банско. Според г-жа Смилянова важен е резултата, а не само усилията, които са вложени в организацията. Освен практическите ползи от подобни мероприятия като важен резултат може да бъдат отчетени и познанствата, между тясно специализираните в дадена област колеги. Темите на обученията провеждани от Асоциацията са внимателно подбрани и може да се каже, че са едни от

най-актуалните. Лекторите са едни от най-добрите професионалисти в дадената област. Г-жа Смилянова изказа и мнението на някои колеги, че необходимо условие за участие на прокурор в обучение, организирано от АПБ е той/тя да е редовно плащащ членския си внос. Също така г-жа Смилянова разказа и за идеята да бъде изготвена анкетна карта, която да бъде попълвана от участниците в обученията, в която те да споделят своите впечатления от организацията, подбора на теми и лекторите и анализиранията информация да бъде използвана при организирането на следващите обучения. Като основна цел на Комисията, г-жа Смилянова постави задачата да стигнат до всеки член на Асоциацията и да допринесат за личната им квалификация и че членовете на комисията са отворени за предложения.

Г-н Трайков даде думата на г-н Димитър Хаджийски – Председател на новосъздадената комисия за международно сътрудничество.

Г-н Хаджийски разказа, че Комисията е все още в процес на създаване. Според него един от критериите за избор на членове трябва да е владението на чужд език. Друг критерий е да са от различни части на Р България и последно, но много важно условие е да бъдат активни. Той очерта насоките на дейността на комисията, а именно дейността на тази комисия трябва да се съсредоточи към Международната асоциация на прокурорите, на която АПБ е член, връзките и контактите със сродни организации от други държави.

Г-н Трайков даде думата на г-н Сава Петров – Председател на Редакционната колегия, която създава бюлетина на Асоциацията, който разказа, че цел на редколегията е да създава стойностна информация, която да бъде полезна за аудиторията и да бъде представена професионално. Той изрази своята благодарност към г-н Андреев, който като член на екипа, създаващ бюлетина, оказва технологична подкрепа. Друга информация важна за издаването на бюлетина са проведените от Управителния съвет разговори с фирма СИЕЛА за подпомагане на издаването, които не са довели до постигане на някакви резултати поради донякъде пренебрежителното отношение на фирмата.

Г-н Петров прикани всички пишещи колеги да се свържат с него или с когото и да е от редколегията. Според него бюлетинът може да е полезен, само ако всеки, който има какво да сподели, го направи, както например г-жа Шигарминова е споделила за колега, който има намерение да се кандидатира за народен представител, дали това би била интересна тема за отразяване. Така бихме могли да обмислим и подложим на обсъждане например идеята прокурор да бъде предложен за член на Конституционния съд. До сега прокуратурата е единственият орган на съдебната система, който не е имал свой представител в тази институция. Би било добра

идея да се обмислят възможностите да бъде направено подобно предложение.

В заключение г-н Петров отново прикани членовете да бъдат активни и че тяхната подкрепа е нужна за работата на Редакцията колегия.

Г-н Трайков даде думата на г-н Евгени Иванов – член на Комисията по етика, за да отчете дейността и през отчетния период.

Според него дейността през тази година е белязана с изготвянето на етични правила на българските магистрати. Като резултат от приемането на подобен кодекс можем да отбележим равнопоставеността на прокурорите със съдиите. В работата на сформирания работна група към ВСС за изготвяне на горните правила представителят на АПБ е взел дейно участие.

Г-н Трайков даде думата на г-н Михов, който взе отношение по изпратеното от г-н Стоил Сотиров писмо до ОС на АПБ. Г-н Михов разказа за историята на приемането на настоящите Етични правила на прокурора, в която той лично е взел участие. Според него основата на сега създавания кодекс не е твърде различна от него. Като цяло, приемането на един общ кодекс за всички магистрати може би има и по-добри варианти.

Г-н Михов разказа и за активното участие на АПБ в избора на тоги в лицето на г-жа М. Лазарова, която е участвала в избора на конкретен модел.

Г-н Михов взе отношение и по предложението на г-н Петров – прокурор да бъде предложен за член на КС. Според него това се дължи на начина за номинация на конституционните съдии, а такова право имат само Парламента, Президента и Съда. Според него единственият възможен начин това да се случи е да се направи предложение до Президента да номинира прокурор за тази длъжност. Според г-н Михов необходимо е на Заседание на Управителния съвет на АПБ да бъде взето подобно решение.

Г-н Трайков предложи на членовете, участници в ОС да гласуват докладите на комисиите.

Предложението бе прието единодушно. Гласували против – няма.

По точка 4 от дневния ред г-н Трайков съобщи за решението на УС, съгласувано с административните ръководители на всички апелативни райони да бъдат наградени по един прокурор от район, който чрез своята работа е спомагал за повишаването на добрия имидж на прокурорската професия през изминалия период.

Г-н Михов обясни, че идеята е тази награда да се превърне в ежегодна.

Г-н Трайков обяви наградните през тази година:

- Евгени Иванов – Софийска военноокръжна прокуратура;
- Янка Гочева – АП София;
- Сава Петров – ОП Пловдив, командирован във ВКП.

Стефка Якимова, която не е член на АПБ, но по настояване на г-жа Р. Големанова – административен ръководител на АП Варна и със съгласието на г-жа Якимова ѝ се връчва тази награда. От името на г-жа Якимова наградата прие г-н Миков, който разказа за работата на наградената.

Таня Недкова – ОП Велико Търново, която е възпрепятствана лично да получи наградата си. Според г-жа А. Димова – административен ръководител на АП Велико Търново, г-жа Недкова е достоен прокурор и е направила много за утвърждаване на добрия имидж на прокурорската професия. От името на г-жа Недкова наградата прие г-н М. Василев – ОП Плевен.

Светослав Маринчев – РП Бургас. Номинацията му е от административния ръководител, според когото г-н Маринчев е прокурор, който работи много активно и със сърце прокурорската си работа.

Г-н Трайков даде думата на г-н Михов по точка 5 от дневния ред.

Идеята за смяната на знака на АПБ не е нова и се обсъжда активно от една година. Разглеждана е на две заседания на Управителния съвет. Предложени са няколко варианта, от които УС се е спрял на този, който сега е представен на Общото събрание. Според г-н Михов този знак е най-ярко проявление на прокурорската професия.

Председателят даде думата за изказване по вида на предложения знак. Изказвания няма. Предложението бе подложено на гласуване.

Предложението бе прието единодушно. Гласували против – един.

Г-н Трайков даде думата на г-н Михов по точка „Други“.

Г-н Михов говори за отдавна коментирания идея за обединение на двете прокурорски организации. Заключение, до което е стигнато в обсъждането на темата е да бъдат поканени членовете на Националното сдружение на прокурорите да подадат молби за членство в АПБ напълно доброволно, без условия.

По тази тема думата бе дадена на г-н В. Миков – Председател на НСП.

Г-н Миков потвърди, че за обединение се говори от 3 години, но сега Асоциацията има вече твърде различен положителен образ в обществото. Сред прокурорите на НСП няма колебание относно обединяването на двете организации. До сега е търсен начин това да се случи. Сега начина е ясен и самия г-н Миков ще подаде своята молба за членство в АПБ.

Той говори за целите, които трябва да се поставят за бъдещето на Асоциацията. Според г-н Миков важно е да се търси положителното в прокурорската професия и нейния публичен образ. Според него важно е прокурорите активно да се намесят в законодателния процес, който според него е с хаотичен характер, но само на пръв поглед. Като цяло според него в последните 15 години законодателството се промени в определени области. Като резултат от това е че обвинението е останало безгласно. Г-н Миков даде

пример с работата на г-жа Якимова. Според него обществото не вярва на приказки. Нужно е да се създават и извършават обществено – полезни дейности. Г-н Миков очерта бъдещето на прокурорската професия като мрачно, ако не бъдат взети незабавни мерки.

Г-н Михов благодари на г-н Миков. Разказа за идея, чието начало е поставил г-н Миков. На 16.06.2009 г. е световния ден на кръводарителите. Предложението е да бъде направена акция сред прокурорите, а при възможност да бъдат привлечени и служителите. Осъществен е предварителен контакт с Националния център по кръводаряване. Също така идеята е обсъждана и с г-н Б. Велчев – Главен прокурор, който дава своята подкрепа на това начинание. В случай, че Общото събрание вземе решение да се проведе подобна кампания, Управителният съвет поема ангажимента да го организира. При предварителните разговори с НЦК е получено уверение, че при нужда всеки от кръводарителите би могъл да получи необходимото количество кръв без да се търсят доброволци за това.

Г-жа Г. Мутафова изказа подкрепата си за подобна инициатива.

Г-жа Шигарминова разказа, че в Апелативен район Пловдив това е традиция. А ако се популяризира уговорката с НЦК подобна акция ще има и по-голям успех.

Г-н Михов пита аудиторията дали има други мнения по този въпрос.

Няма такива.

Приема се, че Общото събрание е изразило принципна подкрепа за организацията на акция за кръводаряване.

Втория въпрос, който г-н Михов постави в точка Други бе за възможното членство на следователи в АПБ. Той сподели, че е постъпило запитване в тази посока от апелативния прокурор на Пловдив, г-н Атанасов. Прочетоха се извадки от устава на АПБ, от които е видно, че не съществува проблем следователи от прокуратурата, по подобие на военните следователи, които членуват, да бъдат приети в асоциацията.

Член на АПБ е г-н Новиков, който е бивш прокурор и настоящ адвокат. Г-н Михов му даде думата, за да разкаже за мотивите си за своето членство.

В изказването си г-н Новиков сподели, че със създаването на АПБ е подал заявление за членство, но е приет за такъв едва преди 4 години. Мотивът му за това е, че „когато човек е прокурор е прокурор завинаги“. Проблемите на прокурорите винаги са го вълнували. Според г-н Новиков в резултат на безумни законодателни решения прокуратурата понастоящем не се ползва с положителен имидж. За това се налага АПБ да работи образа на прокурора да бъде променен в по-добра светлина. Г-н Новиков изказа мнението си относно слуховете да бъде променена КРБ и прокуратурата да бъде закрыта. Цел, която г-н Новиков поставя пред АПБ е да докаже, че прокуратурата е не само полезна, но и безкрайно необходима

на обществото. Според него през последните 15 години се провежда политическа линия, чиято цел е дестабилизирането на наказателното законодателство, на което АПБ трябва да даде решителен отпор. Това може да се постигне чрез създаване на по-тесни връзки с други неправителствени организации и образователни институции.

Думата бе дадена на г-жа Шигарминова, която изказа недоволство от собствената си работа като член на УС на АПБ. Според нея цел на АПБ трябва да е да защитава членовете си от многобройните указания на погорестоящите прокуратури, които са в противоречие на закона. Г-жа Шигарминова се обръща към всички присъстващи в случай, че срещнат подобно Указание да я сезират. Тя счита, че политиката на снижаването, към която прокурорите са принудени е неприемлива.

Г-н Трайков даде думата на г-н Г. Кузманов – ОП Бургас, командирован в СГП, представител на ПРБ в Евроджъст.

Г-н Кузманов изказа възмущението си от изказване на колега от ВКП по адрес на друг колега, което според него уронва авторитета на Прокуратурата като институция. Според г-н Кузманов подобно поведение нарушава етичния кодекс, за което той лично е сезирал Председателя на АПБ, за да вземе отношение. Той счита, че подобно поведение е дълбоко укоримо и подлежи на дисциплинарно наказание. Предложението на г-н Кузманов е да бъде сезирана етичната комисия към ВСС по този повод.

Г-н Михов благодари на г-н Кузманов и подкани присъстващите да сезират УС за подобни случаи. Подобен случай е и изказването на политика Я. Янев, с което оклеветява прокурор М. Василев – ОП Плевен. А по отношение на изказването на г-жа Шигарминова, г-н Михов изказа съгласието си.

Направено бе предложение от г-жа Шигарминова копие от протокола да бъде изпратен на Етичната комисия към ВСС.

Г-н Трайков се обърна към аудиторията за други изказвания.

Други изказвания не постъпиха.

Поради изчерпване на дневния ред общото събрание на АПБ бе закрито.

Председател на ОС НА АПБ:

/Т. Трайков/

Протоколирал:

/Т. Обретенова-Пилищарова/

ПРОТОКОЛ ОТ ЗАСЕДАНИЕ НА УПРАВИТЕЛНИЯ СЪВЕТ НА АПБ, проведено на 12.06.2009 г., в гр. София

На 12.06.2009 г. в сградата на Съдебната палата беше проведено заседание на УС на АПБ. Лично присъстваха следните членове на Управителния съвет:

1. Камен Михов
2. Галя Гугушева
3. Вичо Вичев
4. Трендафил Трайков

Съгласно чл. 8, ал. 6, пр. 2 от Устава на АПБ чрез телефонна връзка участваха и:

5. Ясенка Шигарминова
6. Бойко Конакчийски

За провеждането на заседанието всички членове на УС са получили надлежни покани.

Заседанието беше водено от председателя на АПБ.

Г-н Михов констатира, че е налице необходимият и изискуем според Устава на АПБ кворум за провеждане на заседанието. То протече при следния дневен ред:

ДНЕВЕН РЕД:

1. Обсъждане и приемане на финансовия отчет за предходната година.
2. Обсъждане и приемане на отчет за дейността на Асоциацията.
3. Доклад за проведената в периода 1-5.06.2009 г. пролетна академия, организирана от Асоциацията и партньори.
4. Прием на членове на АПБ.
5. Други.

По **точка 1** от дневния ред от Председателя на АПБ бе докладван финансовия отчет, изготвен от г-жа Стефка Талева – счетоводител на АПБ.

Управителния съвет по точка 1 единодушно реши, че приема докладвания финансов отчет и възлага на Председателя да го внесе за разглеждане, обсъждане и приемане на Общото събрание на АПБ.

По **точка 2** от дневния ред – докладва г-н Камен Михов – Председател на АПБ.

Управителният съвет по точка 2 единодушно реши: приема отчета за дейността на АПБ за 2008 и 2009 (в периода от предходното Общо събрание до днешна дата) и възлага на Председателя да го внесе за разглеждане, обсъждане и приемане на Общото събрание на АПБ. Дава положителна оценка за дейността на Асоциацията през изминалия период като обръща внимание на ръководството, че трябва да е по-активно в контактите си с редовите членове на Асоциацията, като се организират по-често работни срещи и обсъждания. Предлага на Председателя да организира семинар за най-големите прокуратури в страната – СГП и СРП, през месец септември 2009 г. като препоръчва семинара да се проведе в учебната база на ПРБ в Цигов чарк.

Приема предложението на г-н Михов да подготви и организира семинар за административните ръководители на окръжните и апелативни прокуратури, който да се проведе през месец октомври 2009г. на тема: Управление и ръководство на прокурорските структури.

По **точка 3** от дневния ред Председателят на УС докладва за организацията на пролетната академия на АПБ на тема: „Компютърни престъпления и престъпления против интелектуалната собственост“, която се проведе в Банско.

Управителният съвет по точка 3 реши:

По **точка 4** от дневния ред – докладва г-н Камен Михов – Председател на АПБ. Получени са заявления за членство от:

1. Зоя Милтиядова Милтиядова-Инджова – РП Бургас.
2. Севдалина Колева Станева – РП Несебър.
3. Любослав Ангелов Бояджиев – РП Крумовград.

Управителния съвет по точка 4 единодушно реши:

Приема гореизброените прокурори за членове на УС на АПБ.

По **точка 5** от дневния ред Председателят на АПБ, след проведени консултации и обсъждания и като взема под внимание мнението на административните ръководители, предлага следните прокурори за награждаване с грамота и плакет за принос към успехите на прокуратурата в борбата с престъпността и утвърждаване на положителния имидж на прокурорската професия:

1. Таня Недкова – ОП В. Търново.
2. Сава Петров – ОП Пловдив.
3. Янка Гочева – ОП Благоевград.
4. Евгени Иванов – СВОП.
5. Стефка Якимова – ОП Варна.
6. Светослав Маринчев – РП Бургас.

Управителният съвет на АПБ приема предложението и възлага на г-н Михов да организира връчването на наградите на Общото събрание.

Г-жа Шигарминова предложи да се помисли за алтернатива на номинацията от Апелативен район Пловдив. Предложението ѝ бе отхвърлено. Г-н Конакчийски предложи да бъде награден прокурор Светозар Костов-ОП Бургас, но предложението му бе отхвърлено от Управителния съвет.

Разгледано също така бе и предложението на Председателя на АПБ да се организира акция за кръводаряване сред членовете на АПБ, за която г-н Михов е имал предварителни разговори с представител от Националния център по кръводаряване.

УС гласува това предложение и взе решение това предложение да бъде представено на Общото събрание на Асоциацията.

Разгледан бе и проекта за нов знак на АПБ.

УС единодушно реши, че приема предложения вариант за знак на АПБ и възлага на г-н Камен Михов да изготви членски карти и други необходими за дейността на Асоциацията материали с новия знак.

Поради изчерпване на дневния ред заседанието на Управителния съвет бе закрито.

Председател на АПБ:

/К. Михов/

Изготвил протокола:

/Т. Обретенова-Пилищарова/

ПЪРВА ПРОЛЕТНА АКАДЕМИЯ, ОРГАНИЗИРАНА ОТ АСОЦИАЦИЯТА НА ПРОКУРОРИТЕ В БЪЛГАРИЯ

В периода 01 – 05 юни 2009 г. в гр. Банско се проведе Първата пролетна Академия, организирана от Асоциацията на прокурорите в България. Академията имаше две теми – **„Компютърни престъпления“** и **„Престъпления против интелектуалната собственост“**.

Провеждането на този форум беше продължение на идеята за организиране на семинари, на които да се обсъждат интересни и полезни теми и да се стимулира неформалното общуване между колегите прокурори от цялата страна. Този форум беше израз на желанието на ръководството на Асоциацията на прокурорите и в частност на Комисията за обучение и повишаване на квалификацията на прокурорите за провеждане на навременно обучение по важни теми за прокурорската практика и за издигане на имиджа на прокурорската професия.

Темите на Академията бяха внимателно подбрани след сериозно обсъждане, като беше отчетена належащата нужда от систематизиране на натрупаните теоретични знания и практика от прокурорите в тези области, както и от необходимостта да се даде възможност за обсъждане на конкретни казуси и проблеми, с които са се сблъскали прокурорите в практиката си.

За лектори по темата за компютърни престъпления бяха поканени проф. Радостин Беленски – преподавател в Софийски университет „Св. Климент Охридски“, г-жа Илона Кръстенякова – прокурор от Върховна касационна прокуратура, Матю Ламберти – служител в Департамента по правосъдието на Министерство на правосъдието на САЩ, г-н Светослав Василев – следовател в следствения отдел на Софийска градска прокуратура, г-н Явор Колев – началник – сектор „Компютърни престъпления и интелектуална собственост“ в Дирекция „Противодействие на организираната престъпност“, МВР, компютърните експерти Юлиан Йорданов, Деян Цоневски и Милен Антонов, както и г-н Румен Митов – специалист по индустриална собственост и компютърни технологии, член на Управителния съвет на Асоциацията за индустриална собственост в областта на физиката, химията и биологията /АИСОФХБ/.

Лектори по втората тема бяха проф. Беленски, г-н Велизар Соколов – управител на АРСИС Консултинг, Адв. Момчил Младенов, Петър Петров – съдия в Районен съд – Димитровград, г-жа Румяна Пейчева – Пред-

седател на Управителния съвет на АИСОФХБ, Христо Динев – зам. районен прокурор на Софийска районна прокуратура, Георги Кацаров – прокурор в Районна прокуратура – Пазарджик и Розалин Трендафилов - прокурор в Районна прокуратура – Димитровград.

На семинара присъстваха и представители на издателство „Сиела“, на Българската асоциация на музикалните продуценти и на Министерство на културата.

При подбора на лекторите на Академията беше следван установения принцип да бъдат включвани представители на академичните среди, на всички органи и институции, имащи пряко отношение към обсъжданите теми, както и на извън институционални формации, имащи не само интерес, но и сериозни постижения в съответната област.

Освен това бе продължена установената практика в Академията за вземат участие прокурори от прокуратурите, в чийто райони съответните видове престъпления са с най-голям дял и имат най-успешна практика, която биха могли да споделят с колегите си, респ. имат най-много проблеми, които биха могли да бъдат поставени на такова широко обсъждане и да намерят своето решение.

Необходимо условие за успешното организиране и провеждане на Академията беше изключително доброто сътрудничество между ръководството на Асоциацията и ръководството на Прокуратурата на Р България, без чиято подкрепа форумът не би се провел в такъв формат. Главният прокурор даде съгласие Академията да се проведе в рамките на работната седмица, както и в организацията да се включи отдел „Административен“. В отговор на отправената покана на форума присъства г-н Камен Ситнилки – зам. главен прокурор, член на Асоциацията, член на Съвета за защита на интелектуалната собственост при Министъра на културата и ресорен зам. главен прокурор на специализираното звено от прокурори за борба с престъпленията против интелектуалната собственост, а да поздрави участниците дойде и г-н В. Първанов.

Принос от съществено значение за Академията имаше и партньорството на Асоциацията с Арсис Консултинг, Българската асоциация на музикалните продуценти и издателство „Сиела“, които подготвиха дискове с презентациите на по-голямата част от лекторите и направиха възможно всеки един от участниците в Академията да получи такъв диск.

При закриване на Академията на всички участници бяха раздадени сертификати за успешно преминал курс на обучение.

Прокурор В. Смилянова,
член на Комисията по обучение
и квалификация
на прокурорите при АБП

ОРГАНИЗАЦИЯТА, ПРОВЕЖДАНЕТО И РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ ПРОЛЕТНАТА АКАДЕМИЯ

**НА ТЕМА: „КОМПЮТЪРНИ ПРЕСТЪПЛЕНИЯ
И ПРЕСТЪПЛЕНИЯ ПРОТИВ ИНТЕЛЕКТУАЛНАТА
СОБСТВЕНОСТ“ – 1 – 5 ЮНИ 2009 Г., ГР. БАНСКО,
ОРГАНИЗИРАНА СЪВМЕСТНО ОТ АСОЦИАЦИЯ
НА ПРОКУРОРИТЕ В БЪЛГАРИЯ И ВЪРХОВНА
КАСАЦИОННА ПРОКУРАТУРА**

Една от основните цели, преследвана от АПБ, е повишаване квалификацията на прокурорите. Средство за постигането ѝ е организирането на подходящо обучение, съчетаващо и допълващо осъществяваните в същата посока мероприятия и на ВКП, и на множеството други организации, търсейки максимален резултат и откроявайки се със собствен стил. Намерената подходяща форма на реализация на тази идеята е провеждането на две, в рамките на една година, академии за обучаване на прокурори.

Първата за настоящата година бе посочената по-горе. Прокурори от всички региони, от окръжно и районно ниво, с оглед подсъдността на компютърните престъпления и престъпленията против интелектуалната собственост, както и представители на ВКП, ангажирани пряко в работата си с тези видове престъпления, бяха включени в мероприятиято. В рамките на пет дни, при интензивен режим на работа, се премина детайлно през теорията и практиката по темата, фокусирани от различните ъгли на лекторите: представители на академичните среди – професор Р. Беленски – преподавател по криминалистика в СУ „Св. Климент Охридски“; на издирвателните и разследващи органи – Явор Колев – началник сектор „Компютърни престъпления и интелектуална собственост“ ДПОИТП-МВР, и Св. Василев – следовател при СГП; на съда – П. Петров – съдия в РС Димитровград; неправителствените организации – „Арсис Консултинг“ и АИСОФХБ; практикуващи експерти, явяващи се по технически експертизи в досъдебната и съдебната фази на процеса – Юл. Йорданов, Д. Цонев, Цв. Атанасов; на чуждестранни експерти – Матю Ламберти, координатора по въпросите на защита на интелектуалната собственост за източ-

на Европа и някои държави от бившия съветски блок от МП на САЩ; адвокати, практикуващи по такива дела; както и прокурори. Акцент на програмата бе предизвикването на дискусии по темите, като непременно следва да се отбележи участието в семинара и в състоялите се множество разисквания на представители и на Агенция „Митници“, Дирекция „Авторско право и сродните му права“ в Министерство на културата, Българска асоциация на музикалните продуценти, ИС на Международната търговска камара – Париж. Информационно мероприятиято бе осигурено от „Сиела“ АД: предлагаше се както специализирана литература, така на разположение на участниците бяха всички правно-информационни програми на фирмата, направи се презентация на най-новите продукти.

От страна на организаторите – АПБ – бе създадена възможно най-добрата среда за споделяне на идеи и опит, за търсене на решения и стандарти в борбата с тези специфични престъпления, за коментар на конкретни реални случаи – дела от различни райони на страната, някои от които, оказа се – шокиращи, за непосредствен контакт, както във формална, така и в неформална обстановка на различните професионални съсловия.

Резултатът от това усилие – висока информираност на участниците по всички аспекти на поставените проблеми, повишени възможности за търсене на отговорност от правонарушителите в конкретната сфера, самостоятелно, в съдействие с колеги, експерти, представители на други институции!

При това АПБ, верни на стила си, бяха направили максималното за адекватни на натоварването и потребностите на участниците в академията условия за отпих в х-л „Белдеведе холидей клуб“, гр. Банско. Незабравимо ще остане и посещението, организирано „ad hoc“ със съдействието на г-н В. Чекански – районен прокурор в РП гр. Разлог, на уникалния храм „Свети Теодор Тирон и Теодор Стратилат“ в с. Добърско, културен паметник под защитата на ЮНЕСКО.

В заключение следва да се отбележат още два интересни факта: Първият – участието в обучението и демонстрираните отношения на ангажираност и внимание от представители на висшето ръководство на прокуратурата, доказващи, че меморандумът за сътрудничество между ПРБ и АПБ не е само формалност, както и че целите, идеите и действията на асоциацията, като цяло, се приемат, одобряват и напълно подкрепят на най-високо ниво в Прокуратурата на Република България. Вторият – състоялото се, първо по рода си в непосредствен и демократичен формат и стил, предварително обсъждане, с множество направени и очевид-

но приети бележки и предложения от страна на бъдещите преки изпълнители – прокурорите от страната, участващи в академията, на проекта на указания за работа на ВКП по преписките и делата за престъпления срещу интелектуалната собственост.

Автор на доклада и участник в семинара –
Николай Пончев – прокурор от РП, гр. ТЕТЕВЕН

ПРОКУРОРСКА ПРАКТИКА**ВЪПРОСИ ПО ПРИЛОЖЕНИЕТО
НА ЧЛ. 53 ОТ ЗАКОНА ЗА ИЗБОР
НА НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ (ЗИНП)****ПЕТЪР РАЙМУНДОВ***прокурор, зав. отдел ИАМР при Върховната касационна
прокуратура – София*

Съгласно Решение № 12/2001 г. на Конституционния съд на Република България, с разпоредбата на чл. 53 от Закона за избор на народни представители (ЗИНП), се третира само въпросът за временната наказателна неприкосновеност на регистрираните кандидати за народни представители и техните застъпници, а не предоставяне на „имунитет“ в същинския смисъл на наказателна неотговорност, който се предоставя само от Конституцията. Само на това основание са неприложими разпоредбите на НПК, относими към имунитета по чл. 220, чл. 244, ал. 1, т. 1, във вр. с чл. 25, т. 3, и няма законови причини за спиране на досъдебното производство, както и за освобождаване на обвиняемия от мястото за изпълнение на мярката задържане под стража.

Нормата на чл. 53, ал. 1 ЗИНП е полезна и необходима за пълноценно упражняване на пасивно избирателно право, но само в рамките, определени от нейните обективни и субективни признаци. Тя е приложима само по отношение на указаните лица (регистрирани кандидати за народни представители и техните застъпници) и само за деяния, извършени след получаване на това качество, с изключение на заварено тежко престъпление. Обстоятелството, че завареното тежко престъпление задължително предполага в субективно отношение регистрация на кандидата, по необходимост, води до заключението, че той (кандидатът), няма да бъде задържан и срещу него няма да бъде предприето наказателно преследване за всички други престъпни деяния, извън завареното тежко престъпление, но ако те също са извършени в качеството му на регистриран кандидат. Само така се получава безпротиворечиво единство между особеното субективно качество (регистриран кандидат) и случаите, при които това лице ще бъде лишено от наказателна неприкосновеност – заварено тежко престъпление и случаите,

при които тази неприкосновеност му е гарантирана от закона – за всички останали случаи, извън завареното тежко престъпление. Особен субект на защита по нормата на чл. 53, ал. 1 ЗИНП е регистрираният кандидат и неговите застъпници. Временната наказателна неприкосновеност обхваща периода от регистрацията до обявяване на резултатите от изборите за народни представители. Деянията, за които е въведена временната наказателна неприкосновеност, са тези престъпления, извършени след регистрацията на кандидата до приключване на изборния период, с изключение на завареното тежко престъпление. Разпоредбата на чл. 53, ал. 1 ЗИНП е ясна и следва да се приложи според точния ѝ смисъл съгласно чл. 46, ал. 1 от Закона за нормативните актове (ЗНА).

Правилното тълкуване и прилагане на нормата на чл. 53, ал. 1 ЗИНП налага още и следните изводи. С тази разпоредба законодателят гарантира на регистрирания кандидат за народен представител, че срещу него не може да бъде предприето задържане и наказателно преследване при посочените условия, но същевременно по аргумент за противното се налага и несъмнено изводът, че същата разпоредба не може да отмени осъществено по НПК задържане под стража и предприето вече наказателно преследване преди регистрацията на кандидата за народен представител.

В подкрепа на този извод съществуват следните законови аргументи.

Обвиняемите лица с взета мярка за неотклонение задържане под стража имат особен процесуален и материално-правен статут. Мярката задържане под стража се взема и контролира от съда по реда на чл. 63 – 65 НПК, а статутът на задържания под стража като съвкупност от права, задължения и ограничения се урежда от Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража (ЗИНЗС) – чл. 1, чл. 75, чл. 176, чл. 240, чл. 256, чл. 259 и др. Задържаните лица под стража (обвиняеми и подсъдим) могат да бъдат освободени, само когато мярката за неотклонение задържане под стража бъде отменена или изменена – чл. 259 ЗИНЗС. Прокурорът може да освободи обвиняемия, ако опасността да извърши ново престъпление или да се укрие отпадне – чл. 63, ал. 6 НПК. Съдът може да освободи задържания обвиняем или подсъдим, ако същите условия се констатират в производството по чл. 65 НПК или в съдебната фаза на основното наказателно производство. Основанията за задържането на обвиняемия и за неговото освобождаване са императивно, точно и изчерпателно посочени в чл. 63, ал. 1, 2 и 6 и чл. 65, ал. 4 НПК. Никое от тези основания не възпроизвежда хипотезата на чл. 53 ЗИНП. Ето защо лица, които са задържани под стража, не могат да бъдат освобождавани на неопределено в НПК основание, каквото е това по чл. 53 ЗИНП. Следва да се съобрази и обстоятелството, че ЗИНП е приложим като общ закон за всички граждани, а НПК (чл. 63 – 65) – само за обвиняеми лица, задър-

жани под стража. Следователно, за задържаните лица НПК е специален закон и той има приоритетно приложение.

Съгласно чл. 240 ЗИНЗС, „доколкото в тази част не се предвижда друго, разпоредбите относно осъдените на лишаване от свобода се прилагат и по отношение на обвиняемите и подсъдимите с мярка за неотклонение „задържане под стража“.

Според нормата на чл. 75, т. 3 ЗИНЗС, лишените от свобода могат да се ползват от правата си, с изключение на правото, чието упражняване е несъвместимо с действието на присъдата и изпълнение на наказанието. По отношение на задържаните под стража, в част IV на ЗИНЗС липсват специални правила по приложното поле на чл. 75, т. 3 ЗИНЗС. По силата на чл. 240 ЗИНЗС следва, че и задържаните под стража лица не биха могли да извършват действия, които са несъвместими със съдържанието и целите на мярката задържане под стража, каквото действие би било участие в изборната кампания като регистриран кандидат за народен представител и негов застъпник. Очевидно е, че целта на мярката спрямо обвиняемия – да се предотврати евентуално укриване или извършване на друго престъпление (чл. 63, ал. 1 НПК), е абсолютно несъвместима със свободата на предвиждане и на други действия на регистриран кандидат или негов застъпник. Ето защо, в случая мярката „задържане под стража“ спрямо обвиняемия и особения статут на задържаното лице, законодателно приравнен на лишен от свобода (чл. 240 ЗИНЗС), са обективна пречка за упражняването на други права, каквото е например пасивното изборно право. При идентични условия – изпълнение на същата мярка за неотклонение от народен представител, в Решение № 10/1992 г. КС на РБ е приел, че липсва практическа възможност за участие на задържания депутат в заседанията на Народното събрание.

След като за избран депутат мярката за неотклонение „задържане под стража“ представлява практическа невъзможност за изпълнение на придобитите вече депутатски правомощия (да участва в заседанията на НС), на още по-голямо основание тази мярка за неотклонение се явява действително обективна и законова пречка за упражняване на действия на кандидат за депутат или негов застъпник, предвидени в изборното законодателство.

Ето защо, разпоредбата на чл. 53 ЗИНП е неприложима и по отношение на задържани лица, в изпълнение на взета от съда мярка за неотклонение „задържане под стража“.

Д О К Л А Д

ОТНОСНО: РЕЗУЛТАТА ОТ ИЗВЪРШЕНА ТЕМАТИЧНА ПРОВЕРКА НА ДЕЙНОСТТА НА ПРОКУРАТУРИТЕ И ПРОБАЦИОННИТЕ СЛУЖБИ ПО ПРИВЕЖДАНЕ В ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ВЛЕЗЛИТЕ В СИЛА ПРИСЪДИ С НАЛОЖЕНО НАКАЗАНИЕ ПРОБАЦИЯ ЗА ПЕРИОДА 01.01.2008 Г. ДО 31.12.2008 Г.

В изпълнение на указания план с изх. № 100/19.03.2009 г. на отдел „Съдебен и изпълнение на наказанията“ при Върховна касационна прокуратура окръжните прокурори в страната извършиха тематична проверка на дейността по привеждане в изпълнение на влезлите в сила присъди с наказание пробация. Проверката обхваща периода от 01.01.2008 г. до 31.12.2008 г.

Проверката се извърши на фона на засилващото се влияние на наказанието пробация в наказателната политика на съда. През 2008 г. то достигна своите кулминационни нива, като приведените присъди с това наказание са 19442 броя или 52 % от общо приведените в изпълнение присъди с други наказания, което означава, че всяко второ за изпълнение наказание е пробация. Растящата през годините тенденция от въвеждането му на 01.01.2005 г. е показателна, видно от следното: през 2005 г. то 21,2 % от приведените в изпълнение наказания, през 2006 г. – 34% и през 2007 г. – 44,1 %. Тенденцията е характерна не само за страната, но и за всяка окръжна прокуратура, видно от годишните отчети.

Това обоснова провеждането на настоящата проверка. Посочените данни неминуемо налагаха един по-обстоятелствен преглед и анализ на проблемите, свързани с налагането на наказанието пробация и на мерките за пробационен надзор, тяхното разграничаване, с проблемите при определяне на общо наказание с участие на наказанието пробация, със замяната му с лишаване от свобода и с многото проблеми при изпълнението му, като всяко ново наказание и с неговата ефективност.

Поради това най-наред нашата задача бе да се изясни неговата същност като основно, единно наказание, съставено от пробационни мерки, прилагането и по отношение на него на правилата на съвкупност и рецидив и на принципа на най-благоприятното за осъдения съчетание, въпросите със замяната му при неизпълнение на наложените пробационни мерки или с постановяване и заменяне на мерките за пробационен надзор.

Изяснявайки ги и изхождайки от съдебната практика на Върховния касационен съд и на съдилищата в страната, сектор „Изпълнение на наказанията“ при отдел „Съдебен и изпълнение на наказанията“ на Върховна касационна прокуратура, изготви правила, които главният прокурор утвърди като указания и изпрати за изпълнение на прокурорите в страната /Указание № И-30/ 05.03.2009 г./. Те са синтезиран израз на дейността на прокурорите по изпълнение на наказанията и в тях подобаващо място намери наказанието пробация. Съчетани със законовите норми на НК, НПК и ЗИН/ сега ЗИНЗС/ и на нормите на ППЗИН, те практически спомогнаха за правилното прилагане на пробацията като наказание и като мярка за пробационен надзор.

За изясняване на многото въпроси послужи и задълбочената проверка, извършена от окръжните прокурори и от съдържателните правни изводи и предложения, които те отправят за решаване. Целта беше най-напред да се провери дейността на прокурорите по привеждане в изпълнение на пробацията и то не само от формалната ѝ страна, а проверявайки задълженията на съда веднага /чл. 416, ал. 5 НПК/ да изпрати влязлата в сила присъда на прокурора за изпълнение, задължението на прокурора да уведоми съда за започнатото изпълнение, задължението на прокурора да провери изрядността и пълнотата на изпратения му съдебен акт и при наличие на условия своевременно да внесе предложение за групиране на наказанията с всичките особености на тази дейност. Тук стоят и въпросите относно отстраняване на нарушения по пътя на възобновяване на наказателни дела, тези за делегиране на изпълнения и контрола по започване и приключване на изпълнението на наказанието. За първи път се очерта такава мащабна, широко обхватна проверка, даваща възможност за изследване ефективността на наказанието пробация, която по план на сектора при ВКП бе възложена на окръжните прокурори, които по въпросите за прякото изпълнение на наказание привлякоха и съответните районни прокурори.

I. Тенденции при налагането и изпълнението на наказанието пробация

Отбелязаната тенденция за увеличаване на налагането на наказанието пробация в годините от 2005 г. насам се отнася в още по-голяма степен за района на някои окръжни прокуратури, като в Окръжна прокуратура София, в която през 2008 г. са приведени в изпълнение 1237 присъди с това наказание срещу 748 за 2007 г.; Окръжна прокуратура Пловдив – 1037 за 2008 г. при 847 за 2007 г.; Окръжна прокуратура Сливен – 731 за 2008 г. при 438 за 2007 г. Значително е увеличението и в района на Софийска градска прокуратура, в справката на която се посочва, че за 2008 г. броят е 1907 при 931 за 2007 г. Заедно с това се е увеличила

срочността при привеждане в изпълнение на присъдите от прокурора, при което до три дни са приведени в изпълнение 16997 присъди с наказание пробация, от три до пет дни – 1123 присъди и над пет дни 77 присъди, което означава в процентно отношение: до три дни 93 %, от три до пет дни 6 % и над пет дни 0.4 %.

В справките на окръжните прокуратури Кюстендил, Хасково, и Пазарджик е отбелязано неизпълнение на съда в срок от седем дни след влизане в сила на присъдите да ги изпратят на прокурора /чл. 416, ал. 5 НПК, което налага строг контрол и взискателност съгласно Указание № И-30/2009 г. на главния прокурор за своевременното им получаване. На съда за комплектуване са върнати 77 присъди поради технически пропуски. Прокурорите са изпълнявали задължението да уведомяват съда за началото на изпълнението на наказанието пробация, което са направили в 17442 случая.

От прокурорите в страната са подадени до главния прокурор 41 броя сигнали за възобновяване на наказателни дела, като преобладават тези с нарушения при групиране на наказанията и индивидуализация на отделните пробационни мерки. В преобладаваща част те са били основателни. Инициатива в това отношение са проявили прокурорите в района на окръжните прокуратури Бургас – с пет сигнали, Добрич – пет, Враца, Варна и Пловдив – с по 4 сигнали.

С промените в Наказателния кодекс /ДВ, бр. 27/2009 г./ в частта, уреждаща пробацията, значим се оказа опитът да се разграничи наказанието пробация по чл. 42а НК /чл. 37, ал. 1, т. 2 НК/ от мерките за пробационен надзор, постановявани по чл. 67, ал. 3 НК и чл.70, ал. 6 НК. Въпросът е много съществен, тъй като с него се решават основни принципи на правото и предишната редакция даваше възможност за противоречиво тълкуване и основателни критики за два пъти налагане на наказание при наличието на едно деяние.

За да отговори на тези критики, законодателят в чл. 67, ал. 3 НК думата „пробация“ я замени с думите „една от пробационните мерки по чл. 42а, ал. 2, т. 1-4“. За съжаление и в този си вид текстът не отговаря на предназначението си за рязко разграничаване на наказанието пробация от мерките за пробационен надзор. Че няма съществена разлика се убеждаваме от следното: и преди изменението думата „пробация“ не означаваше непременно наказанието пробация като единно наказание, състоящо се от съвкупност от пробационни мерки. При това положение доктрината и преди приемаше, че под думата „пробация“, употребена в чл. 67, ал.3 НК и други, се разбират само пробационни мерки, които могат да бъдат постановени /не наложени/ и то с възможност да бъде постановена и само една мярка. Така че в теорията рязко беше разграничено наказанието пробация от самостоятелните пробационни мерки и за да отграничи последните и с оглед

на тяхната същност ги назова мерки за пробационен надзор. Те не са наказание по смисъла на чл.37 НК, не може да се приспада изтърпяното по тях, не могат да се кумулират и да участват в общо наказание. Те имат само надзорна функция.

И в двата случая мярката за пробационен надзор обслужва условни наказания. При това положение и с оглед на казаното по-горе, промените в чл. 67, ал. 3 и чл. 70, ал. 6 НК се изразяват първо в това, че като мерки за пробационен надзор могат да бъдат постановявани тези по чл. 42а, ал. 2, т. 1-4 НК, т.е. задължителната регистрация по настоящ адрес, задължителните срещи с пробационен служител, ограничения в свободното придвижване и включване в курсове за професионална квалификация и програми за обществено въздействие, като извън тях остават мерките поправителен труд и безвъзмезден труд в полза на обществото, и второ, постановява се само една от тези мерки за пробационен надзор.

Като пример за липса на синхронизация между два закона могат да се посочат ЗИДНК, ДВ, бр. 27/2009 г. и новия ЗИНЗС, ДВ, бр. 25/2009 г. На първо място това е видно от измененията в чл. 67, ал.3 и чл. 70, ал. 6 НК, чрез които, както се каза, по същество се прави разграничение между наказанието пробация и пробационните мерки по посочените текстове, които нарекохме мерки за пробационен надзор. Деликатният момент тук е, че и наказанието пробация и мерките за пробационен надзор се осъществяват чрез едни и същи пробационни мерки, предвидени в НК, с изключение на това, че мярката за пробационен надзор е само една и че тя не може да бъде поправителен труд или безвъзмезден труд в полза на обществото. Оказва се, че разграничението между наказанието пробация и мерките за пробационен надзор е това, което законодателят е направил в Наказателния кодекс и е свършил до тук. По-нататък нито в Наказателния кодекс, нито в новия ЗИНЗС е направен опит за доразвитие на този правен момент, който води до значителни правни последици. Нищо не е казано и в ЗИНЗС, като че ли този въпрос не е в неговия обхват на регламентиране или се счита, че мерките, дали тя е една от тези на наказанието, или е само мярка за пробационен надзор, изпълнението се осъществява по един и същи начин. Не се отчита, че целите на наказанието и тези на мярката за пробационен надзор са различни. Те водят и до различни правни последици при неизпълнение без основателна причина.

Не е коригиран и текстът на чл.43а НК, който създава измамното впечатление, че само председателят на пробационния съвет, а не и прокурорът може да предлага налагане на друга пробационна мярка или замяната на пробацията с лишаване от свобода.

През проверявания период по чл. 67, ал. 3 НК са постановени мерки за пробационен надзор по 30 условни осъждания и 322 при условно предсрочно освобождаване по чл. 70, ал. 6 НК. Изводът е, че инициативата

при постановяване на мерки за пробационен надзор е по-голяма при условно предсрочното освобождаване в сравнение с тези при условни осъждания. Като се има предвид, че през 2008 г. са осъдени на наказание лишаване от свобода с приложението на чл. 66 НК 10269 лица, то е необяснимо защо не се прилага надзорната мярка по чл. 67, ал. 3 НК, чийто ефект през изпитателния срок е неоспорим. Това налага окръжните и районните прокурори да направят анализ на своята и на съда практика в това отношение. Въпросите за същността и характера на мярката за пробационен надзор са изяснявани, те са намерили място и в Указания И-30/2009 г. на главния прокурор.

Затруднения се получиха при определяне на подсъдността и процедурата по прилагането на чл. 68, ал. 3 и чл. 70, ал. 7 НК поради липсата на нормативното им уреждане. Броят на заменените мерки за пробационен надзор не е голям – 6 по чл. 68, ал. 3 НК и толкова по чл. 70, ал. 7 НК. Вижданията на сектора са, че при чл. 68, ал. 3 НК подсъдността е на съда, наложил мярката и се провежда в процедура по чл. 306, ал. 1, т. 3 НПК, а по чл. 70, ал. 7 НК подсъдността е на съда, постановил присъдата, по чието наказание осъденият е условно предсрочно освободен и се провежда също в процедура по реда на чл. 306, ал. 1, т. 3 НПК. Значителна е дейността при групиране на наказанията по чл. 25, във връзка с чл. 23 НК с участието на наказанието пробация, като прокурорите в страната са внесли 1032 предложения за разглеждане по реда на чл. 306, ал. 1 НПК. Само прокурорите в района на Бургаската окръжна прокуратура за 2008 г. са изготвили и внесли 126 предложения за групиране на наказания, което е положително поради проявената активност на прокурорите, които работят по изпълнение на наказанията. Това показва, че немалка част от наказанието пробация е било обект на групиране. Трябва да се проявява стремеж тези въпроси да се решават в един по-ранен момент – при постановяване на последната присъда, което е в съответствие с изискванията на чл. 301, ал. 1, т. 3 НПК. Най-често срещано е кумулиране на наказания пробация и пробация с лишаване от свобода. Спрямо наказанието пробация се прилага и принципът на най-благоприятното за осъдения съчетание в съответствие с Постановление № 4/1965 г на Пленума на ВС и Решение № 11/1987 г. на ОСНК на ВС. В някои райони в страната е наложена неправилната практика при кумулиране на наказания пробация – различните пробационни мерки да се включват в общото наказание. С това се нарушава основния характер на единност на наказанието пробация. Трудността идва при решаване на правния извод кое от наказанията пробация, които участват в съвкупността, е по-тежкото по смисъла на чл. 23, ал. 1 НК, за да погълне другото /другите/. Общото наказание винаги е едно от наказанията, участвали в съвкупността – най-тежкото от тях, а не сбор от пробационните мерки на останалите наказания или на част от тях.

При определяне кое е най-тежкото от наказанията трябва да се има предвид вида на пробационните мерки и техния срок. Твърдо е прието в практиката на Върховния касационен съд, че основни са задължителните пробационни мерки. Поради това те често са решаващи за определяне тежестта на наказанието. Виждането на сектор „Изпълнение на наказанията“ при ВКП е, че при налагане на наказанието, срокът на допълнителните пробационни мерки трябва да се вмества в сроковете на задължителните. С това се доближаваме до съдебната практика на ВКС, която обявява задължителните пробационни мерки за основни. По този начин много трудности при изпълнението на наказанието пробация ще бъдат избегнати, най-вече поради възможността за създаване на по-добра организация, обединяваща изпълнението на една мярка с друга.

Други затруднения възникват при решаване на въпроса как следва да се приспада по правилата на чл. 25, ал. 2 и 3 НК изтърпяно частично наказание пробация от определеното такова общо наказание. И в тези случаи единността на наказанието стои в основата на решаване на въпроса, но като се има предвид, че то е съставено от отделни пробационни мерки, всяка от тях отделно се приспада, когато са от същия вид. Ако мерките са различни, това ще е частта, която ще определи съдът чрез извършване на комплексна оценка за изпълнението на наказанието като цяло. Казаното дава отговор и на въпроса в случаите, когато една от пробационните мерки се измерва в часове при безвъзмездния труд в полза на обществото.

Ако приспадането е от лишаване от свобода, определената по горния начин част от изтърпяното наказание пробация ще се приспадне редуцирано в предвиденото от закона /чл. 25, ал. 2 и 3 НК / съотношение две към едно. Това съотношение ще се приложи и в случаите на замяна на наказанието пробация с лишаване от свобода /чл. 43а, т. 2 НК/. Но това съотношение ще е различно – три към едно в случаите на приспадане на задържане по смисъла на чл. 59, ал. 1 и 2 НК съгласно ЗИДНК, ДВ, бр. 27/2009 г., в сила в тази част от 01.06.2009 г. Доколкото предвидените съотношения са взаимно съвместими е въпрос, който ще бъде изясняван, но за сега те ще се прилагат така, както са регламентирани.

В справката на Окръжна прокуратура Добрич се посочват трудности при прилагане на чл. 24 НК при общо наказание пробация. Трябва да се има предвид, че чл. 24 НК и по отношение на наказанието пробация се прилага: първо, само след определяне на общото наказание; второ, само по отношение на пробационни мерки, които са едни и същи по вид и в общото наказание и в наказанието, което то поглъща; трето, прилагат се всички изисквания на чл. 24 НК, като например увеличаване най-много с една втора от общото наказание, да не надвишава сроковете по чл. 42а, ал. 3 НК, увеличеното наказание да не надминава сбора на отделните наказания; четвърто, при определяне на общо наказание между лишаване от свобода и

пробация чл. 24 НК е неприложим, тъй като този текст изисква еднородни наказания. При пробационната мярка безвъзмезден труд в полза на обществото от общото наказание се увеличава при горните условия броят на часовете. Годишите са само времева мярка, като повече от 320 часа за една година е недопустимо /чл. 42а, ал. 3, т. 3 НК/.

II. Замяна на наказанието пробация с лишаване от свобода и на мерките за пробационен надзор

Още по-разнообразна се оказва практиката на съда при замяна на наказанието пробация с лишаване от свобода. Така първо, от съда не се обсъжда и изяснява какъв е размерът на неизтърпяната част от наказанието и то не само относно изпълнението на нарушената пробационна мярка, а и на останалите пробационни мерки, т.е. на наказанието като цяло; второ, често срещан неправилен подход е, след като в диспозитива на определението се определи размерът на наказанието лишаване от свобода, да се приспада от него изтърпяното по пробацията наказание в предвиденото съотношение – приспадане няма при замяна, има редуциране, след като съдът прецени изцяло ли ще заменя наказанието пробация с лишаване от свобода, или отчасти ще го заменя. В тази връзка има съдилища, в които изобщо липсва представата, кога и как се прилага пълната замяна и кога и как – частичната, иначе не бихме могли да си обясним как пробацията в конкретен случай е заменена изцяло и това е подчертано в мотивите и диспозитива на определението на съда, след като пробацията, съдържаща шест месеца задължителните мерки, шест месеца поправителен труд и 100 часа безвъзмезден труд в полза на обществото за една година, е заменена с един месец лишаване от свобода; трето, допускат се нарушения, като се внася предложение до районния съд, вместо до компетентния окръжен съд за процедура по чл. 451-452 НПК; четвърто, не се прави разлика между замяна на наказание пробация по чл. 43а, т. 2 НК с постановяване за изтърпяване на остатъка от наказанието по чл. 70, ал. 7 НК, което показва смесване на наказанието пробация с мерките за пробационен надзор по чл. 67, ал. 3 и чл. 70, ал. 6 НК; пето, при замяната с лишаване от свобода масово се допуска прилагането на чл. 66 НК недостатъчно обосновано; шесто, инцидентни се явяват предложения за замяна, изготвени от прокурора, като в над 95% от случаите това се прави от председателите на пробационните съвети; седмо, пробационните служители при изработване на графика за регистрация на осъдения не се съобразяват с неговото работно време и му налагат да поставя подпис в работно за него време. Не се разбира, че пробационните мерки не изискват репресия, която да ограничава осъденият в избора на работа или да го принуждава да напуска работа – тук правилото на чл. 55 от Европейските правила за обществените санкции и

мерки е категорично: „Обществените санкции и мерки се изпълняват по начин, който ги прави възможно най-смислени за правонарушителя, и трябва да допринасят за лично и социално развитие, което улеснява приспособяването към обществото“; осмо, има съдилища, където масово се налага пробационната мярка включване в курсове за професионална квалификация, без да се съобразява, че осъденият е неграмотен и поради обективна невъзможност да се изпълни мярката съдът отказва замяната. Но най-често срещаната и утвърдила се неправилна практика е съдът да не взема решение дали изцяло или отчасти ще замени наказанието пробация и не отразява в съобразителната част и в диспозитива на съдебния акт изцяло или отчасти заменя наказанието пробация с лишаване от свобода.

Има отделни състави на Софийски градски съд, които с погрешна в основата си аргументация приемат изобщо за недопустимо да се заменя наказанието пробация с лишаване от свобода и за съжаление състав на Софийски апелативен съд споделя техните виждания. Като съображение за отказа да се приложи чл. 43а, т. 2 НК за замяна на наказанието пробация с лишаване от свобода съдът изтъква наличието /според неговите разбирания/ на противоречие на тази норма от Наказателния кодекс с разпоредбата на чл. 14, т. 17 от Международния пакт за граждански и политически права / ДВ, бр. 43/28.05.1976 г./ . Според този текст на международния договор никой не може да бъде съден или наказан за престъпление, за което е вече окончателно осъден съгласно закона и наказателната процедура. Ето защо е недопустимо да се подменя волята на един решаващ орган, който е наложил наказание. В съображенията си съдът допълва, че не може в рамките на процедура по чл. 451 и сл. НПК да се променя волята на съда, който вече е решил въпроса за наказателната отговорност на осъдения. Съдът отива и по-далеч в съжденията си, като приема, че „когато е налице противоречие между разпоредба на международен договор, който нашата страна е ратифицирала и има действие във вътрешното ни законодателство, винаги намира приложение именно разпоредбата на чл. 5, ал. 4 от Конституцията на Р.България. Международните норми , които са ратифицирани, винаги имат приоритет пред тези норми на вътрешното ни законодателство, които им противоречат, какъвто е настоящия случай с чл.43а НК.“ По горните съображения съдът е оставил без уважение предложението за замяна на наказанието пробация с лишаване от свобода, въпреки че приема за доказано неизпълнението без основателни причини на нарушената пробационна мярка. Апелативният съд буквално повтаря изложените от първоинстанционния съд съображения и като приема, че наказателното производство е приключило окончателно със съдебен акт, с който е определено по вид и размер наказание пробация, то не може да бъде коригирано по чл. 43а, т. 2 НК, поради което потвърждава определението на Софийския градски съд.

Очевидна е несъстоятелността на подобна теза, която оспорва по принцип прилагането на норма от НК и всъщност я обявява за противоконституционна, което е правомощие на Конституционния съд на Р.България. Не е истина и това, че нашето законодателство по въпросите за замяна на едно с друго наказание, не е синхронизирало вътрешното ни законодателство с международните норми.. Цитираният текст от Международния пакт за граждански и политически права има предвид класическия пример на „нон бис ин идем“. След това правилата и в международните актове и във вътрешното ни законодателство закономерно еволюираха, за да покрият растящите нужди, решаващи различните хипотези, които развитието предлага, в това число и по отношение превъзпитателния характер на наказанието. Така се появи и наказанието пробация, най-напред в Англия и в редица други страни на Европа. През 1992 г. Комитетът на министрите на държавите-членки на Съвета на Европа прие Европейски правила за обществените санкции и мерки /Препоръка № R 16 от 19.10.1992 г./ С нея се дават препоръки на правителствата на страните – членки на Европа да се ръководят във вътрешното си законодателство и практики от принципите на тези европейски правила и се изразява мнението, че посочените санкции и мерки са важно средство за борбата с престъпността и чрез тях може да бъде избегнато отрицателното въздействие на лишаването от свобода.

Това не означава, че при определени обстоятелства наказанието пробация да не може да бъде заменено с лишаване от свобода. Като алтернатива на наказанието лишаване от свобода за наказанието пробация трябва да съществува възможност за прилагане на тази алтернатива. Така осъденият щом не изпълнява без основателни причини наложената му пробация, ще търпи наказание лишаване от свобода, което при налагането на наказанието е било заместено с пробация.

Това е и европейската практика, където в цитираните Европейски правила за обществени санкции и мерки отново се припомня, че решението за отмяна на обществената санкция или мерки, не бива непременно да води до решения за налагане на лишаване от свобода. И при нас е така с въвеждането на точка първа на чл. 43а НК, даваща възможност при неизпълнение да се наложи друга пробационна мярка. А чрез въвеждането на изискването за преценка изцяло или отчасти да се заменя пробацията с лишаване от свобода, нашата държава е изпълнила и другата препоръка на цитираните Европейски правила, а именно правило № 85, което гласи: „Когато се разглежда отмяната на обществена санкция или мярка, надлежно трябва да бъдат взети предвид начинът и степента, до които правонарушителят е изпълнил поставените условия и вменени задължения.“

При замяната на наказанието пробация с лишаване от свобода най-голям е броят на внесените предложения в района на Окръжна прокуратура Сливен – 41 броя, на Окръжна прокуратура Пловдив – 34 броя, на

Окръжна прокуратура В. Търново – 31 броя, на Окръжна прокуратура Ямбол – 19 броя и на други с по-малък район прокуратури. Общият брой на заменената пробация с лишаване от свобода е 447 броя, което е 0,25 % от приведените в изпълнение присъди с наказание пробация, което показва, че е малък относителният дял на замената с лишаване от свобода. Това от друга страна показва, че наказанието пробация се изпълнява от голямата част от осъдените и е един от показателите за ефективността на наказанието и на неговото изпълнение.

Съдът и до сега заменяше наказанието пробация с лишаване от свобода в съотношението две към едно предвид предишния текст на чл. 59, ал., 1 НК и чл. 25 ал. 2 и 3 НК, но базата, която служеше за прилагане на редуцията, беше твърде различна. В повечето случаи съдът приемаше, че това е остатъкът от наказанието по нарушената пробационна мярка и стигаше до определяне на минимални наказания лишаване от свобода, дори за няколко дни, което е неправилно. Не се съобразява, че наказанието пробация е единно наказание, съставено от няколко /най-малко две/ пробационни мерки, поради което неизпълнението трябва да се оценява комплексно. Именно поради това в редакцията на чл. 43а, т. 2 НК е посочено, че съдът заменя изцяло или отчасти пробацията. Така с оглед на данните по делото за изпълнението на пробационните мерки и поведението на осъдения в това отношение съдът първо трябва да вземе решение изцяло или отчасти ще замени пробацията. Ако я замени изцяло, проблемите са по-малко, тъй като за база ще послужи срокът на пробационната мярка с най-голяма продължителност. Този срок ще бъде редуциран в съотношението две към едно и по този начин се определя срокът на наказанието лишаване от свобода, който ще се изтърпява. Ако съдът реши да замени отчасти наказанието пробация с лишаване от свобода, се поставя въпроса какъв ще бъде срока /частта/, който ще приеме за база за редуциране в предвиденото съотношение. Частта, служеща за база за замяна не е остатъкът от неизпълнението на нарушената пробационна мярка, не е и сборът на остатъка от неизпълнените до тогава други пробационни мерки. Тя е резултат на комплексната оценка на съда относно обстоятелството изцяло или отчасти да замени пробацията с лишаване от свобода и от там – размерът на частта за замяна. Така, след като се определи размера на частта за замяна се извършва и редуцията в предвиденото съотношение две към едно.

Отново се връщаме на проблема за заменянето на наказанието пробация с лишаване от свобода предвид промените в НК и с намерение да се помогне за утвърждаване на правилна и законосъобразна съдебна практика в това отношение.

III. Действия по изпълнение на пробацията и упражнявания надзор за законност върху него

Данните за върнатите на прокурора присъди от пробационните служби поради установен друг адрес на осъдения, които са 658 броя, поставя редица въпроси и първият е многото върнати присъди. Една от причините е промененото междуременно местоживее на осъдения и с това на настоящия му адрес. В по-голяма степен това се обяснява и с обстоятелството, че не всякога при постановяване на присъдата съдът е бил достатъчно взискателен в последното съдебно заседание при постановяване на присъдата отново да уточни и впише настоящия адрес на осъдения. Окръжните прокурори, обсъждайки със съда организацията на работата в съдебно заседание, могат да се обърнат с предложение пред съда за засилване вниманието върху този въпрос, което ще е от полза и за съда при бъдещи призовавания.

Дискутираният въпрос е пряко свързан и с делегирането на изпълнението на присъди, чийто брой е 2693. Делегацията идва предимно именно в резултат на промяна в настоящия адрес на осъдения. Най-голям е броят на върнатите присъди на това основание в районите на окръжните прокуратури Пазарджик – 45 броя, Враца – 40 броя, Монтана – 34 броя, Разград – 30 броя.

Пробационните служби уведомяват прокурора и в случаите, когато не е започнало изпълнение на присъди, поради това че не отговарят на изискванията на чл. 119, ал. 1 ППЗИН. Техният брой е 36, но броят им трябва да се намалява поради прилаганата все по-успешно съдебна практика. Често тези въпроси са решавани по реда на тълкуването на съдебния акт във връзка с изпълнението му /чл. 414, ал. 1, т. 1 НПК/.

И сега има делегиращи прокуратури, които отчитат изпълнението на делегирана присъда, въпреки изричната постановка, дадена в Указание И-30/2009 г., че делегираната прокуратура отчита изпълнението, тъй като там се извършват всички действия по изпълнението. Делегиращата прокуратура ще отчете само постъпването на присъдите от съда и това, че ги е делегирала. В нейно задължение е единствено да контролира, дали присъдата се изпълнява и дали е уведомена от делегираната прокуратура за началото и края на изпълнението. Показателни са данните за налаганите от съда пробационни мерки. Те в известна степен показват доколко в даден окръжен район е развито изпълнението на една или друга пробационна мярка, тъй като обикновено прокурорите искат да бъдат наложени тези допълнителни мерки, които при изпълнението най-ефективно ще допринесат за поправка и превъзпитание на подсъдимия. Рядко прокурорите са искали и съдът е налагал само двете задължителни мерки. Рядко са налагани и повече от три пробационни мерки, а двете задължителни в повечето случаи са със срокове от една година и няколко месеца.

Пробационните мерки задължителна регистрация по настоящ адрес и срещи на осъдения с пробационния служител намират по-успешно изпълнение, като вече се преодоляват трудностите в случаите, когато осъденото лице живее в отдалечено от пробационната служба и от полицейското управление населено място. Прокурорите трябва в по-голяма степен да подобрят контрола при изпълнението на втората мярка в частта, в която тя има пряк възпитателен ефект, а първата да не я превръщат в безсмислена репресия, която да ограничава осъдения от избора на работа. В теорията се приема, че няма законова забрана регистрацията да се осъществява и по местоработата на осъдения, независимо дали му е наложена или не мярка поправителен труд. След 01.06.2009 г. в резултата на промените в чл.42б, ал. 1 НК по отношение на мярката задължителна регистрация по настоящ адрес да се има предвид първо, че периодичността на мярката се определя от съда второ, че тя не е ежедневна и трето, че тя се стимулира в ежемесечна регистрация при определени изисквания.

Двете задължителни мерки – регистрация по настоящ адрес и задължителни срещи с пробационния служител, всяка една от тях е изпълнявана по 15474 присъди.

Най-малко е прилагана пробационната мярка ограничения в свободното придвижване – 265 броя. Преобладава мнението, че тя е чисто рестриktivна мярка, освен това нейното изпълнение е трудно контролирано, при което се изискват повече усилия и по-разширено участие на длъжностни лица. Поради това тя е налагана като крайна мярка. Обикновено тя се контролира от пробационния служител, а в населени места извън пробационната служба – от определено от него длъжностно лице. Както и при задължителната регистрация, организацията по изпълнението на тази мярка се извършва със съдействието на полицейските органи. Най-много тя е налагана в района на окръжните прокуратури В.Търново – 31 броя, Враца – 27 броя, Силистра – 17 броя, но и там по-малко в сравнение с другите допълнителни пробационни мерки.

Пробационната мярка включване в курсове за професионална квалификация и програми за обществено въздействие – общо 480 броя е изпълнена с разнообразни форми, което е похвално за някои окръжни прокуратури, особено тези, в които тя най-широко се прилага, например в района на Окръжна прокуратура Сливен – 66 броя, в Окръжна прокуратура Бургас – 39 броя, в Окръжна прокуратура Пазарджик – 32 броя, в Окръжна прокуратура В.Търново – 31 броя.

Основният акцент при тази мярка е насочване към поемане на отговорност и включване в обществения живот с оглед улесняване социалната адаптация на осъдените. В голяма част при изпълнението ѝ са ангажирани бюрата по труда към Агенцията по заетостта. В окръжни прокуратури като Бургас и Стара Загора в програмите за обществено въздействие са

привлечени за участие и неправителствени организации, но като цяло тяхната ангажираност е недостатъчна.

При налагането на тази мярка трябва да се следи образователния ценз на подсъдимия. Има случаи, когато тя не се изпълнява именно поради тази причина, която се явява обективна и прави невъзможна замената ѝ с лишаване от свобода.

Няма пречка мярката включване в курсове за професионална квалификация и програми за обществено въздействие да приключи и по-рано от определения от съда срок, тъй като по време тя е зависима от времето на провеждания курс или програмата.

Основно изискване при налагане на пробационната мярка поправителен труд, чийто брой е 1486, е уверението, че подсъдимият има актуален трудов договор. От него се взема адреса на работодателя и точното наименование на дружествата или службата, в която работи подсъдимия. Отчетите за изпълнението на мярката са ежемесечни. При тях има успешна предишна практика, която се прилага и сега.

Що се отнася по контрола по незначитане на трудовия стаж на осъдения в много от прокурорите е възприета положителната практика да задължават работодателя след приключване на изпълнението да представя на пробационния служител копие от страницата на трудовата книжка на осъдения, в която е отразено, че времето на изпълнението на мярката не се зачита за трудов стаж.

С оглед предвидената в закона замяна съгласно чл. 43 НК на мярката поправителен труд с безвъзмезден труд в полза на обществото се очертават няколко извода: първо, че законът счита безвъзмездният труд за по-тежка мярка от мярката поправителен труд, второ, че трябва да се прави разлика между неизпълнението на мярката поправителен труд по смисъла на чл.43а НК и това, даващо основание за замяна по чл.43, ал. 2 НК, като последното е резултат на обективни причини, но при чл.43, ал. 3 НК носи и частично нарушение – неуведомяване в срок за напускането.

Замяната на пробационната мярка поправителен труд с безвъзмезден труд в полза на обществото в чистата хипотеза на чл. 43, ал. 2 НК е използвана в 75 случая, при което проблеми не се посочват. Значително по-малък е броят на замяната при условията на чл. 43, ал. 3 НК, чийто брой е 7, което е резултат на неизпълнение по вина на осъдения, поради това че не е уведомил в срок пробационния служител за напускане на работата. По отношение на виновното поведение е видно, че при тази замяна има особености, които законът предвижда и които ги отличават от безпричинното неизпълнение на чл. 43а НК. Следователно и по чл. 43, ал. 2 и по чл. 43, ал. 3 НК замяната на едната мярка с другата ще се извърши по реда на чл. 451-452 НПК съгласно установената съдебна практика и то на собствено основание, а не на основание чл. 43а, т. 1 НК. Впрочем по

чл. 43а, т 1 НК няма замяна, а има налагане на допълнителна мярка. На собствено основание съгласно чл. 219, ал. 4 и чл. 223, т. 1 ЗИНЗС ще се извърши от съда замяната, в първия случай на поправителния труд с друга пробационна мярка, а във втория случай – на пробационната мярка безвъзмезден труд в полза на обществото с друга пробационна мярка. В случая стои въпроса относно процедурата и компетентния съд, който следва да направи това, тъй като няма изрично уредена такава в действащия закон.

Досегашната практика, включително и на Върховния съд, касаеща най-общо казано замяната на наказанието пробация се позоваваше на процедурата по чл. 451- 452 от НПК. С оглед на липсата на изрично указана процедура, а също така и липсата на съдебна практика по приложението на чл. 219, ал. 4 ЗИНЗС и чл. 223, т. 1 ЗИНЗС считам, че в случая приложимото производство и компетентният съд са тези по чл. 306, ал. 1 от НПК. Основание за това ни дава обстоятелството, че в случая не се санкционират виновно неизпълнение на пробационната мярка по чл. 43а НК и няма причина производството да се развива пред окръжния съд по реда на чл. 451 – 452 НПК. Считам, че това е най – добрата възможност за подбор на пробационната мярка, която да замени обективно неизпълнимите поправителен труд и безвъзмезден труд в полза на обществото от съда постановил присъдата.

На този етап това е становището на прокурорите от сектор „Изпълнение на наказанията“ и практиката в последствие ще покаже дали съда ще приложи процедурата по чл. 306 ли тази по чл. 451 – 452 НПК.

Най-широко ползваната допълнителна пробационна мярка е безвъзмезден труд в полза на обществото, която през 2008 г. е прилагана по 4619 присъди. В района на Окръжна прокуратура Варна тя е 367 , в Окръжна прокуратура Бургас – 201, в Окръжна прокуратура София – 127 и др. Мярката се организира от пробационния служител съвместно с длъжностно лице, упълномощено от съответната община или кметство по предварително определени обекти. Той издава заповед, в която се посочва къде ще се изтърпява мярката и изготвя съвместно с осъдения общ график, въз основа на който съставя график по месеци с посочване на обекта, дати, начални часове и продължителност на безвъзмездния труд. На съответния кмет се предоставя картон за полагане на труда, който се отчита от него ежедневно.

Това е най-прилаганата пробационна мярка, тъй като се съчетава изпълнението ѝ с показност, която има значителен превантивен характер.

Мярката се счита за изпълнена с отработване на определените с присъдата часове. Ако обаче мярката не се изпълнява поради липса на организация за изпълнението ѝ, допусната от пробационния служител или длъжностното лице, за срока на обективното неизпълнение тя се счита за изпълнена.

В някои райони, като например във Велико Търново се отправят критични бележки срещу упълномощените лица, които не създават подходящи условия и съобразено с осъдения време за изпълнение на мярката.

Съществен показател за изпълнението на наказанието пробация е, че през 2008 г. то е започнало по отношение на 15474 присъди и не е започнало спрямо 1406. Броят на незапочналото изпълнение не е малък, но по съдържащите се в справките на окръжните прокурори изводи, то е резултат на обективни причини – групиране на наказания, промяна на настоящия адрес на осъдения, укриване от изпълнение и други. Въпреки това е необходимо по този въпрос под ръководството на окръжните прокурори да се извърши тематична проверка с точни анализи и изводи за състоянието на тази дейност и мерките за подобряването ѝ.

Данните за сročността при започване на изпълнението на тези присъди са също показателни и се нуждаят от по-задълбочено проучване и анализ. До три дни от получения съдебен акт в съответната пробационна служба е започнало изпълнението на 10837 присъди; от три до пет дни – на 1853 и над пет дни – на 2005 броя.

Заедно с горните въпроси са необходими действия за синхронизиране на процедурата между прокурори, пробационни служители, полицейски органи и органи на съдебната охрана за призоваването, разпорежданятия за принудително довеждане, уведомяване и обявяване за общодържавно издирване на осъдени на пробация лица. Данните показват, че за 2008 г. са обявени за издирване 378 лица, като спрямо 157 от тях е започнало изпълнението. В Указание № И-30/2009 г. на главния прокурор взаимоотношенията и взаимодействията между горните органи са намерили решение.

През 2008 г. пробационните съвети са провели 913 заседания, от които 125 без участие на прокурор. Едва ли служебната заетост е причина за отсъствие. Вярното е, че въпросът за участие е въпрос на организация на работата на дадена прокуратура.

Голяма част от окръжните прокурори рядко упражняват действителен надзор за законност над изпълнението на пробационните мерки, което проличава от общите изводи, които те правят в изпълнение на възложеното им правомощие /задължение/ по чл. 136 ЗИН /сега чл. 204 ЗИНЗС/. Много малко от тях посочват да са провеждали целенасочени проверки за законност, тематични или по определен проблемен въпрос. Заключение е, че надзорът за законност, който те упражняват, не е системен, а по определени казуси, възникнали за решаване. Основният извод, който следва е, че окръжните прокурори с малки изключения не упражняват организиран надзор за законност по изпълнение на наказанието пробация и на мерките за пробационен надзор. Лисват данни за проверки на окръжните прокурори и върху дейността на районните прокурори по въпросите за налагане на

наказанието пробация, определянето на общо наказание с негово участие, привеждане в изпълнение и започване изпълнението на това наказание, за самото провеждане на изпълнението и за неговия край. Фактът, че от изпратените за изпълнение 16880 броя влезли в сила присъди с това наказание по 1406 от тях изпълнението не е започнало и е забавено, говори за непреодоляни проблеми, които трябва да се решат. Започването на изпълнението е свързано със значими правни последици. То слага начало на изпълнението на наложеното наказание, без което при безпричинно неизпълнение на някоя или на някои пробационни мерки, замяна по чл. 43а НК не е допустима.

В проверката бяха поставени и редица въпроси, имащи за цел прокурорите да преценят дали тяхната, на съда и на органите по изпълнението дейност отговаря на нормативните изисквания и на установената от ВКС практика, както и на правилата, съдържащи се в Указание № И – 30 от 05.03.2009 г. на главния прокурор. Изпратените обобщени справки показват доколко тези изисквания са спазени в техния район. Проверката изигра и своята превантивна роля за изясняване и координиране на редица въпроси, които затрудняват работата и на съд, и на прокурори, и на органи по изпълнението. Тя отново оставя отворени врати, на въпроси, които се нуждаят от законодателно уреждане, например по процедурите.

Въпреки мащабността на проверката, за да се направят по-пълни изводи за ефективността на наказанието пробация, е необходимо от друга страна органите по изпълнението да анализират рецидива и затворническата популация на осъдени, изтърпяли преди наказание пробация.

IV. Новият Закон за изпълнение на наказанията и задържането под стража и пробацията

По прилагане на новия Закон за изпълнение на наказанията и задържането под стража /ЗИНЗС, ДВ, бр.25 от 03.04.2009 г., в сила от 01.06.2009 г./ в частта, отнасяща се за пробацията, да се имат предвид някои нови моменти.

– в чл.203, ал. 1 е предвидено пробационният съвет да заседава най-малко веднъж месечно.

– в чл. 202, ал. 4 е предвидено в заседанията на пробационния съвет да участва прокурор от съответната районна прокуратура, което не го прави пълноправен член – той е без право на глас при вземане на решенията.

– с важно практическо значение е новата алинея трета на чл. 205, с която се дава възможност местоизпълнението на пробационните мерки в района на една и съща пробационна служба да се променя със заповед на началника ѝ при посочените предпоставки.

– в чл. 207, ал. 2 изрично е записано, че прокурорът разпорежда принудителното довеждане на осъдения за започване на изпълнението, когато редовно призован не се е явил.

– в чл. 208, ал. 1 е посочено, че за начало на изпълнение на наказанието се смята денят на явяването на осъдения пред пробационния служител с допълнение „за което се уведомява съответния прокурор“.

– в чл. 216 и 217 новото е въвеждането на възможността за заплащане провеждането на курсове за професионална квалификация и на програмите за обществено въздействие.

– в чл. 219 е въведена нова алинея четвърта, която гласи: „Когато осъденият не може да изпълнява поправителния труд по уважителни причини – продължително заболяване, настъпила трайна или временна нетрудоспособност, пробационният служител внася пред пробационния съвет предложение за замяна на поправителния труд с друга мярка.“ Има се предвид в тези случаи след решението на пробационния съвет председателят ѝ да внесе предложение в съда за замяна, подобно на тази, предвидена в чл. 43, ал. 2 и 3 НК, но при други предпоставки и с възможност за замяна с друга пробационна мярка. Замяната се извършва на собствено основание – чл. 219, ал. 4 ЗИНЗС, а не на основание чл. 43а НК.

– в чл. 222, ал. 1 е регламентирано ново съществено правило, съгласно което, ако след изтичане на календарния срок за полагане на безвъзмезден труд определени часове не са отработени, задължението на осъдения за отработването им се погасява. За да се гарантира изпълнението на мярката обаче, в алинея втора е предвидена дисциплинарна отговорност за пробационните служители, които не изпълняват задълженията си относно определянето на обектите и контрола по полагането на безвъзмездния труд.

– в чл. 223, ал. 1 намесата по отношение на наложеното наказание е също значимо, тъй като се създават правила за замяна на безвъзмездния труд с друга мярка при уважителни причини – продължително заболяване на осъдения, настъпила трайна или временна нетрудоспособност и други, И тук замяната се извършва от съда по предложение на председателя на пробационния съвет /може и на прокурора/, подобно на чл. 219, ал. 4, а не на основание чл. 43а НК.

– с алинея първа на чл. 228 е въведен регламент за спиране изпълнението на пробационните мерки при внасяне предложение за замяна на пробацията с лишаване от свобода при условията на чл. 43а НК. Същите правни последици се предвиждат в алинея трета, когато по време на изтърпяване наказанието пробация се постанови мярка за неотклонение задържане под стража или домашен арест или бъде приведена в изпълнение друга присъда по отношение на осъденото лице с наложено ефективно наказание лишаване от свобода, като пробационният служител изчислява изтърпяната част от наказанието пробация и я изпраща на прокуро-

ра, привел присъдата в изпълнение. Приема се, че спирането е по силата на закона и след отпадане на причините, които са го породили, изпълнението ще продължи.

В алинея втора на чл. 228 е въведено правилото, че остатъкът от наказанието пробация, който се заменя с лишаване от свобода, се изчислява към датата на внасяне на предложението пред съда. Постановката в Указание № И-30/2009 г. беше, че моментът на изчисляване на остатъка е решението на пробационният съвет, но от 01.06.2009 г. ще се спазва изискването на закона, въпреки че чл. 228, ал. 2 ЗИНЗС не е прецизен в частта, в която посочва, че остатъкът от наказанието пробация се заменя с лишаване от свобода. Не се съобразява, че не остатъкът, а наказанието пробация се заменя с лишаване от свобода, но тъй като текстът в тази част е обяснителен, не трябва да се приема за решаващ.

В новия ЗИНЗС правилно са намерили место норми от ППЗИН, тъй като регламентират основни права и взаимоотношения.

Обща слабост на закона е, че не е взето отношение по изпълнение на мерките за пробационен надзор. В чл. 200, ал. 1 е записано, че наказанието пробация се изпълнява от пробационните служби, а е пропуснато да се посочи, че това се отнася и за мерките за пробационен надзор, постановени по чл. 67, ал. 3 и чл. 70, ал. 6 НК.

**Сектор
„Изпълнение на наказанията“
при отдел „Съдебен и изпълнение
на наказанията“ на ВКП**

ИДЕИ ЗА РАЗВИТИЕ НА НАКАЗАТЕЛНОТО ПРАВО И НАКАЗАТЕЛНАТА ПОЛИТИКА И ОТНОШЕНИЕТО НА ПРОКУРАТУРАТА

КОНЦЕПЦИЯ ЗА НАКАЗАТЕЛНА ПОЛИТИКА И ЗА РАЗРАБОТВАНЕ НА НОВ НАКАЗАТЕЛЕН КОДЕКС

I. ВЪВЕДЕНИЕ: НЕОБХОДИМОСТ ОТ КОНЦЕПЦИЯ ЗА НАКАЗАТЕЛНА ПОЛИТИКА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

1.1 След 1989 г. инициативите на държавата в областта на контрола върху престъпността и предотвратяването, разкриването и наказването на престъпленията не са подчинени на единна стратегическа концепция. Това води до следните отрицателни явления:

– Изоставане в законодателното осмисляне на настъпилите през последните 20 години промени в обществено-политическите и социално-икономическите условия, които промени обосновават необходимостта от създаването на нови наказателноправни правила, за да се осигури адекватна защита на обществените отношения;

– Висока интензивност и несъгласуваност на законодателните инициативи. Те са обусловени от затрудненията при приспособяване на уредбата към динамиката на прехода и изискванията на международното право, както и от недостатъци на законодателната политика, свързани с нейната обосновааност и увеличаващи се количествени параметри за сметка на качествените. Това поражда необходимост от стабилност на правната рамка на противодействието и контрола върху престъпността и ограничаване до минимум на измененията и допълненията в тази правна рамка;

– Слаба ефективност на инкорпорираните международни стандарти. Тяхното въвеждане до голяма степен не е съобразено с особеностите на националната правна система и не се подчинява на единна политическа цел. Често промените, които се правят, практически не отговарят на целите на международния акт. Множество актове бяха въведени непосредствено преди присъединяването на Република България към Европейския съюз (ЕС), а на други предстои инкорпориране като елемент от член-

Асоциация на прокурорите в България

ството. В тази връзка следва да се отбележи, че международните актове предоставят голяма самостоятелност при формулирането на състави на престъпления, на наказанията, които се налагат за тях, и реда, при който се осъществява наказателната отговорност. Това може да бъде предпоставка за неефективност и хаотичност на законодателните инициативи, ако не бъдат подчинени на единна концепция;

– Нарушена последователност при създаването на уредбата, върху която се основава наказателната политика. През 2005 г. беше приет нов Наказателно-процесуален кодекс (в сила от 29.04.2006 г.), през 2009 г. – нов Закон за изпълнение на наказанията и задържането под стража. Същевременно, все още е в сила Наказателният кодекс (НК) от 1968 г. Качеството на наказателното правораздаване, особено по отношение на общественозначимите случаи, продължава да бъде сред комплексните критерии за оценка на изпълнението на политическите ангажименти на България като член на ЕС и в последните доклади на Европейската комисия (ЕК) се свързва именно с актуалността на НК. Оценката на действащия закон налага следните изводи:

а) След 1989 г. НК е изменян и допълван петдесет пъти – средно между два и три пъти на година. Високата интензивност на законодателните инициативи води до съществени изменения в съдържанието и действието на закона. Тя е обусловена както от обективната необходимост престъпни състави и режими за наказването им да бъдат приспособени към динамиката на прехода и интеграционните процеси, така и от недостатъци на законодателната политика, свързани с нейната обосноваемост, които увеличават количествените ѝ параметри за сметка на качествените. Съвкупният ефект от измененията по-скоро не съдейства за повишаването на ефективността на действащия наказателен закон.

б) През последните години НК относително изостава от световната тенденция за намаляване на наказателната репресия. У нас законодателните изменения очертават обратна тенденция, която се забелязва например в: преимуществено увеличаване на наказанията; изключително рядко съзнателно декриминализиране на престъпни състави; запазване на състави, изцяло дублиращи признаците на правонарушения, наказвани също и по административен ред, без указания за разлика в степента на обществена опасност;

в) Излишъкът на наказателна репресия има отрицателно въздействие както върху институционалната система на правосъдието, така и върху общественото правосъзнание. По своето естество наказателната отговорност е последното правно средство на държавата да въздържа отрицателни обществени явления, свързани с поведение на гражданите в нарушение на закона. Когато не се използва като последно, а като едно от приоритетните средства, тя създава неуместна конкуренция между наказателна

и административно-наказателна отговорност, изправяйки правосъдието пред затруднения коя от двете е оправдано да приложи по конкретни случаи. Това води и до разстройване на общественото разбиране за престъпно поведение, до изкривяване на обществените очаквания за използване на наказателната репресия и до недоверие в закона и правосъдието. Тези отрицателни обществени ефекти разколебават усещането за правна сигурност и справедливост, които са основни характеристики на правовата държава.

– Увеличаване на престъпленията сред непълнолетните като един от най-бързо напредващите обществени процеси в България, характерен с нарастваща бруталност и постоянното спадане на възрастовата граница. Този проблем навлиза в политическия дневен ред в България с десетгодишно закъснение (1999-2001 г.) в резултат на международен натиск, но поради липса на концептуална основа остава неприоритетен, а относимите държавни инициативи – повърхностни и несъобразени с онези особености на младежката престъпност, които я отличават от конвенционалната. До голяма степен това се дължи и на продължаващото действие на Закона за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните (ЗБППМН), който е в сила от 1958 г.

1.2 Търсенето на наказателно правосъдие в България остава по-високо в сравнение с това в държавите от предпоследното разширяване на ЕС и някои по-стари членки, при тенденция да нараства. Въпреки че обезпечеността на съдебната власт от гледище на човешки ресурси (23.7 съдии на 100 000 души) достигна през последните години равнища над средните за Европа, броят новопостъпващи наказателни дела продължава да е в неблагоприятно съотношение с броя на магистратите. Броят висящи производства по тежки престъпления се задържа относително постоянен. Наказателният процес по дела от висок обществен интерес, сред които такива за корупция, организирана престъпна дейност и др., напредва трудно и оставя впечатление за безрезултатност. Наказателното правораздаване продължава да бъде критикувано, както от българските граждани, така и от международните наблюдатели, за неуспеха си да удовлетвори европейските стандарти за „разумен срок“, особено по отношение на дела за престъпления с висока обществена опасност и силен обществен интерес. Тези оценки са косвен признак за нестратегическо и неоптимално разпределение на ресурсите на наказателната система.

Изложеното определя необходимостта от приемане на концепция за наказателната политика на държавата, с оглед подчиняване на нейните инициативи в областта на контрола върху престъпността и предотвратяването, разкриването и наказването на престъпленията, на единна стратегическа визия. При това се използват всички положителни виждания в

посока определяне наказателната политика на държавата, застъпени в разработените до този момент стратегически документи и обосновани в редица научни форуми, сред които са проведената през март 1996 г. във Варна научна конференция, посветена на 100-годишнината от приемането на Наказателния закон на България; Единната национална стратегия за противодействие на престъпността, одобрена от Министерския съвет през 1998 г., Националната концепция за реформа на наказателното правораздаване, одобрена с Решение № 995 от 2004 г. на МС.

Насочеността на настоящата концепция е преди всичко към предприемане на изменения в материалната наказателноправна уредба, за да се отговори адекватно на необходимостта от ефективна защита на правата и законните интереси на гражданите. Една от водещите насоки на измененията е диференцирането на наказателната политика, което се изразява в запазване строгостта на наказателната репресия по отношение на тежките престъпления и в същото време – облекчаване на наказателната отговорност и реда за нейното осъществяване при леките престъпления. Въвеждането на разнообразни форми на облекчено наказателноправно третиране на деяния с ниска степен на обществена опасност, дори и да няма изрично разделяне чрез законова дефиниция на общественноопасните деяния, ще създаде реална възможност да се оптимизира използването на наказателната репресия. Това ще позволи усилията и ресурсите на правоохранителните и правораздавателните органи да бъдат ефективно насочени към борбата с тежката престъпност.

II. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ЗА НАКАЗАТЕЛНА ПОЛИТИКА КАТО ЦЯЛО

Наказателната политика представлява единна система от основни идеи, принципи и основани на тях мерки, възприети от държавата, за противодействие и предотвратяване на престъпленията като елемент от гарантиране на правовия ред и правата на гражданите.

III. ОСНОВНИ ИДЕИ И ПРИНЦИПИ НА НАКАЗАТЕЛНАТА ПОЛИТИКА

1. Идеи:

1.1. Правата на човека са в основата на наказателната политика на българската държава, която осигурява пълното им и равнопоставено спазване, независимо дали техен титуляр е извършител или пострадал от престъпление, съответно независимо от процесуалното качество, в което дадено лице участва в наказателния процес;

1.2. Всяка личност, включително тази на извършител на престъпление, има потенциал да развие правосъобразни нагласи и навици, които да я въздържат от престъпно поведение. Наказателната политика на българската държава насърчава това развитие, като отдава предпочитание на възстановителните мерки извън традиционната наказателна система, включително помирението с пострадалия, и осигурява съответствие между престъплението и наказанието;

1.3. Престъпността влияе отрицателно на живота и на гражданите, които не са пряко пострадали от престъпление, като повишава тревожността и въздържа свободното развитие на обществото. Наказателната политика на държавата се осъществява в публичен интерес и осигурява ефективната и всеобхватна закрила на гражданите от престъпни посегателства.

2. Принципи:

2.1. Стабилност и непротиворечивост на правната уредба и стратегическа последователност на законодателните инициативи.

Гаранции за спазване:

– установяване на практика за наблюдение и оценка на вътрешната съгласуваност на законодателните инициативи;

– установяване на практика законодателните изменения да се предхождат от цялостен преглед на действащото законодателство.

2.2. Адекватност на правната уредба на съществуващите обективни обществени явления и процеси, свързани с престъпността и нейното противодействие и предотвратяване.

Гаранции за спазване:

– установяване на практика за текущо наблюдение и анализ на структурата и динамиката на престъпността и провеждане на периодични криминологични изследвания по единна методика чрез съпоставими и устойчиви показатели за установяване на значимите криминогенни фактори;

– установяване на практика за постоянно наблюдение на действието на наказателното законодателство и оценката му спрямо резултатите от анализа на престъпността и криминогенните фактори;

– установяване на практика за своевременно привеждане на законодателството в съответствие с резултатите от анализите на престъпността и криминогенните фактори, когато бъде установено несъответствие.

2.3. Съответствие на правната уредба с международните правни стандарти, както и с установените най-добри практики в чуждестранните правни системи, когато същите са приложими към българската обществена действителност.

Гаранции за спазване:

– предварително съобразяване на промяната в правното значение на разпоредбите, която настъпва с инкорпорирането им в системата на национален нормативен акт;

– задължителен сравнителен анализ между правната и обществената среда, в която действа реципираната норма, и българските обществено-правни условия;

– оценка на действието на такава уредба в оригиналния ѝ правен контекст и прогнозна оценка за очаквания ефект от нейното въвеждане в български закон, като анализите и оценките се извършват по единна методика;

– текущо наблюдение на действието на инкорпорираните разпоредби и оценка доколко това действие съответства на очакваното.

IV. ЦЕЛИ НА НАКАЗАТЕЛНАТА ПОЛИТИКА

1. Основната цел на наказателната политика е:

Да осигурява ефективна защита на правата и законните интереси на гражданите от престъпни посегателства в условия на правна сигурност и стабилен правов ред.

2. За постигането на основната цел, се установяват следните особени цели:

2.1. Намаляване на престъпленията и особено на:

2.1.1. престъпленията, извършени от непълнолетни;

2.1.2. престъпленията, чиито жертви са деца;

2.1.3. организираната престъпна дейност и корупционните престъпления;

2.1.4. тежките престъпления в условия на рецидив.

2.2. Повишаване ефективността на наказателната репресия и на ненаказателните (алтернативни) мерки за ресоциализация на осъдените, изпълнявани в общността.

2.3. Повишаване на общественото доверие в наказателния закон и наказателното правосъдие и намаляване на страха от престъпността.

2.4. Повишаване на ефективността на защитата на пострадалите от престъпление, включително усъвършенстване и разширяване на приложението на системата за обезщетяване на понесените от тях вреди.

2.5. Предотвратяване и ограничаване на възможностите за извличане на облаги от престъпна дейност и предотвратяване разпореждането с имущество, придобито от престъпна дейност.

V. СРЕДСТВА ЗА ПОСТИГАНЕ НА ЦЕЛИТЕ

ОБЩИ СРЕДСТВА:

1. Диференциране на наказателната политика. Това средство включва:
 - 1.1 Облекчаване на наказателната отговорност и реда за нейното осъществяване при престъпления, които не са тежки (наказуеми с лишаване от свобода до пет години или по-леко наказание – по аргумент за противното от чл. 93, т. 6 от НК), и престъпления, извършени от непълнолетни;
 - 1.2 Запазване на тежестта на наказателната репресия по отношение на престъпления, извършени срещу деца, престъпления, извършвани по поръчение или в изпълнение на решение на престъпни сдружения, корупционни престъпления и тежките престъпления, извършени при условията на опасен рецидив;
2. Ефективно изпълнение на наложените наказания;
3. Ефективна система от ненаказателни алтернативни мерки за ресоциализация на осъдени, изпълнявани в общността;
4. Ефективна система от ненаказателни възпитателни мерки за въздействие върху малолетни и непълнолетни извършители на общественоопасни деяния;
5. Ефективна защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство;
6. Усъвършенстване на режима за специално третиране на деца, участници в наказателното производство;
7. Подобряване на системата за обезщетяване на вредите от престъплението, нанесени на пострадалите и разширяване на кръга на обезщетяваните лица;
8. Оптимизиране на условията и реда за налагане на обезпечителни мерки и отнемане в полза на държавата на имущество, придобито пряко или косвено от престъпна дейност.

СПЕЦИАЛНИ СРЕДСТВА:

1. СПЕЦИАЛНО СРЕДСТВО: ОБСЪЖДАНЕ НА СЛЕДНИТЕ ВЪЗМОЖНИ ИЗМЕНЕНИЯ В МАТЕРИАЛНОТО НАКАЗАТЕЛНО ПРАВО:

A. В ОБЩАТА ЧАСТ:

1.1 Премахване на наказанието „доживотен затвор без право на замяна“. Съвременната правна доктрина и практика са склонни да оценят това наказание като по-нехуманно дори в сравнение със смъртното. По предназначението си то не е годно да удовлетвори първата и основна цел на наказанието по чл. 36 от действащия НК да насърчава положителна промяна в личността на дееца и се налага при извод за необоснованост на такова очакване. Такава крайна нагласа е житейски неоправдана и не

съответства на хуманните стандарти на съвременното общество, поради което и българските съдилища се въздържат да налагат това наказание. Единствените цели, които доживотният затвор без право на замяна удовлетворява, са превантивните (основно индивидуалната превенция) и от гледище на тяхната удовлетвореност той не е по-ефективен от доживотния затвор с право на замяна. Навсякъде в Особената част на НК двете наказания са предвидени като алтернативни, т.е. налагат се за едни и същи видове престъпления. И в двата случая осъденият може да бъде помилван от Президента на Републиката. Ако доживотният затвор с право на замяна не бъде заменен с лишаване от свобода, той фактически не се различава от доживотния затвор без право на замяна. Замяна се допуска именно при обстоятелства, указващи положителна личностова промяна. Единствената разлика между двете наказания се състои в потенциалната възможност в единия случай правото на замяна да бъде уважено, което насърчава дееца към положително поведение. Тази разлика представлява допълнителен аргумент против доживотния затвор без право на замяна. Поради тези многобройни и разнообразни съображения се предлага това наказание да бъде изоставено.

1.2 Преоценка на института на пробацията – възможни варианти:

– Запазване характера ѝ на наказание, включено в системата на наказанията като основна алтернатива на „лишаването от свобода“. Пробацията, която включва в съдържанието си сериозни ограничения в правното положение на осъдените, се изгради като приемлива за българската правна система санкция, която се прилага вместо лишаването от свобода спрямо по-широк кръг осъдени, при опростени и бързи процесуални форми. С въвеждането на пробацията се изменя в същността си философията на углавното наказване. За първи път наказание, наложено от съда, включва в съдържанието си не само репресия, а и възпитателни, корекционни и мерки за социално подпомагане. Това съчетаване напълно съответства на новите европейски тенденции в областта на наказателното и пенитенциарното право. Следва също да се отчете и обстоятелството, че в почти всички европейски страни, които прилагат пробацията като наказание, пробационните служби вече не изпълняват подкрепяща роля, а са се превърнали или все повече се превръщат в една от ключовите фигури в наказателния процес. Така и в новия Закон за изпълнение на наказанията и задържането под стража това положение на пробацията и пробационните служби е подчертано в чл. 201, т. 1: „Пробационните служби подпомагат съда при избора на подходящо наказание и съответния вид пробационни мерки“.

– Промяна на правното естество на пробацията от вид наказание в система от възпитателни и възстановителни (репариращи) мерки, алтернативни на наказанията лишаване от свобода и глоба. Трансформацията

на пробацията в ненаказателна мярка заедно с преразглеждане на съдържанието и режима на пробационните мерки прави възможно възприемането на някои законодателни практики от чуждестранни правни системи. Такава промяна позволява разнообразна по съдържание и форма (диференцирана) наказателна политика по отношение на някои леконаказуеми престъпления, както и по отношение на непълнолетните извършители на общественноопасни деяния. Превръщането на пробацията в ненаказателна мярка няма да облекчи нейната тежест, тъй като тежестта произхожда от вида на пробационните мерки и особено от възможността за кумулация между тях. Извеждането на пробацията от системата на наказанията допуска принципната възможност тя да бъде налагана заедно с наказанието или вместо него. В първия случай това силно ще засили репресивния ефект на наказанието, а във втория – в зависимост от вида наказание – пробацията може да се яви дори по-тежка от него (каквото би бил случаят с глобата). Ако се възприеме този подход, ще следва да бъде преразгледана предвидената кумулация между пробационните мерки, тяхното времетраене и тежестта им спрямо наказанията.

1.3 Отпадане на наказанията „лишаване от звания, ордени и медали“ и „обществено порицание“. Тяхната годност да обслужват целите на генералната превенция и да оказват превъзпитателен ефект върху осъдения е изчерпана и не съответства на ценностите на съвременното демократично общество. Званията, ордени и медалите се дават за общественно-полезно поведение, чиято обществена значимост не може, а и не е оправдано да бъде считана за заличена от последвалото престъпно поведение. Следва да се отбележи, че това наказание се налага за леконаказуеми деяния, чиято обществена опасност е изключително ниска и не обосновава предварителния извод, че неутрализира положителния ефект от заслугите, отличени с ордени, медали и пр. Наказанието „обществено порицание“ е твърде спорно не само от гледище на ефективността си, но и защото изпълнението му е свързано с оповестяване на обстоятелства от живота на гражданите, пострадали от престъплението или близки на извършителя, което оказва неоправдано отрицателно въздействие върху тях.

1.4 Личен характер на глобата. Събираемостта на глобите, особено наложените в голям размер, е ниска. Това води до случаи, които практически остават ненаказани. Правата на държавата да я събира и от наследниците на осъдения след смъртта му, когато наследството не е било прието по опис, засяга неоправдано интересите на тези трети лица. Поради това е необходимо правото на държавата да се преклудира със смъртта на осъдения и да се създадат условия за повишаване на събираемостта в разумен срок след осъждането. При неизвинително заплащане на глобата от платежоспособно лице или установено недобросъвестно разпореждане с имущество с цел невъзможност за изплащане следва да се предвидят

правила, които да насърчават длъжника към доброволно изпълнение. Такива правила могат да бъдат заменени с пробационна мярка, свързана с извършване на оценена в пари дейност.

1.5 Разширяване приложното поле на института на продължаваното престъпление (чл. 26 от НК), като се допуска към продължаваното престъпление да бъдат приобщавани и деяния, извършени преди внасяне на обвинителния акт в съда, но невключени в него. С допълнение на чл. 26, ал. 6 от 2002 г. се предвижда обратното. То създава условия прокурорът избирателно да изключи от обвинителния акт част от престъпленията по преценка, за извършването на която липсва законов регламент и която съдът не може да контролира. Така той може фактически и в нарушение на закона да откаже приложението на чл. 26 в полза на разпоредбите за съвкупност, с което да откаже на извършителя справедливо и законно третиране. Така формулираната разпоредба допуска риск от корупционно повлияно обвинение и е условие за недоверие в прокуратурата, независимо дали рискът е реализиран. В същото време липсват материалноправни основания внасянето на обвинителен акт да препятства приложението на чл. 26. Извършването на продължавано престъпление е материалноправен факт, който не може да се преценява различно в различните случаи.

1.6 Разширяване приложното поле на институтите на условното осъждане (чл. 66) и условното предсрочно освобождаване (чл. 70). Условното осъждане да е възможно приложимо и когато деецът е осъждан на лишаване от свобода за престъпление от общ характер, но за срок до една година, ако приеме или поиска новото наказание лишаване от свобода да бъде заменено с пробационни мерки. Условното предсрочно освобождаване да може да бъде приложимо и когато деецът е изтърпял фактически по-малко от половината от наказанието и приеме или поиска да му бъде наложена пробация в изпитателния срок. В тези хипотези приемането обективира изрично съгласие на осъдения с пробационните мерки, заявено пред съда, за да се избегне съмнение, че държавата налага принудителен труд в противоречие с международните актове или нарушава други права на човека. Изследванията в държавите, които прилагат аналогични режими за облекчаване на наказателната отговорност, регистрират успешно преминаване през изпитателния срок в 75-80 процента от случаите (напр. Великобритания).

1.7 Облекчаване приложението на условното осъждане (сегашната хипотеза на чл. 68). Предлага се извършването в изпитателния срок на престъпление по непредпазливост, наказуемо с лишаване от свобода до пет години, да не счита за нарушение на този срок. При това положение, само ако в изпитателния срок осъденият е извършил непредпазливо тежко посегателство, съдът ще може да присъедини наказанието за това пре-

стъпление към отложеното наказание. Това предложение е съобразено с действащата съдебна практика, при която съдилищата постановяват отложеното наказание да не се изпълнява, ако новоизвършеното престъпление е непредпазливо и не е тежко.

1.8 Разширяване приложното поле на освобождаването на непълнолетен от наказателна отговорност с налагане на възпитателна мярка (предвидено в чл. 61). Възможно е това освобождаване да се разпростира по отношение на извършените от непълнолетния непредпазливи престъпления, наказуеми с лишаване от свобода до пет години. В тази хипотеза не е необходимо да се установява, че те са извършени поради увлечение или лекомислие. Това условие, както и изискването за неголяма обществена опасност на извършеното, се запазват само по отношение на умишлените и тежките непредпазливи престъпления. Основанията за това следват по начало от ниската обществена опасност на тези непредпазливи деяния. Прокурорът, съответно съдът, запазват свобода на преценка дали приложението на института е оправдано по конкретни случаи.

1.9 Предвиждане на възможност пробацията да се налага вместо възпитателните мерки по Закона за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните (ЗБППМН) – чл. 61 и чл. 64 от НК). Съгласно международните стандарти, установени в постоянната практика на Съда по правата на човека, възпитателните мерки по Закона за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните разкриват репресивен характер и до голяма степен следва да се разбират като наказания. Това важи особено за най-тежките от тях, свързани с ограничаване на правото на придвижване, чиято хуманност и съответствие с международните актове за правата на човека сериозно и от години са подложени на широки дискусии в България с оглед закрила на правата на детето. Изключителната насоченост на пробацията към превъзпитание и безконфликтна социална интеграция на дееца, я прави извънредно подходяща като мярка за въздействие върху непълнолетни извършители, при които наказателната политика има за приоритетна цел превъзпитанието. Пробационната мярка, особено когато е свързана с полагане на труд или ограничения в придвижването, следва да бъде изрично приета от лицето.

1.10 Разширяване приложното поле на института на освобождаване от наказателна отговорност с налагане на административно наказание (чл. 78а от действащия НК). Предлага се възстановяване приложимостта на института към посегателства, извършени от непълнолетни, и по отношение на съвкупности от престъпления.

1.11 Разширяване приложното поле на чл. 424 (приложимост на Закона за административните нарушения и наказания към определени престъпни посегателства). Приетият през 2009 г. Закон за амнистия разкрива

склонността на законодателя да изведе извън наказателната система, макар и еднократно и за ограничен брой фактически извършени посегателства, непредпазливите престъпления, за които е приложим чл. 78а от НК (наказуеми с лишаване от свобода до пет години). Такива престъпления ще бъдат наказани с глоба по административен ред, с което се запазват интересите на държавата и се удовлетворяват превъзпитателните цели на наказателната политика. Така се потвърждава възгледа за близостта на обществената значимост на такива посегателства до административните нарушения. Този възглед може да намери израз в увеличаване броя на посегателствата, към които е приложим чл. 424, както и в изграждането на този режим като институт на Общата част. Неговото приложно поле следва да обхваща част от посегателствата, за които е приложим чл. 78а. Това могат да бъдат тези, за които са предвидени например единствено наказания без лишаване от свобода или лишаване от свобода до една година или по-леко наказание, и представляват първо провинение на извършителя. Техният обхват може да бъде определен и чрез препращане към нормите на Особената част (какъвто е действащият модел).

1.12 Ограничаване на наказателната отговорност за леконаказуеми престъпления, извършени при условията на повторност (специален рецидив – действащ чл. 30, ал. 1 от НК). Предлага се изменение в тази насока, при което правилата за специалния рецидив няма да се прилагат по отношение на умишлени посегателства, наказуеми с лишаване от свобода до три години, и непредпазливи посегателства, наказуеми с лишаване от свобода до пет години, ако е изтекла повече от една година от изтърпяване на наказанието за предходно извършено такова посегателство. Едногодишният срок съвпада с установения по отношение на понятието за повторност при административните нарушения, до които тези категории престъпления се доближават плътно.

1.13 Приложното поле на опасния рецидив (действащ чл. 29) се ограничава, като не се вземат предвид извършените от дееца леконаказуеми престъпления, за които е приложим чл. 78а. За целта се предвижда престъпленията, извършени от дееца като непълнолетен, да бъдат изключени при преценката дали е налице опасен рецидив.

1.14 Намаляване на давностните срокове за наказателно преследване и изпълнение на наказанието за някои по-леки престъпления (тази материя сега е включена в Глава IX от Общата част на НК). Продължителността на давностните срокове у нас на практика надхвърля установената в почти всички други държави в Европа и принадлежи към все по-неактуален репресивен тип наказателна политика. Продължителността на давностния срок се определя от два фактора. На първо място това е периодът от време, след изтичането на който доказването на престъплението и участието на определено лице в него е силно затруднено или не-

възможно. На второ място, това е предвиждането на законодателя за периода, в който личността на деца ще се промени под влияние на естественото ѝ развитие и взаимодействие с обществото до степен, в която ще се прекъсне връзката с извършеното престъпление. След изтичането на този период наказателната репресия не е оправдана, защото се упражнява върху друга личност. Колкото по-леконаказуемо е посегателството, толкова този процес протича по-бързо. В съвременното общество, многократно по-динамично от тоталитарното общество от 70-те години на XX век, тези процеси се развиват по-бързо и следователно предполагат скъсяване на давностните срокове, като се прецени балансът между правата на личността и интересите на държавата за разкриване и наказване на престъпленията. При това да се прецени доколко продължителността на давността съответства на обществената опасност на посегателството, особено за по-леко наказуемите престъпления, като се обмисли възможността за тях да бъде установена минималната двугодишна (съответно тригодишна абсолютна) давност за наказателно преследване и за погасяване на изпълнението на наказанието. Тези срокове са в съответствие с прилаганите в чуждестранните правни системи. Леконаказуемите престъпления са най-близки до административните нарушения, давността за които също е двугодишна.

1.15 Следва да се обсъди възможност приложимостта на НК по място да се изключва за непредпазливи посегателства, наказуеми с лишаване от свобода до три години или по-леко наказание, когато са извършени от български граждани в чужбина. Такива решения се съдържат в много чуждестранни наказателни закони по отношение на престъпления, наказуеми с лишаване от свобода до пет години. Аргументите за това произхождат от преценката на законодателя, че за наказване на тези посегателства е най-подходяща юрисдикцията на държавата по местоизвършването им. Тя осигурява тяхното значително по-бързо наказване в сравнение с наказателната система на националната държава на извършителя, като механизмът за осъществяването му е и значително по-евтин в сравнение с механизмите за наказателно преследване и наказване на престъпление с международен елемент.

1.16 Разработване на специална правна уредба за регламентиране и специфика на престъпления, извършени от млади пълнолетни.

Б. ИЗМЕНЕНИЯ В ОСОБЕНАТА ЧАСТ:

1.17 Преподреждане на главите на Особената част, така че систематичното им място да съответства на законодателната оценка за относителната ценност на съответно засегнатите обществени отношения. Според настоящия законодателен възглед, отразен в чл. 10 от НК, водещо значение има защитата на личността и нейните граждански права, на собстве-

ността и на установения конституционен ред. Това предполага изтегляне на материята по настоящата Глава Втора (престъпления против личността) в началото на Особената част, а на материята по настоящата Глава Първа (престъпления против Републиката) – в нейните последни глави.

1.18 Систематизиране на престъпните състави според техния групов и непосредствен обект и връзката между тях. Това ще улесни не само ориентацията в Наказателния кодекс, който трябва да бъде достъпен за всеки български гражданин, но и систематичното тълкуване на разпоредбите, а това е от значение за правилното им прилагане. Това ще позволи по-лесното идентифициране на разпоредби, които се повтарят или си противоречат, на остарели състави, както и на нормативни празноти и, съответно, отстраняване на тези недостатъци.

1.19 Прецизиране редакцията на разпоредби, чиито състави не отразяват правилно общественото явление, срещу което са насочени. Това ще доведе до повишаване на доверието на обществото в социалната адекватност на НК и годността на му да отговори на действителни обществени потребности. В частност то ще повиши качеството на правораздаването, като намали случаите на колебание и разногласия между различните разследващи органи и съда по отношение на квалификацията. Така то ще съдейства за установяване на непротиворечива съдебна практика, която е сред необходимите признаци на ефективното правосъдие.

1.20 Регулиране на санкционната част на съставите, така че да следват единна законодателна концепция за характера и степента на обществена опасност на всяко престъпление само за себе си и в отношение с останалите. Тази дейност е насочена към пълноценно удовлетворяване на принципа за съответност на престъплението и наказанието, който е непоследователно проведен в действащия НК. Тя включва успоредни процеси по:

– пълна декриминализация на съставите с отпаднала обществена опасност. Това ще разтовари наказателната система от производства, с които не се решават въпроси от действителен обществен интерес, а се подкрепят отрицателни тенденции за ангажиране на правораздавателен ресурс по изкуствени казуси и злоупотреба с правосъдие;

– декриминализация, придружена с обявяване на деянието за административно нарушение съгласно съответен административен закон, когато характерът и степента на обществена опасност предполагат държавна реакция, но не оправдават прилагане на наказателна репресия;

– съгласуване на наказанията с административните санкции, когато състави на престъпления и административни нарушения съвпадат по всички свои признаци, освен степента на обществена опасност, и поради това са предвидени както в Особената част на НК, така и в административен закон. Необходимо е разликата в тежестта на правонарушението да бъде

отчетена, като наказанията да са чувствително по-тежки от административните санкции, а формулировката на разпоредбите да съдържа ясни указания, че административното нарушение явно отстъпва по обществена опасност на престъплението.

1.21 Да се актуализира наказателноправната рамка на противодействието на организираната престъпна дейност и корупционните престъпления в съответствие със задълженията на Република България, произтичащи от Конвенцията на ООН срещу корупцията и Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност, включително протоколите към нея.

ОБОСНОВАВАНЕ НА СПЕЦИАЛНОТО СРЕДСТВО

Извън общите изводи, мотивиращи необходимостта от изготвяне на Концепция за наказателната политика, промените в материалното наказателно право са обусловени и от следните съображения:

а) След 1989 г. в наказателното законодателство устойчиво се проявяват консервативни тенденции. Извършени са фрагментарни, частични, непоследователни и повърхностни изменения на НК, колебливи по отношение на стратегически концепции и почти безкритично повлияни от международни ангажименти. В резултат на това бе нарушена систематиката на НК; възникнаха зле формулирани състави, които невярно отразяват явлението, срещу което са насочени, влизат в стълкновение помежду си или се повтарят, и като цяло рядко се интегрират сполучливо в модела, традицията и езиковите правила на българския наказателен закон.

б) През последните години НК относително изостава от световната тенденция за намаляване на наказателната репресия, която даже е в излишък. Това влияе отрицателно върху ефективността на наказателния закон.

в) В резултат на посочените отрицателни процеси видът и особено размерът на наказанието престават да бъде надежден и устойчив критерий за оценка на обществената опасност на престъпленията. Това е предпоставка за неустойчива съдебна практика, която съдържа противоречиви решения по сходни случаи, както и за нестихваща законодателна активност, задълбочаваща практическите затруднения. Така се подхранват тенденции, свързани с обществено неодобрение на закона и съмнения в професионализма и независимостта на наказателното правораздаване.

Действащият наказателноправен модел позволява да бъдат ясно разграничени по степен на обществена опасност три категории леконаказуеми престъпления:

– На първо място е групата на престъпленията, близки по обществено значение до административните нарушения, за чието извършване при определени условия е предвидено освобождаване от наказателна отговор-

ност и налагане на административно наказание глоба с възможност за кумулция с административно лишаване от права (чл. 78а). Ефектът на икономия на наказателна репресия се оценява като цяло положително. Този ред е приложим за близо половината от престъпленията, предвидени в Особената част на НК, но на практика не се прилага във всички случаи, когато е допустим. Така неговото действие не се отразява съществено на степента на репресивност на наказателния закон.

– На второ място са леконаказуемите престъпления, за които е предвидено наказание глоба, налагано по административен ред (чл. 424). Този режим разтоварва извършителя от наказателна отговорност, включително като съкращават изцяло съдебната фаза на наказателния процес, за престъпления, които също са изключително близки до административните нарушения. Поради изключително ограниченото си приложно поле и той не оказва влияние върху функционирането на наказателната система.

– На трето място са престъпленията, които се преследват по тѣжба на пострадалия.

Описаните категории включват около 250 вида престъпления. Те се обхващат изцяло от особените производства по Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) и представляват над 15 процента от делата, разглеждани и приключвани от съдебната власт на година. На първа инстанция те се разглеждат от едноличен съдебен състав (чл. 28, ал. 1, т. 1 от НПК). От тях само 45 са подсъдни на окръжен съд като първа инстанция. Оттук следва, че изменението на техния материално-правен режим ще се отрази на дейността основно на районните съдилища, в които натовареността е най-голяма. Тези категории дела представляват над 50 процента от делата, които районните съдилища в областните градове не успяват да свършат до края на годината. В момента средната продължителност на наказателния процес при тях е над три месеца.

г) Системата на наказанията съдейства за засилване на репресивния характер на НК. Тя е изградена върху приоритета на тежките наказания, които чувствително ограничават или отнемат завинаги основни права на гражданите.

2. СПЕЦИАЛНО СРЕДСТВО: ВЪВЕЖДАНЕ НА ПРАВИЛА ЗА ЩАДЯЩО ИЗСЛУШВАНЕ НА МАЛОЛЕТНИ И НЕПЪЛНОЛЕТНИ В НАКАЗАТЕЛНИЯ ПРОЦЕС, СЪОБРАЗНО ИЗИСКВАНИЯТА НА МЕЖДУНАРОДНИТЕ ПРАВНИ СТАНДАРТИ В СИЛА ЗА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ.

По-конкретно това се отнася до намаляването в практиката на броя на изслушванията на детето в рамките на целия наказателен процес. Същевременно трябва да се осъществява стриктно и постоянно наблюдение на прилагането на процесуалните норми за работа с деца, пострадали

или свидетели на престъпление, в съответствие с вече въведените в българското законодателство международни стандарти. Особено внимание следва да бъде обърнато на:

- изслушване на детето в подходяща обстановка (например извън съдебната зала в специално проектирани стаи);

- утвърждаване на практиката за събиране на свидетелски показания от дете (допускане на алтернативни помощни средства за изразяване, близки до психиката на детето и стоящи извън формалния процесуален език);

- съдебен контрол върху формулировката на въпросите и начина на разпит от страните, за да се гарантира, че въпросите са разбираеми и подходящи за детето и не го стресират;

- утвърждаване на практиката за избягване ненужния контакт на детето със съдебния процес (разпит чрез видеоконференция) и с обвиняемия и неговия защитник (законова уредба за провеждане на разпит без пряк контакт с тези лица, както и за изолиране на детето в отделно помещение, докато изчаква да даде показания);

- активизиране ролята на педагога/психолога, в чието присъствие се изслушва детето. Международните стандарти изискват активно участие на това лице в хода на изслушването (сведено у нас до пасивно присъствие), с регламентирана възможност за пряка намеса при формулирането и задаването на въпроси и получаване на отговори.

ОБОСНОВАВАНЕ НА СПЕЦИАЛНОТО СРЕДСТВО

Детето е особен участник в наказателното производство, което обуславя създаването на допълнителни правни гаранции за отклонения в правния ефект на общите правила, когато бъдат приложени към дете, за да е налице „приятелско за детето съдебно производство“. Това обуславя създаването на допълнителни правни гаранции за ограничаване на отрицателното (травмиращо) въздействие на процеса върху детето и на рисковете показанията му да не съдействат за разкриване на обективната истина, тъй като са повлияни от стресови фактори и неразбиране на формалните средства за общуване в процеса (формалност на езика, процесуалните роли, пространственото подреждане на съдебната зала и пр.). Съществуването на такъв вид правни норми е необходимо, за да се намали рискът от увреждане психиката на детето.

3. СПЕЦИАЛНО СРЕДСТВО: ПРИЕМАНЕ НА НОВ ЗАКОН ЗА КОНТРОЛ НА ОБЩЕСТВЕНООПАСНОТО ПОВЕДЕНИЕ НА ДЕЦАТА

Отмяна на Закона за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните с приемането на изцяло нов закон за контрол на общественото поведение на децата, напълно съобразен с

действащите за България международни правни стандарти и с особеностите на престъпленията, извършвани от деца у нас.

ОБОСНОВАВАНЕ НА СПЕЦИАЛНОТО СРЕДСТВО

Държавната политика по предотвратяване и контрол на младежката престъпност и общественостановно поведение също не следва единна стратегическа концепция за цели и средства. Националната стратегия за превенция и противодействие на асоциалното поведение и престъпленията на малолетни и непълнолетни, за последен път актуализирана през 2003 г., не съдържа мерки, специално насочени към контрол на криминогенните фактори, на които децата са изложени. Налага се извод за недостатъчно осъзнаване отговорността на държавните органи за предотвратяване и противодействие на престъпността на непълнолетните, стремеж нейното развитие да бъде абстрактно свързвано с патология на правосъзнанието на детето без анализ на нейния произход и принос на негативни институционални практики. Налице са следните недостатъци:

- смесване на понятията за извършител и пострадал от престъпление и прилагане на наказания спрямо деца-жертви на насилие, злоупотреба, експлоатация и други престъпления, независимо дали в резултат на тях детето е развило общественостановно поведение;

- липса на ясно разграничение между наказание и възпитателна мярка;

- възможност за произволно и до голяма степен дискриминационно прилагане на наказателен тип репресия за извършена от дете „противообществена проява“;

- процедурата за налагане на възпитателни мерки няма характер на справедлив процес, като в нея в значителна степен липсват основни гаранции за защита на правата на детето (упражняване на функциите по обвинение и по решаване и контрол от различни органи, състезателност, ефективна адвокатска защита, презумпция за невинност, регламентиран доказателствен процес, познаване и разбиране на обвинението, възможност за изразяване на мнение и пр.).

Тези недостатъци са резултат на до голяма степен механичното запазване на ЗБППМН от 1958 г. Този закон е създаден при действието на репресивен тип наказателна политика, при която се наблюдава прехвърляне на правораздавателни правомощия от държавни към обществени органи (особени юрисдикции). Спрямо него след 1991 г. бе възприет еволюционно-реформистки подход – през 2004 г. законът беше съществено променен в съответствие с принципите на правовата държава, върховенството на закона и равенството на гражданите пред него, както и с изискванията на Конституцията и действащите международни актове за особена държавна закрила на децата. Ефективното прилагане на Конвенцията за права

та на детето и други международни стандарти, както и влизането в сила на новото българско законодателство за закрила на децата, поставят необходимостта от цялостна преоценка на ЗБППМН съобразно основните положения на държавната политика спрямо детето.

4. СПЕЦИАЛНО СРЕДСТВО: ПРОМЕНИ В ДРУГИ ЗАКОНИ

С оглед реализирането на очертаната наказателна политика, да се прецени налагат ли се съответни изменения и допълнения и в:

Наказателно-процесуален кодекс, Закон за съдебната власт, Закон за специалните разузнавателни средства, Закон за Министерството на вътрешните работи, Закон за правната помощ, Закон за отговорността на държавата и общините за вреди, Закон за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност, Закон за подпомагане и финансова компенсация на пострадали от престъпления и други.

VI. ОРГАНИЗАЦИОННИ МЕРКИ

За успешното постигане на целите, заложи в Концепцията, е необходимо предприемането на следните организационни мерки:

– хармонизиране дейността на органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт и на местното самоуправление за реализиране на наказателната политика на държавата;

– подобряване на взаимодействието между органите, които имат правомощия, свързани с противодействието на престъпността;

– финансово обезпечаване на противодействието и контрола върху престъпността;

– съобразно позицията по отношение съпровождането на наказанието лишаване от свобода с полагане на труд да се предвидят възможности за работа на лишените от свобода срещу съответно заплащане;

– регулиране на отношението между държавните органи и създадените множество неправителствени организации, имащи отношение към противодействието и контрола върху престъпността, и по-конкретно ползването от държавата на създаваните от тези организации продукти;

– систематизиране и регулиране на информационния обмен между държавните органи от съдебната и изпълнителната власт и по-конкретно включването в наблюдението и оценката на престъпността на органи, които извършват по закон дейност, близка до противодействие и контрол върху престъпността (държавни агенции, комисии и други за закрила на определени категории граждани, за изземване на имущества, за подпомагане и т.н.);

– разработване и прилагане на единни показатели и методики за наблюдение и информационен анализ на престъпността и действието на законодателството. Продължаващата липса на Единна информационна си-

стема за противодействие на престъпността, на уеднаквена методология за статистическо наблюдение и оценка на престъпността пречатства възможността действието на наказателния закон да бъде устойчиво наблюдавано и оценявано по единни методи и показатели. Това възпрепятства и необходимостта ефектът от законодателните инициативи бъде предвиждан във висока степен на вероятност, особено когато те имат по-радикален или по-комплексен характер. По този начин е застрашено провеждането на реформата и обществената подкрепа за нея, защото както съображенията в нейна полза, така и възраженията срещу нея могат да бъдат подкрепени със статистически твърдения;

– създаване на институционална структура за криминологични анализи, провеждането на които да предхожда предприемането на законодателни промени.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Противодействието и предотвратяването на престъпленията като елемент от гарантиране на правовия ред и правата на гражданите е съществена част от общодържавната политика. Това е основната цел, довела до разработването на тази Концепция, върху която и следва да се насочат съвместните усилия на компетентните институции.

СТАНОВИЩЕ ПО КОНЦЕПЦИЯТА ЗА НАКАЗАТЕЛНА ПОЛИТИКА И НОВ НАКАЗАТЕЛЕН КОДЕКС

Петър Раймундов,
прокурор, завеждащ отдел ИАМР във ВКП

Не съществува съмнение относно необходимостта от Концепция за наказателна политика на държавата и от нов Наказателен кодекс. Това е и официалното виждане на Прокуратурата на Република България.

I. Предложеният проект от м. май 2009 г. на Министерството на правосъдието, като цяло, не съответства на действителното състояние на престъпността, спазването на законността и ефективността на наказателното законодателство в страната.

1. Разкриваемостта на престъпленията е под 50 % спрямо регистрираните и в пъти по-малка спрямо реално извършените. Престъпленията за поръчкови убийства и други тежки престъпления, в по-голямата си част остават неразкрити, няма престъпни състави за т.нар. „сива икономика“, за незаконно строителство, за неплащане на осигурителни вноски, за престъпления с предмет недвижими имоти и други тежки посегателства върху интересите на гражданите, обществото и законността.

2. Системата на регистриране на заявителския материал и отчитането на разкриваемостта на престъпленията са предоставени само на МВР, с очевидната ведомствена заинтересованост и необективност, без наличието на насрещен външен контрол.

3. Условията на труд, материалните средства и заплащането на полицейските служители остават непривлекателни, с което мотивацията за работа е рязко снижена. Същевременно, това положение е силна корупционна предпоставка и така се обясняват множество неблагоприятия в дейността на МВР – като изтичане на информация, полицаи на двоен щат – единият в МВР, другият в престъпните групировки.

4. Сътрудничеството на гражданите с органите на МВР е твърде проблематично, предвид риска от разкриване на това сътрудничество по официален път, например със закон, каквато практика има по отношение на отделни категории бивши служители на МВР.

Асоциация на прокурорите в България

5. Делата в досъдебно производство се отлагат многократно при предявяване на материалите поради неявяване на адвокати. Идентично е положението и в съдебно заседание. Има дела с десетки пъти отлагане на съдебното заседание поради неявяване на подсъдими или техни защитници, без елементарно законодателно противодействие.

В резултат на посочените дотук съществени негативни положения, Република България е осъждана от ЕСПЧ – Страсбург, преобладаващо за забавено разследване, забавено съдебно производство, нарушени права на гражданите от полицията и други органи на наказателното производство. Не е достатъчно ефективна работата на разследващите и прокурорските органи в борбата с икономическите престъпления, корупцията, финансовите престъпления, организираната престъпност и др.

II. По тези и други тревожни въпроси относно положението в страната Концепцията за наказателна политика не взема отношение. Тя не е съобразена още и със следните съществени обстоятелства.

1. Концепцията няма връзка със състоянието на икономиката, трудова заетост, образованието и професионалната квалификация на младежите, както и с повишената безработица в определени райони и сред определени социални и етнически прослойки от населението в страната. Тя не отправя необходимите послания към компетентните държавни органи да ограничат действието на посочените криминогенни фактори.

2. Концепцията не изисква от всички държавни органи (МС, НС, Съдебната власт) формирането на ясно изразена държавническа воля относно определянето и спазването на необходимата законодателна рамка за определяне на наказанието. Напоследък НС, под натиска на гражданството, прие рестрикции за прилагането на съкратеното съдебно следствие, което показва, че липсва единен и последователен подход по същия въпрос.

3. В Концепцията не е намерила място очевидната необходимост от съчетаване на изискването за икономичност на санкцията за леките престъпления със задължителната сериозност на санкцията за тежките престъпления, т.е. липсва ясно очертан диференциран подход при определяне на санкцията.

4. В Концепцията не е възприет европейският и световният опит за решително увеличаване на относителния дял и номиналния размер на наказанието по НК – глобата, както например е в Германия и САЩ, а у нас все още има наказание глоба в НК от 300 лв., което нито респектира, нито възпитава (за справка – на български гражданин в Германия беше наложено освен наказание лишаване от свобода, за контрабанда, още и

глоба в размер на 120 000 евро, и нито той, нито журналистите възразиха, че глобата е прекомерна, значи тя е била съответна).

5. Концепцията също така не предвижда разширяване на приложното поле на наказанието лишаване от права, което при сегашните условия е наложително. Може ли лице, извършило престъпление, да бъде депутат? Може ли извършителят на данъчни измами и източване на ДДС да има юридическа възможност да се освобождава от задължията фирма и да регистрира нови фирми, без да са погасени задълженията на приходните?

От името на Прокуратурата заявявам, че тежките икономически престъпления следва да имат за задължителни последици лишаване от съответните права по същия предмет, т.е. гражданска смърт, а тежките криминални престъпления да водят до лишаване от някои публични права - например пасивно избирателно право.

6. Концепцията за наказателна политика не предвижда необходимата наказателно-правна регламентация за новите негативни явления: липсват престъпни състави за сивата икономика, незаконното строителство, измамите с недвижими имоти. Понятия като „длъжностно лице“ и „длъжностно престъпление“ имат променено материално съдържание. Това са все „нови престъпления“ и променени институти, за които трябва да се предвиди съвременна законодателна рамка с ефективно приложение.

7. В Концепцията липсват предложения за необходимите промени в НПК – досъдебно производство, заради прекомерния му формализъм, и съдебното производство, заради необходимостта от неговото ускоряване в основната, въззивната и касационната инстанция.

Необяснимо е въззивният съд да притежава и пълната компетентност по съществото на делото, наравно с основния съд, и въпреки това да връща делото на същия съд неограничен брой пъти – това не е въззивно (апелативно), а второинстанционно контролно-отменително производство, което беше отменено със ЗИДНПК, ДВ, бр. 21/1998 г.

Необяснимо е ВКС да връща делото също неограничен брой пъти, когато в други страни (Франция), откъдето е заимстван моделът на касационното производство, връщането е само еднократно.

Необяснимо е ВКС, според Конституцията, да е натоварен да упражнява контрол за точното спазване на закона от всички съдилища, а потвърдителните решения на въззивния съд и тези, с които се смекчава положението на осъдения, да не подлежат на редовен касационен контрол. По тази категория дела ще се създава регионална (местна) практика, в нарушение на чл. 124 КРБ.

8. В Концепцията липсват необходимите социални аспекти в наказателната политика на държавата, като например:

- осигуряване на обучение и работа на лишените от свобода;
- осигуряване на задължителен минимум образование и придобиване на професия от всички лица до навършване на определена възраст;
- промяна на насоката на възпитателното въздействие върху непълнолетните извършители на престъпления чрез въвеждане на задължително лично възстановяване на вредите от престъплението, както и задължителното обхващане на такива лица в образователни и професионални форми на обучение за придобиване на професия.

9. В Концепцията не се предвижда създаването на нормативни, организационни и други условия за формиране на единен държавен и граждански подход по наказателна политика, провеждана от МС, НС, Съдебната власт, адвокатурата и др., чрез издигане на първостепенната регулираща роля на закона и неговото неотменно зачитане от институциите и гражданите, както и необходимите гаранции за това.

III. Външно погледнато, проектът за Концепция е подходящ за една богата и напреднала страна, където престъпността във всичките ѝ възможни форми не е проблем. При наличието, обаче, на посочените по-горе общоизвестни обстоятелства, Концепцията е неадекватна на действителното положение в страната и поради това не е в състояние да го промени по никакъв начин.

Считам, че при съобразяването и с направените бележки, Концепцията би съставлявала вярно отражение на проблемите в наказателното правоприлагане у нас и по този начин би спомогнала за решаването им.

ПОГЛЕД И ИДЕИ ОТВЪН

ОБЩ ПЛАН ЗА ОПРОСТЯВАНЕ РАБОТАТА НА ПРОКУРОРА

Дато Стейнхаус,
*съветник на главния прокурор
на Република България*

1. Въведение

Опростяването работата на прокурора не трябва да бъде самоцел. То трябва да се прилага, за да се подобри представянето на организацията в усилията ѝ за намаляване на престъпността, трябва да допринесе за нейната ефективност и надеждност, като „произвежда“ повече и по-добри интервенции. В резултат от него, престъпниците трябва да се страхуват от българската прокуратура, а гражданите, спазващи закона – да я обичат.

Постигането на тези цели означава промяна, и то повсеместна промяна. А промяната е сложно нещо. В литературата, разглеждаща промяната, цари единодушно схващането, че променянето на дадена организация не означава да се адаптира само един от многото фактори в сложното ѝ тяло, а всичките, като почти едновременно с това се разглеждат и техните взаимовръзки. В известния си бестселър за добре работещи организации „В търсене на съвършенството“, Peters и Waterman използват модела на 7-те S, първоначално развит от компанията Mc Kinsey, за да опише тези фактори:

Споделени ценности (Shared values), Стратегия (Strategy)
Структура (Structure), Системи (Systems),
Способности (Skills), Стил (Style) и Служители (Staff).

Могат, разбира се, да се използват и много други модели с приблизително същите отправни точки. Трябва внимателно да се вземе предвид взаимовръзката между различните елементи в организацията. Досега българската прокуратура в опитите си да постигне промяна, като че ли се концентрираше върху стратегията, служителите и способностите, за да подобри представянето си, напр. за да посрещне стандартите на Индекса за реформа на прокуратурата.

Асоциация на прокурорите в България

Аз ще използвам системата на Mc Kinsey за 7-те S като насока за излизане с предложения за промяна, но искам още веднъж да подчертая, че опростяването работата на прокурора не е техническа операция, при която един по един елементите могат да се променят и/ или заменят. Живото тяло на организацията ще гарантира, че промяната на една част от нея значително ще промени положението и на другите части. От друга страна, промяната на една част може да се окаже неуспешна, ако едновременно не се подхванат и останалите. Това не означава, че в краткосрочен план нищо не може да се промени. Точно обратното, но за да се постигне дълготраен, добре внедрен резултат, за предпочитане е да се предприемат мерки на базата на набор от споделени ценности, които да са тясно свързани с причината за съществуването на организацията и нейното място в обществото. Нека, в подкрепа на казаното, да вземем като пример указанията. Без съмнение те могат и ще опростят работата на прокурора, но при непроменени други обстоятелства, това би означавало само, още повече прокурори да са по-малко натоварени.

Качеството на интервенциите може да се повиши, но не и тяхното количество и прокурорите вместо да станат „по-независими“, може да отидат в противоположната посока, разчитайки твърде много на тези указания. Така, за да се постигне целта, за което указанията са само едно средство, трябва да се предприемат цял набор от съпътстващи мерки, касаещи другите S.

Нека да се спрем по-подробно на това, което могат да ни предложат и да изберем кои от тях са най-приложими за постигане на нашата цел.

2. Споделени ценности.

Споделените ценности в никакъв случай не са само теоретично понятие. Те са необходима предпоставка за това всяка организация да избере своето място на пазара, в това число и обществените организации. Има голяма разлика за цялата организация дали целта ѝ е да накара влаковете да се движат (за предпочитане навреме) или безопасно да превозва пътници. В първия случай в организацията ще преобладават техниците и инженерите, във втория – по-важен ще е обслужващият персонал и удобството на железопътните гари. По същия начин една прокуратура, която цели да се справи с престъпността ще се държи различно от друга, която възнамерява да раздава правосъдие или трета, която иска да се спазват обществените норми. В първия тип ще има много по-силен акцент върху правомощията на следователите отколкото във втория, докато третият може да е смесен.

Следователно, споделените ценности, независимо към кой вид спадат, трябва да са се установили стабилно в цялата организация, за да преопределят действията на всеки един от членовете ѝ в желанието му да

изпълни мисията си в обществото. Да се направи така, че прокурорът да бъде обичан и мразен едновременно, по мое мнение, може да се постигне само, ако той подхожда към престъпността по последователен, надежден и предсказуем начин; ако постига приемлив брой интервенции (присъди или споразумения) спрямо броя престъпления в обществото, но тези интервенции не са предприети едностранно, за да се постигне само една от целите на наказанието напр. реабилитиране на нарушителя за предотвратяване на рецидивизъм, а се обръща внимание и на нуждите на другите групи (пострадали, спазващи закона граждани и потенциални правонарушители); ако успее да намери баланс между различните аспекти на качеството (бързина, строгост, сигурност и справедливост) или казано накратко: ако е способен да изпълни един доста сложен балансиращ акт, за който ще се окаже, че много трудно ще срещне широко обществено одобрение, камо ли благодарност. Независимо от това, трябва да се опита.

Това може да се обобщи посредством матрица:

Нарушител	Пострадал	Потенциален правонарушител	Спазващ закона	гражданин
				Сигурност
				Бързина
				Справедливост
				Строгост

На всяка клетка от матрицата трябва да се обърне нужното внимание. Решенията в наказателната политика трябва да се вземат като систематично се проверява какво може да се случи в останалите клетки.

И така да повторим: да не се отделя твърде много внимание на дребните престъпления за сметка на справянето с организираната престъпност; да не се акцентира твърде много върху справедливостта като се пренебрегва поговорката „забавената правда е отказана правда“; да не се надценява строгостта, като се забравя за справедливостта, и т.н и т.н.

За да се осъществят тези, или други, ценности, които трябва да бъдат споделени, те трябва да се изучават на конференции, да се обсъждат на срещи и да станат неразделна част от всички други S.

3. Способности.

Няма да се спирам на техническите способности на българските прокурори. Според мен, те са повече от добре развити дори и в сравнение с много други европейски държави.

Това, което им липсва, обаче, е на първо място способността да възприемат действията си като средство за постигане на по-висока цел; да излязат от индивидуалните дела и да погледнат цялата картина. Тази не-

способност е тясно свързана с отсъствието на външна ориентация, която трябва да се създаде чрез внедряване на споделени ценности у прокурорите. Те са закотвени в ежедневната си работа и донякъде така и трябва да бъде. Но на тях, също така, трябва да им бъде зададена рамка, от която обществените ценности да бъдат добавени към ежедневната им работа. За тази цел могат да послужат курсовете по управление при условие, че не се занимават само с въпроси свързани с управлението на персонала, а разглеждат управлението в широкия смисъл на думата.

Втората тема, която трябва да бъде засегната в този контекст, е липсата на самоуважение у българските прокурори в сравнение с тези в много други европейски държави. Те, сякаш нямат никакъв вътрешен порив да действат като независими индивиди, отново на базата на общи ценности, каквато трябва да бъде ролята на прокурора. В същото време, трябва да се отбележи, че такава независима професионална нагласа е от полза само в ситуации, изискващи истински професионализъм и би усложнила по-стандартните действия на прокуратурата. В случаите на обичайна лека престъпност, например, прокурорите трябва да спрат да се фокусират върху „върховната“ справедливост, а по-скоро да се съсредоточат върху бързината и предсказуемостта. Указанията могат да им помогнат да усвоят този подход. При сложни дела, обаче, професионалната независимост е изключително необходима, за даване указания на полицията и поемане водещата роля в процеса на разледване.

Безспорно, дори и независимите прокурори трябва да носят отговорност и да бъдат наблюдавани, но не толкова на ежедневно, колкото на общо ниво – Какъв тип прокурор е този? Какво е принципното му поведение? Склонен ли е да поема рискове? и т.н.

Дейности, които трябва да бъдат организирани: курсове по управление в по-широк смисъл, така че да засегнат повечето от споменатите по-горе компетенции. Такъв примерен курс би могъл да бъде предоставен на прокуратурата, ако тя желае.

4. Служители.

Българската прокуратура е пренаселена, по този въпрос вече сме единодушни. В същото време, обаче, има недостиг на служители в смисъл, че за много работи липсва точният човек на точното място. От една страна, огромен брой свръхквалифицирани хора се занимават с дела, които са далеч под интелектуалните им способности, а от друга – е трудно да се намират прокурори, които да поемат по-сложните дела. Трудно се намират опитни прокурори за управленски позиции, особено в София, докато същевременно, се наблюдава липса на мобилност в по-малките прокуратури.

По мое мнение, трябва да се промени системата за кариерно развитие на служителите. В тази връзка ще се върна на направено по-рано пред-

ложение за кариерно планиране за всеки един от прокурорите. Това означава, че още с постъпване на работа на прокурора, отделът за набиране на персонал, ще трябва да започне да планира по-нататъшното му развитие, безспорно въз основа на представянето му и с одобрението на ръководителя му. На пръв поглед една такава система може да противостои на правото на всеки прокурор – в определените граници – да се кандидатира в някакъв вид конкурс за определена позиция, за което крайното решение е на Висшия съдебен съвет. Добре известно е, обаче, че съществуващата система търпи много критики, които няма да споменавам тук. Какво би могло да попречи на Главния прокурор на Република България да въведе система за кариерно планиране, за да направи своите предложения пред Висшия съдебен съвет, оставяйки вината за всякакви непонятни решения изцяло у него? Разбира се, и при тази система ще има хора, които да са недоволни от направените предложения. Но поне предложенията ще са направени на базата на стандартна система, която за предпочитане се използва еднакво за всички, и които могат да се анулират от Главния прокурор. ВСС няма да изгуби никой от прерогативите си и прокуратурата ще може да послужи за пример на цялата българска администрация по предсказуемост и отвореност в областта на професионалното развитие.

Дейност: Да започне обмислянето на въвеждане на система за кариерно развитие.

5. Системи.

Системите представляват различните процеси, които са поставени така, че организацията да е годна за работата си: система за управление на делата, системи за подбор на персонал, системи за кариерно развитие, ИСТ системи и други подобни. Тези системи отразяват стила на организацията – йерархична или отдолу-нагоре, бюрократична и избягваща поемането на рискове или енергична и поемаща рискове.

Всички системи, които може да си представи човек и определено онези, които предстои да се обсъдят тук, трябва да се вписват в една цялостна система, чиято рамка е зададена от българското законодателство от Наказателно-процесуалния кодекс, и в по-малка степен от ЗСВ.

Според мен, прокуратурата и българската наказателно-правна система като цяло, са обречени да останат дълбоко неефективни, освен ако за начало не се извършат драстични промени в съответното законодателство. В резултат на всякакви непонятни и, от гледна точка на върховенството на закона, ненужни рестрикции, българските прокурори внасят в съда и на районно и на окръжно ниво, не повече от малко под 60 000 дела годишно. Средно това прави по около 30 дела на прокурор годишно, съответно по 2,5 месечно.

Този факт може да се преглътне, ако всички тези дела бяха свързани с вида престъпления (корупция, организирана престъпност и други сериозни правонарушения) донесли на Българи лоша слава в Европа, макар и донякъде незаслужено. Но това не е така: както вече казах, огромен брой от тези дела са незначителни или средно сложни. Това не означава, че такива дела не трябва да се гледат или да се възприемат като маловажни – точно обратното. Ефективното справяне с леката престъпност ще обслужи интересите на много българи потърпевши от кражбата на кокошки или на вещи от коли. По-скоро искам да кажа, че във всички случаи общият резултат е твърде скромен, за да впечатли сериозно някоя от групите споменати в матрицата. Вследствие на което, нито престъпниците се страхуват от системата, нито спазващите закона граждани и пострадали, я обичат.

Този общ план не е мястото, където да се разглеждат в големи подробности промените, които трябва да се направят, но ако прокуратурата желае и изведе това като приоритет, с лекота бих направил 10 предложения, които усилват позицията на прокурора без да подкопават тази на правонарушителя до степен, която би била неприемлива за останалата част от Европа. Сред тях значими биха били онези предложения, касаещи последици за наказанието, произтичащи от признания, направени пред съда; разпоредбите какви указания да се дават на полицията по чл. 52 (3) от НПК и чл. 46 (3) от НПК, отнасящ се до отчетността пред горестоящите.

След като законът вече е адаптиран и приведен в съответствие със ситуацията в другите страни-членки на ЕС, прокуратурата трябва да започне да търси практически решения съгласно новата (или дори старата) законова рамка. Що се отнася до системата как да се дават указания на полицията, като начало за преразглеждане на взаимоотношенията може да послужи начинът, по който полицията бива уведомявана за (вероятно) извършено престъпление, дали трябва да се използват принудителни мерки (като задържане в следствения арест) и накрая – с какъв тип нарушител имаме работа. Ако не се касае за по-особен случай, полицията трябва да бъде оставена да действа сама на базата на общи инструкции от прокурора, свързани с вида на въпросното престъпление.

Резултатът от такъв подход ще бъде, че в 70-80% от случаите, за които пострадалият е сигнализирал в полицията, прокурорът ще бъде уведомен за извършеното престъпление едва, когато полицейският доклад е на бюрото му. По този начин пострадалите ще бъдат стимулирани да сигнализират в полицията, а не да отиват в прокуратурата. Едва когато случаят вече е в прокуратурата, прокурорът може да се свърже с полицията и по-точно само ако не е доволен от качеството на полицейския доклад и върне делото обратно.

В останалите 20-30% от случаите прокурорът действително трябва да поеме водещата роля. Той трябва да определи обхвата на разследването, да наблюдава качеството на доказателствата и времето инвестирано в случая съпоставено с вероятния изход по отношение на наказанието. Ще бъде ли спазващият закона гражданин впечатлен от резултатите от делото или времето и парите биха могли да намерят по-добро приложение, ако бяха насочени в друга посока? Ще започнат ли престъпниците да се страхуват от обвинението поради внасянето на делото в съда?

Преразглеждането на взаимоотношенията между прокурора и полицията, оказва се, е от изключително значение за повишаване ефективността на прокуратурата. Една по-резултатна и ефективна прокуратура може да зацikli, ако полицията се окаже неспособна да предложи повече дела. Оттук следва, че трябва да се повиши и резултатността на ниво разследване, а ако това не стане, още повече прокурори ще стоят без работа.

Ролята на прокурорския помощник – да се върнем на него – трябва да се състои в подпомагане на прокурора в тежките дела по отношение на всякакъв вид практически неща. При по-леките дела трябва да прави предложения как да приключи делото, дали да се внесе в съда или да се търси приключването му със споразумение, ако законът го позволява. Прокурорският помощник може дори да бъде използван за изготвяне на актове по делото, водейки се от указания, както и да коментира случаи, при които тези указания не са приложими предвид характеристиките на делото.

Прилагането на всичко това в действие, за предпочитане след изменения в закона, но дори и преди това, значително ще допринесе за създаването на разследващи органи, все още под надзора на прокурора, но в състояние сами да си вършат работата. Предприемането на тази стъпка ще допринесе и за по-добрия имидж, както на полицията, така и на прокуратурата. Освен това, така ще се покаже, че недоверието не е добра основа за сътрудничество.

Системата за докладване на дела пред по-горестоящи прокурори е другото нещо, на което трябва да се обърне внимание. Отделя се много време за организирането на процеса на ниво конкретно дело и от страна на докладващия и от страна на четящия доклада. Това трябва да се промени. Самоуважението не се насърчава чрез третиране на по-нисшестоящите прокурори като деца. Така те само ще започнат да се държат като такива. Системата със справките, казано накратко, трябва да се промени в посока от ориентация към конкретното дело към един по-обобщаващ подход.

Дейности: Да се направят изменения в закона по теми, които допълнително ще се разглеждат.

Да се прави ясно разграничение между делата, при които водеща роля има прокурорът и тези, които трябва да се оставят на разследващите.

Да се разработят указания за полицията, която да бъде обучена как да ги прилага.

Помощник-прокурорът да бъде внедрен и на ниво районна прокуратура.

Да се разработят обучителни курсове за повишаване самоуважението както на прокурорите, така и на разследващите.

Да се променят системите за отчетност от индивидуално към общо ниво.

6. Структурата на организацията.

Агентите на промяната обикновено са склонни да започнат с промяна на структурата на организацията. Това е лесният начин. Но без внимателно да се вземе предвид и да се обърне нужното внимание на взаимодействието на структурата с останалите S, това няма да доведе до значителен резултат. Както каза веднъж един бивш председател на най-големия пенсионен фонд в Холандия: нали не очаквате зайците да променят навиците си, само защото сте им преустроили клетката. И той е напълно прав. Това, разбира се, изобщо не означава, че промяната в структурата на организацията не е важна или дори необходима. В българската прокуратура, например, могат да се спестят много пари като се закрият голяма част от малките прокуратури, 65% от които работят с по-малко от 5 прокурора. Различията между тези прокуратури и по-големите, са огромни. Докато при последните, и особено в София, стаите на прокурорите са затрупани с дела, по които те знаят какво да правят, но не и откъде да започнат (също като младият султан при първата му среща с неговия харем), първите седят и чакат някое дело да се появи отнякъде. В съответните районни съдилища, ситуацията навярно не е много по-различна. Оттук следва, че когато делата са малко, има голяма вероятност качеството да спадне, защото е трудно да се гради опит и рутина. И когато дойде някое сложно дело, няма да е лесно да се разреши правилно. Прокурорите в малките градове, особено когато работят там от дълго време, може да се окажат податливи на корупция. А ако това не се случи, при всички случаи ще им бъде трудно да се въздържат от интензивни контакти с местната администрация и политици. Така че има достатъчно причини за промяна в структурата. Наясно съм, че българското законодателство касаещо структурата на съдебната власт определя еднакви структури за съдилищата и прокуратурите, така че те трябва да вървят заедно. Наистина ли е невъзможно във времена на финансова криза и с ново правителство, да се приемат смислени предложения?

Предложения, които вземат под внимание разстоянията, които българските граждани трябва да изминат до най-близкия съд и инвестициите в нови сгради за съда и прокуратурата, но също така отчитат цената на всички онези прокурори и съдии, които нямат работа през по-голямата част от работния ден, докато техните колеги в София едва се справят с делата си. Защо те да не бъдат подкрепени от своите колеги от близки райони? Това би бил естествен стимул за по-голяма мобилност. Първата стъпка в тази посока би било събирането на информация за малките прокуратури и на товареността им, тяхната мобилност и т.н., както и изчисляването на средствата, които биха били спестени при каквато и да била форма на концентрация.

Друг въпрос, стоящ пред промяната в структурата на българската прокуратура, е връзката между кабинета на Главния прокурор и прокуратурите по места. Не твърдя, че изцяло трябва да се премахне йерархичната структура на прокуратурата. Мисля си само, че йерархията може да е организирана по различен начин – такъв, че няколко проблема да се решават наведнъж. На първо място липсата на единство в организацията. Прокурорите от Бургас и Пловдив, от Смолян и Плевен, от Самоков и Варна, не се възприемат преди всичко като представители на българската прокуратура, а като местни прокурори. Това чувство може да се окаже сериозна бариера пред създаването на споделени ценности и общи цели. Техните ръководители споделят същото чувство, както и техните ръководители (в апелативните прокуратури). В резултат на това, те ще служат най-напред на интересите на местните прокуратури, а няма да се идентифицират с общите интереси на българската прокуратура. Осъзнавам, че една такава изначално местна ориентация никога няма да изчезне напълно, както и че не би трябвало. Но възприемането на нови ценности в прокуратурата може да се окаже много по-трудно, когато всеки ръководител на средно управленско ниво ги интерпретира по своему и когато има прекалено много нива. Липсата на спойка в организацията може значително да се намали, ако съществуваха директни връзки на структурно ниво и обсъждане на общи теми между Главния прокурор (неговия кабинет) и всички окръжни прокурори. Знам, че е събран много статистически материал и се осъществява финансов контрол, но доколкото ми е известно няма предварителен ангажимент относно „продукцията“ и нейното качество, както и няма такива неща като планиране и контрол. Няма да се спирам повече на този въпрос, защото съм наясно с опасенията, но ако темата все още представлява интерес, с удоволствие ще изляза с по-подробни предложения и тяхната връзка с опростяването работата на прокурора.

Дейности: Събиране на информация за ефективността на малките прокуратури в сравнение с големите.

Събиране на информация за разумните разстояния до най-близкия съд.

Започване на дискусия във ВСС по темата.

7. Стил.

Различни елементи от това последно S вече бяха споменати при разглеждането на другите теми. По отношение на йерархичността – липсата на мобилност и тенденцията към скриване зад леки дела. Друга страна на темата за стила, която трябва да се обсъди, обаче, не е йерархията като такава, а последиците, които тя оказва върху голямото поле на действие и възприемането. Апелативната прокуратура йерархично доминира над окръжната по отношение на основната работа на прокурорите. Защо? Нима работата на един прокурор на апелативно ниво е по-сложна от тази на окръжно? Нима е по-опасна? Нима е по-обществено значима? Аз не мисля така. Епицентърът на битката е в първоинстанционната прокуратура, която трябва да се занимава с разследващите, която (трябва да) взема рисковани решения на базата на оскъдна информация и може да бъде наказана за това.

По много дела на апелативно ниво всичко вече е казано и направено и с изключение на по-големите и социално по-значими дела, като че ли се обръща малко внимание на действията на втората инстанция. Нима тези факти стимулират първоинстанционните прокурори да поемат рискове? Аз не мисля така. Тъкмо обратното. Забелязах много гняв насочен към онези по-високо платени и с по-висок статут апелативни прокурори, които носени от лекия бриз на отминаващото време, се занимават с дела, повечето от които са доволно остарели и незначителни. Защо, питам аз, апелативната прокуратура е в тази позиция?

Могат да се добавят още много елементи на стила, като напр. склонността на прокурорите да се оплакват помежду си колко са натоварени, докато един поглед е достатъчен да установи, че поведението им противоречи на това твърдение. Много български прокурори изглеждат така, сякаш имат цялото време на света. Не за това, обаче, им се плаща, колкото и това заплащане да е умерено в сравнение с другите страни в ЕС.

На последно място, но не и по значение, искам да спомена вътрешната ориентация на много от прокурорите. Те смътно осъзнават ролята си в обществото. Оплакват се, че не са ценени (обичани) от широката публика, но не се замислят как да си изградят по-положителен имидж. Те са хора на закона в тесния смисъл на думата, занимават се с дела, а не с престъпността като (социален) проблем. До голяма степен те са невидими за обществото, така че как могат да очакват благодарност?

Мога да напиша още много страници, но няма да го направя. Това, което се опитах да направя, е да обясня, че опростяването работата на

прокурора, чисто технически, не е толкова трудно. Но постигането на устойчив резултат, може да се окаже безполезно. Когато се обмислят промени в прокуратурата трябва да се имат предвид всичките S. Трябва да се преценят колкото може повече вероятни последствия. Но аз все пак вярвам, че си струва усилията, защото българската прокуратура може да доведе до промяна в обществото.

Струва ми се, че една последна бележка е оправдана. За да се измерят действително последиците от промяната върху развитието на престъпността в България и да се установи степента на одобрение у хората, не трябва да се пренебрегват проучванията върху пострадалите като възможен инструмент. Доколкото знам, няма да е трудно да се намери финансиране за такава дейност, която още веднъж би демонстрирала откритостта на България.

ПРАВНАТА НАУКА В ПОМОЩ НА ПРАКТИКАТА

Поредица „Европа на български“
(или „Основното за ЕС“)

8. НЯКОИ КЛЮЧОВИ ПОЛИТИКИ НА ЕС

*Д-р Атанас Семов,
зам.-председател на 41-то Народно събрание,
директор на Института по Европейско право,
четвърта част*

Неведнъж вече стана дума: ЕС не е държава, макар да носи някои белези на държавността. Нещо повече, един от значимите проблеми пред европейската интеграцията е именно противоречието между конституциите на ДЧ, защитаващи държавния суверенитет, и Учредителните договори, ограничаващи този суверенитет в полза на наднационалната Общност. И наистина, всички конституции претърпяват промени, допускащи прехвърляне на част от държавната власт върху новото формирание. Така Европейските общности биват овластени в определени отрасли с изключителните правомощия единствено те да могат да предприемат действия, а държавите се задължават да се подчиняват (да изпълняват). УД никъде не правят изчерпателно изброяване, но в доктрината (и това е възпроизведено в Конституцията за Европа) се приема, че ЕС има изключителна компетентност по въпросите на общата търговска политика и Митническия съюз, опазването на ресурсите в риболовната политика, валутната политика, защитата на конкуренцията – в тези области ДЧ не могат (или могат само ако ЕС ги натовари) да предприемат самостоятелно действия и вместо тях действа ЕС чрез своите органи. В други области (вътрешния пазар, социалната политика, земеделие и риболов, защита на потребителите или на околната среда, транспорт, енергетика и др.), ДЧ запазват право за самостоятелни действия, но на ЕО е предоставена възможност „субсидиарно“ (заместващо) да взимат всички мерки, които

на съюзно равнище биха дали по-добър резултат, отколкото на национално. Предвидени са възможности ЕС да взема мерки – вместо ДЧ или за координиране или подкрепа на техните усилия множество мерки в редица други области, сред които индустрия, данъчно облагане, туризъм, научни изследвания и технологично развитие, трансевропейски мрежи, здравеопазване, образование, култура и професионална квалификация и др., на всяка от които е посветен отделен дял в Договора за ЕО.

Без да проследяваме подробно политиките на ЕС, е нужно да добием най-обща представа поне за основните от тях:

1. Едно от най-важните средства за постигането на целите на Европейските общности е **Общата търговска политика (ОТП)**. Със своите близо 500 млн. население (при това високо платежоспособно) ЕС е най-големият пазар в света! Годишният продукт на глава от населението в Общността за 15-те ДЧ преди 2004 г. възлизаше над 17 000 евро, след разширяването слезе на около 13 000 евро. Премахването на вътрешните граници между 27-те и въвеждането на единната валута направиха този пазар най-динамичен и жизнеспособен.

Интересът към него от страна на външни за Общността стопански субекти и износът към трети страни са с огромни мащаби и се нуждаят от обща и универсална регламентация. Всички „външнотърговски“ дейности на страните-членки са подчинени изцяло на изключителната компетентност на ЕО, която обхваща сключването на търговски и тарифни споразумения, изменението на тарифите, установяването на единни мерки за либерализация на търговията, единна експортна политика, мерки за търговска защита, вкл. и в случаите на дъмпинг или субсидиране. (Нека отново ясно да посочим, че всеки търговски договор с някоя от 15-те ДЧ всъщност се сключва с Европейската общност като цяло, тъй като единствено тя е компетентна да сключва международни търговски договори!) В отношенията ѝ с външните субекти, ЕО използва различни форми в зависимост от урежданата материя:

- Споразумения за създаване на митнически съюз (със страни като Турция, Малта и Кипър);

- Споразумения за свободна търговия (с онези страни от ЕАСТ, които не членуват в ЕО, е сключено споразумението за Европейско икономическо пространство);

- Европейски споразумения за асоцииране (с България и другите страни-кандидатки за членство от Централна и Източна Европа);

- Споразумения за партньорство и сътрудничество (с Русия, бившите съветски републики и Монголия);

- Особени споразумения за асоцииране с неевропейски страни (евромедитеранеоморски споразумения със страните от Магреб - Мароко, Ал-

жир, Тунис, и от Машрек - Египет, Йордания, Сирия, със страни като Израел, Ливан и др.);

- Преференциални споразумения (установяващи облекчен търговски режим за страните от Африка, Карибския басейн и Тихоокеанския регион);

- Непреференциални двустранни споразумения за търговско и икономическо сътрудничество (със страните от Латинска Америка и Азия);

- Споразумения за сътрудничество с Канада, САЩ, Япония и други високоразвити неевропейски страни;

- Специални споразумения в отделни отрасли (текстил, въглища и стомана, автомобили и др.)

В обхвата на разбирането за „търговия със стоки“, дълго време се включва и търговията с услуги, съставляваща около 1/4 от целия търговски оборот, и с интелектуална собственост, които, обаче, напоследък са отчетливо обособени. (Особено влияние в това отношение оказва създаването на Световната търговска организация през 1995 г., която замести три международни споразумения: Общото споразумение за митата и търговията (GATT), Общото споразумение относно търговията с услуги (GATS) и Споразумението относно свързаните с търговията аспекти на правата на интелектуалната собственост (TRIPs).

Общата търговска политика се състои от няколко основни елемента:

- Обща митническа тарифа - приета през 1966 г., тя е задължителна за всяка присъединила се държава и може да бъде изменяна само по решение на Съвета. В основата на единната тарифа стоят Комбинираната номенклатура (с тарифни и статистически данни) и Интегрираната митническа тарифа (TARIC), включваща тарифни квоти и преференции, антидъмпингови и изравнителни мита и др. От 1992 г. е в сила Митнически кодекс на ЕО. На практика поради множеството преференциални споразумения с редица страни, Общата митническа тарифа се прилага изцяло само в търговията с Канада, САЩ и ЮАР...;

- Общ режим и защитни мерки спрямо вноса от трети страни - предвижда премахване на съществуващите национални защитни мерки и установяване вместо тях на малък брой общностни квоти за някои видове стоки. Установява се еднотипно разрешително за внос в ЕС. За изключителни случаи (когато свободното движение на една вносна стока е от естество да причини сериозни вреди на производителите от ЕО или да разстрои пазара) се предвиждат възможност за установяване на наблюдение и защитни мерки;

- Търговска защита срещу дъмпингов или държавно субсидиран внос, който уврежда съществуващото производство в ЕО или забавя възниква-

нето на такова (налагат се „компенсаторни“ мита), като цяло рядкост в практиката;

- Търговска защита срещу „незаконни търговски практики“ на трети страни спрямо износа на С (възможните мерки на ЕС са суспендиране или отнемане на концесии, повишаване на съществуващите мита или въвеждане на вносни такси, установяване на количествени ограничения или квоти и др.);

- Общ режим за износ на стоки от ЕС към трети страни - освободен от всякакви количествени ограничения, по отношение на някои стоки, той допуска значителни субсидии (най-вече в селското стопанство), което е повод за постоянни и настойчиви претенции от по-значителните световни търговски актьори. В последните години се насърчава износът към страни от Близкия Изток и Азия, по-специално Китай, Япония и др.

Като цяло Общата търговска политика на ЕО има за цел осигуряването на максимално високооборотен вътрешен пазар и защитата му от сериозни външни заплахи.

2. Общата селскостопанска политика (ОСП) е областта, в която интеграцията е най-напреднала и която поглъща най-голяма част от Бюджета на Общността (през 1979 г. ОСП е поглъщала 75% от бюджета, през 1985 г. - 70%, през 1993 г. - 52%, през 1997 г. - 44%, а през 2007 г. – 39 %). И това е разбираемо - селското стопанство е фундаментален отрасъл, чието подценяване е фатално.

ОСП е най-сложната и богата на разнообразни мерки на въздействие политика на ЕО. Тя ангажира най-голям дял от бюджета на Общността и продължава и до днес да бъде повод за множество принципни спорове и вътрешно разделение между страните-членки. В сегашния си вид, ОСП се подчинява на **четири основни принципа:**

- Единство на пазара (прилагане на правилата за свободно движение на стоки спрямо всички земеделски продукти и установяване на единни постоянни цени, определени от Съвета) за еднакви стоки в рамките на цялата Общност (Правилата на СТО силно затрудняват тази политика и стимулират конкурентоспособността на стоките, произведени извън ЕО);

- Общностни преференции (защита на стоките, произведени в Общността);

- Финансова солидарност (всички страни-членки съразмерно участват във финансирането на ОСП, независимо коя от тях каква част от средствата получава (Великобритания, например, дълги години недоволстваше от твърде големия си дял във финансирането на ОСП спрямо твърде малката част, която получаваше, и постигна механизъм за „компенсиране“ на такива „нетни донори“ като нея) и се създава специален Европей-

ски фонд за ориентиране и гарантиране на селското стопанство, известен с френското съкращение FEOGA. Фондът се състои съответно от две секции: „Гарантиране“, чийто основен бенефициент са Гърция, Дания, Ирландия и Холандия, и „Ориентация“, с доста по-малък бюджет;

- Финансова съпричастност на производителите (ангажираща получаващите помощи производители в отговорностите по набирането на средствата и реализацията на продукцията).

ОСП преследва няколко отчетливо формулирани **цели**:

- увеличаване на селскостопанската производителност чрез развитие на техническия прогрес и осигуряване на рационално развитие на селскостопанското производство и оптимално използване на производствените фактори и в частност работната сила;

- осигуряване на приемлив жизнен стандарт и по-специално увеличаване на доходите на лицата, занимаващи се със селско стопанство;

- стабилизиране на пазарите;

- гарантиране на снабдяването и

- гарантиране на достигане на продукцията на разумни цени до потребителите.

ОСП се състои от две големи части:

- *Пазарна политика* (контрол и подпомагане на производството и реализацията) и

- *Структурна политика* (модернизирание на организацията и производителността на труда).

Общата организация на селскостопанските пазари (пазарна политика) съчетава принципите на свободния пазар (водец за ЕО) с един модерен протекционизъм (неизбежен за такъв важен и същевременно чувствителен отрасъл), доколкото е допустим според споразуменията на СТО. Основната цел е да се осигури минимално ниво на доход за производителите - чрез въздействие върху цените или осигуряване на реализацията на продукцията. В зависимост от продукта, организацията може да вземе формата на: правила за конкуренцията, координация на националните пазари или (най-често) единна регламентация на европейския пазар.

Предвидени са множество мерки, централни по важност сред които са регулирането на цените. Борави се с **3 вида цени**:

- ориентировъчни, към които трябва да се стремят участниците на пазара;

- цени за интервенция, под които възможните загуби се компенсират от Орган за интервенция при FEOGA;

- минимални продажни цени за вносните стоки в ЕС, помощи за производството и продажбата на различни продукти, (вкл. такива, които не са

стопански атрактивни, но производството им е необходимо); мерки за съхраняване при забавяне на реализацията и общ механизъм за стабилизиране на вноса и износа.

При осъществяването на всички тези мерки централна роля се пада на Европейския фонд за насочване и гарантиране на селското стопанство (ФЕОГА). Най-сериозните усилия се насочват към зърнените култури, захарта, слънчогледа, производството на свинско и телешко месо и винарството и лозарството. От особено значение са мерките за недопускане на свръхпроизводство или временен недостиг на определени продукти.

Общата политика по рибарството е важна част от ОСП. ЕС е третият в света производител на риба, а пазарът на морски продукти е традиционно дефицитен. ЕО разполагат с над 100 000 риболовни кораба, от които 21 000 - в Гърция, 17 00 - в Италия и т. н. Най-голям дял в улова - над 32% - се падат обаче на Испания (с около 630 000 тона годишен улов).

Уредбата на производството и търговията с риба в ЕС също е изцяло в компетентността на Общностите и е реализирана в десетки актове на вторичното законодателство, основната цел на които е да се осигури задоволяване на пазара при неотменно съхраняване и развитие на природните ресурси и строг контрол над количествата и видовете улов. В този отрасъл също се осъществява структурна политика и са установени множество механизми за интервенция от страна на Съюза.

Особено значими са споразуменията с трети страни, най-вече в средиземноморския район (където се намират такива крупни световни производители на риба като Мароко и др.).

3. Политика за защита на конкуренцията

Основната цел на отрасловите политики на ЕС е създаването на единен и жизнеспособен Вътрешен пазар, осигуряващ максимална свобода на движение и реализация на продукцията. За постигането на тази цел особено значение имат общите норми за защита на конкуренцията. Усилията за осигуряване на ненарушена свободна конкуренция са насочени в няколко насоки: забрана на определени групи споразумения между предприятия, забрана на установяване и злоупотреба с монополно положение и забрана на държавните помощи и субсидии.

3.1. Забранени са всички споразумения между предприятия, общи решения на сдружения от предприятия или всяко съгласуване на дейностите, **които могат** (дори само хипотетично!) **да повлияят** на търговията в ЕС или имат за цел или резултат накърняването на конкуренцията в рамките на Вътрешния пазар.

а) В тази група като забранени и поради това автоматично недействителни безусловно се разглеждат всякакви споразумения или съгласувания между предприятия, с които:

- пряко или непряко се определят покупни или продажни цени или други условия на търговията;

- се ограничава или контролира производството, пазарите, технологичното развитие или инвестициите;

- се осъществява подялба на пазари или на доставчици;

- се прилагат различни условия по отношение на еквивалентни сделки с други търговски партньори, с които те се поставят в по-неблагоприятно положение;

- сключването на договорите се поставя в зависимост от приемането на допълнителни задължения, които нямат пряка връзка с предмета им (според обичайната търговска практика).

б) Разглежданите забранени споразумения могат да бъдат както „хоризонтални“ - между пазарни участници на едно и също равнище в определена дейност (няколко производители, няколко дистрибутори, няколко търговци и т. н.), така и „вертикални“ - между пазарни участници на различни равнища (между производител и дистрибутор, между доставчик и дистрибутор и т. н.).

в) Определени са, разбира се, строги критерии за това дали едно споразумение е годно да окаже съществено влияние върху търговията и поради това да бъде считано за забранено:

- пазарният дял на съгласуваните предприятия да е над 5% от цялата реализация на стоката или услугата от въпросния вид

- и общият им годишен оборот да е над 300 млн. евро (минимален праг).

г) За всяко споразумение, което попада в обхвата на тези критерии, сключилите го предприятия са задължени писмено да уведомят Комисията (т. нар. „формуляр А/В“, съдържащ подробни данни), която се явява основният решаващ орган в материята на конкуренцията.

д) След като изслуша трети заинтересовани субекти и представителите на засегнатите държави (с помощта на Консултативния комитет по картелите и монополното положение), Комисията разполага с няколко алтернативни възможности:

- да обяви въпросното споразумение за противоречащо с правото на ЕС и да постави искане за прекратяването му, като може да наложи и глоба на нарушителите, вкл. и периодична глоба постоянно докато не бъде прекратено нарушението;

- да издаде „негативна атестация“, с която да обяви споразумението за непротиворечащо на разпоредбите или

- да вземе решение за „индивидуално освобождаване“ на споразумението като допустимо съгласно предвидените възможности за изключения.

3.2. Забранена е всяка злоупотреба с монополно положение в рамките на целия Общ пазар или на значителна част от него, която може да засегне търговията между държавите-членки.

а) Конкретно забранените от Договора за ЕО форми на злоупотреба с монополно положение са близки до разгледаните по-горе:

- всяко пряко или непряко налагане на покупни или продажни цени или на други несправедливи условия за търговия;

- всяко ограничаване на производството, пазарите или технологичното развитие, което е във вреда на потребителя;

- всяко прилагане на различни условия по отношение на еднотипни сделки с партньори, поставени от това в неблагоприятно положение;

- всяко поставяне на сключването на договори в зависимост от допълнителни задължения, нямащи (според обичайната търговска практика) пряка връзка с техния предмет.

б) В практиката „концентрация“ на предприятия е налице винаги, когато:

- две или повече такива се слоят или едното се влее в другото;

- или когато едно или повече лица, вече контролиращи едно или няколко предприятия, придобият пряк или косвен контрол (чрез покупка на ценни книжа или активи, чрез договор или по друг начин) върху цялото или част от друго предприятие.

в) Не се разглежда като „концентрация“ създаването на дружество с чуждестранно участие, имащо за цел или резултат координиране на поведението на иначе запазващи самостоятелността си предприятия.

г) Когато концентрацията създава или засилва монополно положение на пазара и по този начин ограничава конкуренцията, тя е несъвместима с принципите и целите на Общия пазар. Необходимо е ясно да се разбере, че се забранява не самото монополно положение, а такава „злоупотреба, която реално уврежда общностната търговия“.

д) За да може да се прецени това, са установени постоянни критерии:

- общият световен оборот на всички засегнати предприятия да надхвърля 5 млрд. евро и

- оборотът вътре в рамките на ЕО на поне две от засегнатите предприятия да надхвърля 250 млн. евро за всяко от тях.

е) Когато обаче засегнатите предприятия реализират повече от 2/3 от оборота си в рамките на една и съща държава, случаят се отнася пред съответните национални власти по съответното вътрешно антиконкурентно законодателство.

ж) Всички предприятия, осъществили концентрация, отговаряща на посочените критерии, са длъжни в 7-дневен срок да уведомят Комисията, която разполага с аналогични на разгледаните правомощия:

- да обяви концентрацията за недопустима и да поиска разделяне;
- да реши, че не е налице нарушение или макар да има нарушение, то е допустимо.

3.3. Забранени като несъвместими с Общия пазар **са всички държавни помощи** за поощряване на отделни предприятия или производството на определени стоки, когато нарушават или застрашават конкуренцията и търговията.

а) Комисията осъществява постоянно наблюдение над системите за помощи на държавите-членки и когато установи нарушение, дава срок на съответната държава да прекрати помощите, след което може да сезира Съда на ЕО.

б) Договорът за ЕО не би могъл да не предвиди ясни възможности за отклоняване от забраната за помощи и да обяви като допустими помощите, които са предназначени за:

- социална защита;
- отстраняване на вреди от природни бедствия или изключителни обстоятелства;
- насърчаване на икономическото развитие на региони, където жизненото равнище е „необичайно ниско“ или където има сериозна безработица;
- изпълнението на важен проект от общоевропейски интерес;
- преодоляването на сериозни затруднения в икономиката на държава-членка;
- подпомагане на културата и историческото наследство и др.

в) Под особено наблюдение са всички държавни предприятия, както и онези недържавни предприятия, на които държавата е предоставила изключителни или специални права или функциите да оказват услуги от общ икономически интерес.

Дейността на Комисията в контрола за изпълнение на нормите за защита на свободната конкуренция се определя като една от най-успешните сфери на нейната дейност...

9. ИЗТОЧНИЦИТЕ НА ПРАВОТО НА ЕС

Правото на ЕО/ЕС¹ е самостоятелен правопорядък². Още през 1964 г. СЕО е категоричен: „В действителност договорът за ЕО не цели създаването на взаимни задължения между различните субекти, за които се прилага, а установява един **нов правен ред**, който урежда компетентността, правата и задълженията на тези субекти, както и необходимите процедури за установяване и санкциониране на всяко евентуално тяхно нарушаване“.

Правото на ЕС не е Международно право и принципно се отличава от него – по делото *Costa c/ ENEL* СЕО изрично заключава за „**самостоятелен правен ред, интегриран в правните системи на държавите-членки**“, без каквото и да било позоваване на Международното право³.

Правото на ЕС не е и част от вътрешното право на държавите-членки, а се прилага на територията им като отделен правен ред. Ако е позволено такова сравнение – след присъединяването ѝ към ЕС, над всяка ДЧ греят две нормативни „слънца“ – национално и европейско. Националното е по-голямо и „огрява“ цялата нормативно уредена територия. Евро-

¹ Макар че до края на 2008 г. Лисабонският договор за реформа на ЕС не е влязъл в сила и Европейската общност продължава да съществува, решението за прекратяването ѝ е безспорно и рано или късно ще стане правна реалност. Поради това – а и предвид вече установилата се езикова инерция – е по-уместно и по-лесно да говорим най-общо за „Правото на ЕС“, като имаме пред вид, разбира се, и правото на Европейските общности. От друга страна, обаче, дори с прекратяването на общностите, **понятието „общностен“** не губи смисъл – то се отнася не само до „правото на Общностите“, но и до неговата същностна характеристика – интеграционната. Поради това и „Правото на ЕС“ е „общностно“, т.е. наднационално интеграционно право. Именно поради това и в Конституцията за Европа (невлязла в сила) се говореше за „упражняване на компетенциите на ЕС по общностен начин“, т.е. по наднационален, интеграционен (с прехвърляне на власт за вземане на управленски решения с непосредствена приложимост) начин. Поради това е уместно да се използва както „Право на ЕС“, така и (като синоним) „Общностно право“ или „Общностен правопорядък“, респ. „общностни норми“ ще означава „норми на Правото на ЕС“.

² **СЈСЕ**, 13. nov. 1964, *Commission c/ Luxembourg et Belgique*, aff. 90-91/63 Rec. 1220.

³ **СЈСЕ**, 15 juil. 1964, *Costa c/ ENEL*, aff. 6/64, Rec. 1141, на бълг. език виж 55 *най-важни решения...*, цит. съч., с. 109.

пейското е по-малко – лъчите на актовете му стигат само до около 17 % от територията (останалите над 80 % от обществените отношения са си уредени само от национални норми), но стои по-високо, грее по-силно (има върховенство над националното). Така тази около 1/5 една част от територията е огряна и от двете слънца. В материите, в които няма европейска уредба, националните органи прилагат националното право. В материите, в които има европейска уредба – тази 1/5 от територията, националните органи са длъжни да прилагат европейските норми, а доколкото прилагат националните, да го правят „в светлината“ (съобразено) на европейските...

Като самостоятелен правопорядък, Правото на ЕС има свои **собствени източници** – сложна система от актове, принципи и неписани източници, които не са източници на международното право, а са съществен атрибут на самостоятелния интеграционен правопорядък.

Източниците на самостоятелния правен ред на ЕО и ЕС са **уникални** както със своето забележително многообразие, така и с принадлежността си към един цялостен и завършен (благодарение и на СЕО) йерархичен правопорядък. Въпросът за систематиката, обхвата, особеностите и действието на правните източници на европейската интеграция е на практика най-сложният и навярно поради това един от най-спорните въпроси в Европейското право. По него не съществува не само единна доктрина – можем смело да кажем, че не съществува дори задоволителна яснота.

Най-просто казано: източниците на правото на ЕС са действащи правни източници във всички ДЧ, между другото и в България... Поради това необходимостта от поне кратък преглед на източниците на Правото на ЕС е несъмнена. Ние ще направим това обаче не по класическия начин – по реда на тяхната йерархия (тъй като тя е доста условна, на нея ще се спрем накрая – III), а по видове източници: писани (I) и неписани (II), подразделени на „вътрешни“ и „външни“.

Система на източниците на Правото на ЕО и ЕС

I. Писани източници

1. Вътрешни източници

1.1. Първични източници

- Учредителните договори;
- Протоколите и декларациите;
- Ревизиите – големи и малки.

1.2. Производни източници

- Регламент;

- Директива;
- Решение;
- *Препоръка и становище.*

1.3. Атипични актове

- едностранни актове: политически, неформални, вътрешни регламенти, вътрешни мерки;
- „договорни“ актове: общи декларации, междуинституционни споразумения.

1.4. Актове по II и III стълб на ЕС

- едностранни по II стълб: обща стратегия, обща позиция, общо действие;
- едностранни по III стълб: обща позиция, рамково решение, общо действие.

1.5. Допълнителни източници

- общностни конвенции;
- конвенции по III стълб;
- Споразумения: решения на представителите на правителствата, заседаващи в СМ, общи декларации на ДЧ

2. Външни източници

2.1. Споразумения на Общността

- външни споразумения – търговски, асоцииране, външни компетенции;
- споразумения по II и III стълб;
- Едностранни актове на органите, създадени със споразумения.

2.2. Договори на ДЧ

- Сключени преди присъединяването;
- Сключени след присъединяването.

II. Неписани източници

1. Външни източници

1.1. Общи правни принципи

1.2. Международният обичай

2. Вътрешни източници

2.1. Практиката на СЕО

2.2. Общностна административна практика и общностни обичаи

I. Писани източници на Правото на ЕС

1. Първичните източници

Те имат, разбира се, най-голямо значение. СЕО ясно и изрично определя УД за „конституционна харта“⁴ на Общностите. Най-високият ранг на УД е установен еднозначно и в самите тях – актовете на институциите подлежат на отмяна, ако противоречат на Договорите!

Някои автори приемат, че след като са сключени като международни договори, те действат в държавите-членки именно като такива. Това е погрешно – нормите както на актовете на вторичните, така и на първичните източници не стават част от вътрешното право и действат в държавите-членки като норми на Правото на ЕО/ЕС, а не като международноправни норми – и се прилагат **в държавите-членки не като Международно право, а като Право на ЕО/ЕС** – поради което за тях не се отнасят нито чл. 5, ал. 4 на нашата Конституция, нито доктрината за международното право.

„Първичното право“ на ЕО и ЕС включва няколко групи източници, които ще бъдат проследени по реда на тяхната значимост:

1.1. На първо място по важност сред Първичните (и изобщо сред всички) източници на ПЕС стоят **УЧРЕДИТЕЛНИТЕ ДОГОВОРИ**. „Учредителни договори“ се наричат актовете за създаване на Европейските общности, с известни уговорки – и Договорът за създаване на ЕС.

– Първият „Учредителен договор“ е Парижкият договор за създаване на ЕОВС, подписан на 18 април 1951 г. и влязъл в сила на 25 юли 1952 г. за срок от 50 години, който изтече на 25 юли 2002 г. В Рим на 25 март 1957 г. се подписват още два „Учредителни“ договора: за създаване на ЕИО и за създаване на ЕОАЕ, влезли в сила на 1 януари 1958 г. ДЕС от Маастрихт е подписан на 7 февруари 1992 г. и влиза в сила на 1 ноември 1993 г.

– Всеки УД съдържа **4 групи разпоредби**: с декларативен и программен характер и политическо значение (преамбюл и встъпителни норми – СЕО не се колебае да се позовава на тях и подчертава „фундаменталния им характер“ – те трябва да се спазват, „защото закрепват основните цели на Общността“, което е основен критерий при използването на сложния механизъм на разпределението на компетенциите в общностната конструкция и принципа на субсидиарността); разпоредби за институциите; материални разпоредби, които разкриват най-съществената правна отлика на УД от всеки друг МД – изчерпателната уредба на някои материи и най-

⁴ СЈСЕ, 14.12.1991, *Avis 1/91*, Rec. I-6079.

вече годността за непосредствено и пряко засягане на частните лица); Заклучителните разпоредби на УД са типични (уреждат традиционни въпроси като начин на обвързване на държавите и предпоставки за влизане в сила).

1.2. Други първични източници са неделима част от Учредителните договори, но спецификата им предполага да се разглеждат отделно: всеки от УД е придружен от множество допълнителни актове, които имат самостоятелно юридическо (**протоколите**) и политическо (**декларациите**) значение, но формално са неделима част от самия УД, към който са приложени. Сред протоколите най-голямо значение имат протоколите за уставите на Съда, на ЕСЦБ и ЕЦБ, на ЕИБ, относно разширяването на Европейския съюз, принципите на субсидиарността и пропорционалността, ролята на националните парламенти в ЕС, включването на Аки Шенген в обхвата на Правото на ЕС и др.

1.3. **Договорите и актовете за изменение и допълнение на Учредителните договори** са многобройни: **четирите „големи ревизии“** внасят особено съществени изменения в УД – **Единния европейски акт**, в сила от 1 юли 1987 г.; **Договорът за създаване на ЕС**, в сила от 1 ноември 1993 г.; **Договорът от Амстердам (ДА)** и последната успешна голяма ревизия – **Договорът от Ница (ДН)**, в сила от 1 февруари 2003 г. На 13 декември 2007 г. бе подписан **Договорът от Лисабон**, чието влизане в сила обаче бе спряно от отрицателния референдум в Ирландия през юли 2008 г.

1.4. **Т. нар. „малки ревизии“** са международни договори, с които се внася изменение в УД, които обаче нямат такъв голям обхват или такъв фундаментален характер, каквито имат измененията, осъществени от т. нар. „големи ревизии“. Тук се включват: *Конвенцията относно някои институции, общи за Европейските общности*, подписана и влязла в сила заедно с Римските договори, **Договорът от Брюксел** от 8 април 1965 г. за създаване на общи Съвет и Комисия (известен като *Договор за сливане*); *Протоколът за привилегиите и имунитетите на Европейските общности*; **Договорите за увеличаване на бюджетните правомощия на ЕП**; **Решението от 21 април 1970 г. за собствените приходи и др.**

1.5. **Договорите за присъединяване на нови държави-членки** са самостоятелни международни договори – и самостоятелни правни източници. Те, обаче, съдържат и разпоредби за изменение на УД (относно разпределението на местата в ЕП, относно членството в някои органи – ЕК, СЕО и ПИС и т.н.)

Макар да представлява един цялостен конституционен корпус, Първичното право има своя **вътрешна йерархия** – встъпителните декларативни норми имат предимство при тълкуването на останалите, някои текстове имат фундаментален характер, някои не подлежат на преразглеж-

дане, самите УД пък имат предимство пред договорите за присъединяване на нови ДЧ. От друга страна цялото „Първично“ право стои над всички останали източници.

2. Производните източници

Исклучително широката нормотворческа компетентност на органите на ЕО е една от техните най-съществени отлики от международните организации. Чл. 249 ДЕО изброява само 5 от видовете актове, които могат да бъдат създавани от органите на ЕС:

2.1. Актът, който е в най-голяма степен обвързващ, е **регламентът**. Той е абстрактен нормативен акт – няма конкретни адресати и съдържа норми с общ характер. Според СЕО той „установява нормативни принципи, определя абстрактно условията за приложението им и формулира произтичащите правни последици“⁵ като „квази-законодателни актове с действие *erga omnes*“.⁶ Той е непосредствено приложим и нормите му се ползват с директен ефект – с влизането му в сила той става действащо право – не само за държавите-членки (и то за всички ДЧ, с цялата им територия – т.е. действа върху цялата територия на ЕС!), но и в тях – за частните лица.

2.2. Обвързващ характер има и **директивата**. Тя е специфичен акт, чието основно предназначение е да дава задължителни указания на ДЧ. Чрез директивата ЕС изпълнява своите цели и задачи в областите, в които не е овластен сам да предприема необходимите мерки – вместо това той указва на ДЧ необходимия резултат и ги задължава да го постигнат. Нерядко директивата съдържа не само посочване на дължимия резултат, но и конкретни указания за начините на постигането му. Директивата, обаче, принципно се отличава от регламента: винаги има конкретен адресат (една, няколко или всички ДЧ, но само ДЧ – не други органи на Общността, нито лица в ДЧ); предназначението ѝ не е да уреди по задължителен начин една материя (такова е предназначението на регламента), а да обслужи интеграцията на ДЧ, като възложи по единен за цялата общност начин постигането на определен резултат, като остави на ДЧ свобода на преценка за начина.

2.3. Годността да поражда права и задължения направо за частните субекти в ДЧ е основна характеристика на третия вид актове според чл. 249 – **решенията**. Решението е акт, предвиден, за да обслужи осъществяването от органите на ЕС на възложените им непосредствени админист-

⁵ **СЈСЕ**, 21.06.1958, *Wirtschaftsvereinigung Eisen-und Stahlindustrie*, 13/57, Rec.1958, p. 261.

⁶ **СЈСЕ**, 20.03.1959, *Firme I.Nold*, 18/57, Rec.1959, p. 89.

ративни правомощия – да въздействат пряко върху патримониума на частните лица (чрез разрешения или забрани). Решението е акт, който има конкретен адресат – обикновено субект на частното право в някоя ДЧ (но също и субект на публичното право – самата ДЧ или неин орган). Осъществяването в множество материи значително (в някои материи изключително) овластяване на ЕС логично предполага Общностите чрез своите органи да могат да осъществяват не само обща, но и индивидуална нормотворческа власт – т.е. да имат административни разпоредителни компетенции.

2.4. Другите два акта, предвидени в чл.249 – **препоръките и становищата** – са без правна сила, те не обвързват. Политическото им значение обаче може да бъде много голямо. СЕО изрично установява задължение на националния съд да се съобразява с препоръките на Общностните институции при тълкуването и прилагането на националното право.⁷

2.5. **Непредвидени общностни актове.** Приема се, че изброяването по чл. 249 ДЕО не е изчерпателно и не изключва съществуването на други видове правни актове, приемани от Съвета или Комисията – така, както то не засяга актовете на други институции или органи на Общността: атипични актове, непредвидени в договорите видове актове (резолюции, позиции, заключения, декларации, съобщения и др.).

2.6. **Актове по „Втория“ и „Третия стълб“ на ЕС.** Според чл. 12 ДЕС **Общата политика по външните работи и сигурността** се осъществява чрез общи стратегии, общи действия и общи позиции, както и чрез решения в изпълнение на определени от ЕСв общи насоки. Според чл. 34 ДЕС **полицейското и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси** се осъществява чрез общи позиции, рамкови решения, други решения и конвенции.

3. Външни източници

Европейската общност се явява една от най-големите организирани икономически сили в света – и като такава естествено влиза в разгърнати международни договорни отношения с останалия свят. Редом с това ДЧ са ѝ предоставили редица изключително съществени компетенции, които да упражнява вместо тях – не на последно място и чрез инструментариума на международните договори: митническа политика, търговска политика, транспортна политика, селскостопанска политика и ред други.

Поради интеграционната специфика на общностния правен ред, **международното право** (МП) не намира особено съществено приложение

⁷ СЈСЕ, 13 déc. 1989, *Grimaldi*, aff. 322/88, Rec. 4407.

нито в отношенията между институциите на ЕС и държавите-членки, нито в отношенията между самите ДЧ в рамките на приложното поле на УД. Общите принципи и обичаи на международното право се прилагат спрямо ЕО/ЕС на общо основание. СЕО приема това разбиране сякаш без резерви⁸. Един принцип на международното право трябва да е годен да влезе в Общностния правен ред, т.е. той не може да му противоречи – и СЕО прилага едни, но отказва да прилага други принципи на международното право.

От друга страна трите ЕО са признати субекти на МП, а ЕС – условно. Те сключват редица договори с трети страни – и спрямо тях правилата на МП, разбира се, се прилагат. От една страна, ЕС сключва договорите, за които изрично е овластен (търговски и тарифни, за асоцииране, споразумения с други държави или МО), а от друга – договори, които по подразбиране са необходими за осъществяване на компетенциите, които са му предоставени.

„Смесени“ договори е прието да се наричат договорите, по които страна са едновременно Европейската общност (ЕС) и държавите-членки, сключени с трети държави или международни организации (напр. Договора за СТО, Споразумението за създаване на Европейско икономическо пространство).

Източник на правото на ЕС са и актовете на органите, създадени с международни договори на ЕО.

Независимо от членството си в ЕО/ЕС, **държавите-членки остават суверенни държави, субекти и на международното право**. Присъединяването на една държава към интеграционния правопорядък не я «вади» от международния. Тя продължава да участва в международните правоотношения, но е длъжна да съобрази всичките си международни ангажименти с интеграционните – договорите, които са сключени преди членството в ЕС, остават в сила (но ако съдържат разпоредби, несъвместими с общностния правопорядък, трябва да ги изменят или да денонсират съответния договор), а след влизането в ЕС една ДЧ не може да сключва МД, които противоречат на Правото на ЕС.

II. Неписани източници

Систематизацията и дори простото изброяване на „останалите“ източници на Правото на ЕО и ЕС е трудна задача – било заради отсъствието на

⁸ СЈСЕ, 12 déc. 1972, *International Fruit Co. et a.*, aff. jointes 21-24/72, Rec. 1219, на български език виж *55 най-важни решения...*, цит. съч., с. 24; СЈСЕ, 24 nov. 1992, *Poulsen et Diva Navigation*, aff. 286/90, Rec. I-6019.

нормативна систематизация или дори индикации какво извън разгледа-ните „първични“ и „производни“ източници следва да се счита за източ-ник, било заради отсъствието на единство във вижданията.

1. Външни източници

1.1. Правни принципи – в практиката на СЕО са изведени най-общо три вида принципи на правото: Общи правни принципи (вътреш-но присъщи за правните системи – националните и международната, т.е. естествено съставляващи всеки цивилизован правопорядък или съвременния правен ред – напр. правната сигурност, правото на съдеб-на защита, състезателното начало на съдебния процес, забраната за рет-роактивно действие на нормите и др. Някои автори разглеждат тук и основните права на човека), Общи принципи на Международното пра-во (СЕО се позовава на тях **само по изключение и** отхвърля напр. като неприложим принципа, според който една държава може да се позове на неизпълнението на договорно задължение на другата страна по един международен договор, за да оправдае собственото си неизпъл-нение); Основни правни принципи, общи за правните системи на ДЧ – обратно, това са принципи, на които СЕО често се позовава и към които дори ДЕО препраща – чл. 288. Такива са напр. принципите за полезния ефект, за разграничението между данъци и такси, за неосно-вателното обогатяване, за отмяна на административните актове, поража-дащи субективни права, за равенство пред икономическите правила, за континуитет на правните структури, за йерархия на правните нор-ми, за конфиденциалност на кореспонденцията на адвокатите и техни-те клиенти, за зачитане на търговските тайни, за неоснователното обо-гатяване, за непреодолимата сила, за законната защита и за крайната необходимост и ред други).

Тези принципи нямат обособено място в йерархията на източниците на Правото на ЕО и ЕС. Изхождайки от техния характер, би могло да се предположи, че те няма как да не се прилагат и по отношение на самите Учредителните договори, респ. цялото „Първично“ право.

1.2. Международният обичай има ограничено действие, но е при-знат като източник.

2. Вътрешни източници

2.1. Практиката на Съда на ЕО е уникален източник. Проф. Жоел Ридо пише, че „общностният съдия не се ограничава само да прилага Об-щностното право. Той играе роля на творец на правото, разкривайки се като законодател, даже като конститутивна власт – макар и помощна или по заместване.“ Същевременно „разглеждането на съдебната практика като

правен източник не е общоприето“... Строго погледнато, практиката на СЕО не следва да притежава по-голямо значение като правен източник, отколкото практиката на всеки национален съд. В същото време, обаче, СЕО е уникална общностна институция, натоварена да допринася за постигането на целите на Общностите. Той е натоварен и с изключителното право да тълкува общностните норми по задължителен начин с оглед еднаквото и правилното им прилагане в ДЧ. Тълкувателните решения на СЕО имат ранга и силата на тълкуваната норма, т.е. когато се отнасят до „първична“ норма, те ще стоят над всички останали източници.

2.2. **Общностната административна практика и общностният обичай** имат ограничено приложение, но са признати като субсидиарен правен източник – който, разбира се, във всеки конкретен случай на спор подлежи на преценка от СЕО. В работата на някои от органите обичаите намират съществено приложение.

III. Йерархия на източниците на Правото на ЕС

Учредителните договори, традиционно мълчаливи по основни въпроси, не предлагат уредба нито на системата на източниците на Правото на ЕС, нито на тяхната йерархия. Според проф. Жан Пол Жаке „...йерархия на актовете и нормите на Общностното право несъмнено съществува. Всеки акт заема своето място в правния ред със задължение за зачитане на по-висшите норми, без което СЕО може да го обяви за невалиден. Актовете от по-нисък ранг трябва да бъдат съобразени с тези, които имат по-висш ранг. Следователно създаването на йерархия на нормите не е необходимо, тъй като такава вече съществува. Би ли могъл иначе СЕО да говори за „правен ред“?“.

1. Начело на йерархията на общностните правни норми стои **конституционният корпус**. Той включва:

1.1. Учредителните договори, определени от СЕО като „конституционна харта на една правова общност“⁹, заедно с протоколите и декларациите към тях;

1.2. Договорите за изменение на УД – т. нар. „малки“ и „големи ревизии“.

1.3. Договорите за присъединяване на нови държави-членки – но само разпоредбите им, предвиждащи изменения в УД.

1.4. Някои автори поставят в корпуса на първичните източници и някои „допълнителни“ („помощни“) източници: решения на Съвета, ратифи-

⁹ СЈСЕ, 14 déc. 1991, *Avis 1/91 Espace économique européen*, , Rec. I-6079 – тази формула СЕО използва и в много други случаи.

цирани от националните държави; решения на представителите на ДЧ в рамките на Съвета (или „заседаващи в Съвета“); решения на Съвета за изменение на УД, които не подлежат на ратификация (по чл. 67 ДЕО относно визовата и имиграционната политика и др.) и евентуално други подобни.

2. Общите правни принципи

2.1. Основни правни принципи, естествено присъщи на всеки правопорядък, иманентно свързани със самата идея за правото.

2.2. Правни принципи, общи за всички ДЧ.

2.3. Принципи(те) на международното право – СЕО си служи с тях буквално „както му скимне“. Едни принципи счита за несъмнено приложими в интеграционния правопорядък, други – за несъвместими с неговата „особена природа“.

2.4. Принципи, изведени от природата на Общностите. Тук могат да бъдат поставени както основополагащите принципи на непосредствена приложимост, примат и директен ефект, на субсидиарност и пропорционалност, така и един много широк кръг други принципи и „общи ценности“, чието очертаване е не само изключително трудно, но и крайно условно.

2.5. Основните права – спорно е дали те трябва да се разглеждат като обособена категория, доколкото или възпроизвеждат (отразяват) общите конституционни традиции на ДЧ, или възпроизвеждат (отразяват) източници или принципи на международното право, от които ЕО/ЕС се считат обвързани.

3. Международното право на ЕО/ЕС

3.1. Международните договори на Общностите (и ЕС) с трети държави и международни организации (и актовете на институциите, създадени с тези договори, които имат същата правна сила като самите договори);

3.2. Международните договори между ДЧ, сключени в изпълнение на УД;

3.3. Смесените международни договори;

3.4. Международните договори на ДЧ, сключени преди или след присъединяването им към ЕС, доколкото обвързват Общността или другите ДЧ.

4. Производното право

СЕО изрично е признал възможност да контролира съобразността на актовете на институциите с международното право на ЕО¹⁰. Това ясно

¹⁰ СЈСЕ, 16 juin 1998, *Racke*, aff. C-162/96, Rec. I-3655.

показва, че актовете на производното право следва да се считат за поставени в йерархията на Общностното право след източниците на международното право.

От своя страна, обаче, за актовете на институциите не е изведена отчетлива йерархия – всеки от тях има собствена природа, собствено правно основание и не се подчинява йерархично на другите. Поради това е напълно неправилно разпространеното разбиране, че регламентите стоят най-горе, подчинени са им директивите, а след това идват решенията! Точно обратното – едно решение на Съвета може да има по-голямо правно значение от един регламент. И едно решение на ЕК да няма никаква подчиненост на който и да е регламент.

Доколкото все пак може да се очертае йерархия, тя зависи от съдържанието на всеки отделен акт.

4.1. Ясно е, например, че ако СМ приеме регламент, в който овластява ЕК да приеме друг регламент, който да доразвие разпоредбите на първия, то между тях ще има несъмнена йерархична подчиненост („изпълнителният“ регламент ще подлежи на отмяна, ако не е съобразен с „базовия“). Съотношението между „базов“ и „изпълнителен“ регламент е точно същото като между закон и правилник по прилагането му.

Впрочем, напълно неправилно е и разбирането за регламентите „като кодекси“, а директивите „като закони“...

4.2. Ако пък един регламент предвижда приемането на директива, тя ще следва да е съобразена с него.

4.3. Ако даден регламент предвиди механизъм, по силата на който ЕК например може да издава индивидуални решения, всяко от тези решения, разбира се, ще трябва да е съобразено с регламента, по силата на който се издава.

4.4. В огромната част от случаите УД посочват изрично каква е компетентността на ЕС (какво може да се прави), кой орган може да я упражни (кой може да действа), с какъв акт, даже с какво мнозинство и по каква нормотворческа процедура. Това е изключително важно, за да се проследи основанието за приемането на един или друг акт.

В същото време понякога УД дават на институциите по-голяма свобода на преценка – дали да приемат регламент (или два регламента – базов и изпълнителен), или да приемат директива. Когато приемат директива, органите на ЕС трябва да се стараят тя да бъде максимално обща („рамкова“), за да запазва на ДЧ максимална свобода на преценка относно необходимите мерки.

5. Практиката на СЕО и правните обичаи нямат самостоятелно място в йерархията. Когато тълкува една общностна норма, решението на СЕО се вписва в самата норма – и заема същото като нея място в йерархията. Сигурно е, разбира се, че никой акт на институциите не може да противоречи на предходно решение на СЕО.