

# ЕВРОПЕЙСКАТА ПРОКУРАТУРА И НЕОБХОДИМИТЕ ПРОМЕНИ В БЪЛГАРСКОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО<sup>1</sup>

## *Налагат ли се и конституционни промени?*

Д-р Галина Тонева<sup>2</sup>

**Анотация:** В статията се обсъждат и предлагат промените в законодателството на Република България, които са необходими във връзка с дейността на Европейската прокуратура.

Авторът анализира механизма за транспониране на Директива (ЕС) 2017/1371 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2017 г. за борба с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред в Наказателния кодекс на Република България. Направени са конкретни предложения за усъвършенствана на съставите от специалната част на НК в съответствие със стандартите на Директивата.

Във втората част на статията се препоръчват изменения в НПК, които да осигурят процесуална възможност на органите на Европейската прокуратура да функционират успешно с цел провеждане на разследвания и повдигане на обвинения пред българските наказателни съдилища.

Третата част от статията е посветена на необходимите и възможни изменения в Закона за съдебната власт, които ще гарантират взаимодействието между органите на националната прокуратура и тези на Европейската прокуратура.

Накрая, във връзка с наложителните законодателни промени, обезпечаващи бъдещата дейност на Европейската прокуратура, авторът е отделил специално място на възможните противоречия между Конституцията на Република България и Регламент (ЕС) 2017/1939 на Съвета от 12 октомври 2017 г. за установяване на засилено сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура (ЕПр) и предложения за изменения в основния закон, които дават решение на този проблем. Разгледано е Решение № 3 на КС на РБ от 5.7.2004 г. по КД № 3/2004 г. и са изведени аргументи от него за въвеждане на юрисдикцията на ЕПр на територията на България.

**Ключови думи:** Европейска прокуратура; Правомощия на главния прокурор на Република България; Конституция на Република България; Решения на Конституционния съд на Република България.

Влезният в сила Регламент (ЕС) 2017/1939 на Съвета от 12 октомври 2017 г. за установяване на засилено сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура (ЕПр) предвижда новата институция на ЕС с наднационална компетентност в областта на наказателното правосъдие да стартира функциите си през м.ноември 2020 г. Готовност за спазване на този срок бе декларирана и по време на българското председателство на Съвета на ЕС, като лично от Министъра на Правосъдието бяха

<sup>1</sup> Статията е публикувана в списание "De Jure", официално издание на Юридическия факултет на ВТУ „Св.св. Кирил и Методий“, том 10, бр. 2, 2019 г.

<sup>2</sup> Галина Тонева, доктор по право. Заместник на главния прокурор (2009–2013 г.); прокурор във ВКП (2013–2015 г.). От 2015 г. е съдия във ВКС – Наказателна колегия, председател на отделение. Лектор в Националния институт по правосъдие.

посочени сроковете за избор на европейски главен прокурор, на европейски прокурори и европейски делегирани прокурори.

Очакването европейският главен прокурор да бъде избран в началото на 2019 г. и през м.март да встъпи в длъжност не се състоя, поради липса на постигнато съгласие в преговорите между Европейския съвет и Европейския парламент преди изтичане на мандата на последния, относно това кой от фаворитите на всяка една от институциите – Франсоа Бонер или Лаура Къовеша да бъде предпочетен. Преговорите наложиха забавяне, но в крайна сметка изборът на първия европейски главен прокурор е факт. В същото време Европейската комисия не промени графика за останалите процедури – назначаване на временен административен директор, подбор на европейски прокурори от държавите-членки, изготвяне на бюджет на ЕПр. Очаква се европейските делегирани прокурори да бъдат назначени през м.септември 2020 г., а до края на същата година институцията да поеме функциите си. Република България е една от държавите-членки иницирали процедурата по засилено сътрудничество за създаване на тази нова европейска институция, което освен отговорностите, свързани с процеса на установяването ѝ на европейско ниво, изисква и своевременна вътрешна подготовка за привеждане на компетентните национални органи в съответствие с изискванията на Регламента за участието им в структурите ѝ, и на централно, и на национално ниво.

Най-важната задача в процеса на привеждане на националната правна система в съответствие с изискванията на Регламент (ЕС) 2017/1939 от 12.10.2017 г. е промяната в законодателството. Безспорно тази промяна следва да обхване както материалния и процесуалния наказателни закони на РБ, така и устройствения закон на съдебната власт. В каква насока следва да бъдат измененията *de lege ferenda* в НК, НПК и ЗСВ съм се опитала да разсъждавам още в периода преди приемане на регламента за създаване на Европейската прокуратура<sup>3</sup>. Доколкото приетият окончателен вариант на Регламент (ЕС) 2017/1939 на Съвета от 12.10.2017 г. за установяване на засилено сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура не се различава съществено от обсъждания от мен проект, намирам, че предложените тогава законодателни промени не са загубили актуалност.

Настоящото изложение е посветено по-скоро на възможностите, които Конституцията на Република България дава за участие на националните органи на съдебната власт в проекта „Европейска прокуратура“, както и за евентуалната необходимост от конституционни промени с оглед постигане на съответствие с изискванията на Регламент (ЕС) 2017/1939 от 12.10.2017 г.

## **I. Привеждане на българското наказателноправно законодателство в съответствие с нормативната база на ЕС, уреждаща материалноправната компетентност на Европейската прокуратура.<sup>4</sup>**

Както вече е известно, създаването на общоевропейска, наднационална правораздавателна институция бе обусловено от необходимостта да се постигне

<sup>3</sup> Тонева, Г. Европейската прокуратура и българското наказателно и наказателнопроцесуално право. С.: Сиела, 2017, с.159 - 182

<sup>4</sup> Директива (ЕС) 2017/1371 на Европейския парламент и на Съвета от 05.07.2017 г. относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред.

ефективно осъществяване политиката на Европейския съюз за защита на собствените му финансови интереси по наказателноправен ред, разследвайки и наказателно преследвайки тези престъпления, които ги засягат. Тази именно цел ограничава компетентността на Европейската прокуратура до онези престъпления, които са регламентирани в Директива (ЕС) 2017/1371 на Европейския парламент и на Съвета от 05.07.2017 г. относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред (наричана по-нататък директивата). Срокът за транспониране на тази директива в националното законодателство на държавите – членки, обвързани с нея, включително и Република България, изтича на 06.07.2019 година. Към настоящия момент отговорните институции у нас са съвсем в начален стадий на процеса за привеждане нормите на българското материално наказателно право в съответствие със съставите на престъпления, регламентирани в обсъждания европейски нормативен акт. Допускам, че съществуващите норми в особената част на Наказателния кодекс на РБ, относими към наказателноправната защита на финансовите интереси на ЕС<sup>5</sup>, ще бъдат отчетени като съответни на стандарта, въведен от Директивата – решение, с което си позволявам да не се съглася напълно.

Действително, ангажиментите, които и до сега Република България като държава-член на ЕС имаше за противодействие на измамите, засягащи финансовите му интереси<sup>6</sup> чрез инструментариума на наказателното право, обусловиха въвеждането в НК на съществуващите състави на престъпления. Доколкото обаче приемането на последните бе резултат на законодателни промени „на парче”, без визия за системност и без яснота за резултатите, целени от ЕС, някои от тях се оказаха практически неприложими<sup>7</sup>, а други<sup>8</sup> създават затруднения за съдебната практика поради дублиране на техни съществени елементи с други състави на престъпления. Всички тези неудачи произтичат от неправилния подход при въвеждане на понятията от европейското право в националното законодателство чрез буквалното им възприемане и опит механично да се отнесат към класически състави на престъпления по българското наказателно право. Този извод следва от анализа на различните видове „измами“ регламентирани в актовете на ЕС, предназначени да защитават неговите финансови интереси, като за целите на настоящото изложение от съществено значение е нормата на чл.3 от Директивата,<sup>9</sup> в която се визират различните форми на изпълнително деяние, чрез които престъплението „измама” се осъществява.

---

<sup>5</sup> Чл.202, ал.2, т.3; чл.212, ал.3; чл.248а, ал.2 – ал.5 и чл.254б от НК.

<sup>6</sup> Произтичащи от Конвенция за защита финансовите интереси на Европейските общности от 26.07.1995 г., ОВ С 316, 27.11.1995 г. и допълнителните протоколи към нея, обн.ДВ бр.15, от 06.02.2007 г., в сила за Република България от 13.01.2008 г.

<sup>7</sup> типичен пример за това е чл.212, ал.3 от НК, предвид спецификата на оперативните програми, по които средствата се отпускат

<sup>8</sup> Напр. чл.248а от НК

<sup>9</sup> „Чл.3: Измама, засягаща финансовите интереси на Съюза

1. Държавите членки вземат необходимите мерки, за да гарантират, че измама, засягаща финансовите интереси на Съюза, представлява престъпление, когато е извършена умишлено.

2. За целите на настоящата директива за измама, засягаща финансовите интереси на Съюза, се счита следното:

а) по отношение на разходите, несвързани с възлагането на обществени поръчки – всяко действие или бездействие, което се отнася до:

i) използването или представянето на фалшиви, неверни или непълни декларации или документи, в резултат на което се присвояват или неправомерно се задържат средства или активи от бюджета на Съюза или бюджетите, управлявани от Съюза или от негово име,

ii) неоповестяването на информация в нарушение на конкретно задължение, което води до същия резултат; или

iii) неправилното използване на такива средства или активи за цели, различни от тези, за които те са били първоначално предоставени;

От съдържанието на посочения текст става ясно, че европейският законодател е инкриминирал деяния, чиито обект на посегателство е комплексен и включва: от една страна – обществените отношения, гарантиращи сигурността на процеса на получаване на информация от органите, извършващи разпореждане със средства от бюджета на Съюза или бюджетите, управлявани от него, или от негово име (част от които са и средствата по ЕСИФ<sup>10</sup>) и от друга – обществените отношения, осигуряващи пълноценното набиране на средства в тези бюджети, тяхното правилно разпределение и разходване, като специален акцент е поставен върху приходите, произтичащи от ДДС<sup>11</sup>.

Характерът на обществените отношения, включени в обекта на защита чрез тази разпоредба сочи, че инкриминираните деяния засягат преди всичко финансовата и кредитна системи на Съюза и на отделните държави-членки, опериращи с такива средства чрез компетентните си органи, определени съобразно произхода на конкретните средства.

Този прочит на съдържанието на понятието „измама“, вложено в европейското законодателство сочи на два извода, свързани с необходимостта от промяна в българския наказателен закон.

На първо място съпоставката между обекта на посегателство, закрилян от обсъжданата европейска директива и текстовете от българския НК, създадени за да защитават финансовите интереси на ЕС разкрива съвпадение с разпоредбите на чл. 3, пар. 2 от Директивата както следва:

– чл. 248а НК – с разпоредбите на:

- „б.а) по отношение на разходите, несвързани с възлагането на обществени поръчки – всяко действие или бездействие, което се отнася до:

i) използването или представянето на фалшиви, неверни или непълни декларации или документи, в резултат на което се присвояват или неправомерно се задържат средства или активи от бюджета на Съюза или бюджетите, управлявани от Съюза или от негово име,

---

б) по отношение на разходите, свързани с възлагането на обществени поръчки – най-малко когато е извършена, за да се получи незаконна облага за извършителя или друго лице, като по този начин се причиняват щети на финансовите интереси на Съюза – всяко действие или бездействие, което се отнася до:

i) използването или представянето на фалшиви, неверни или непълни декларации или документи, в резултат на което се присвояват или неправомерно се задържат средства или активи от бюджета на Съюза или бюджетите, управлявани от Съюза или от негово име,

ii) неоповестяването на информация в нарушение на конкретно задължение, което води до същия резултат; или

iii) неправилното използване на такива средства или активи за цели, различни от тези, за които те са били първоначално предоставени, което нарушава финансовите интереси на съюза;

в) по отношение на приходите, различни от посочените в буква г) приходи, произтичащи от собствени ресурси от ДДС – всяко действие или бездействие, което се отнася до:

i) използването или представянето на фалшиви, неверни или непълни декларации или документи, в резултат на което незаконно се намаляват ресурсите в бюджета на Съюза или бюджетите, управлявани от Съюза или от негово име,

ii) неоповестяването на информация в нарушение на конкретно задължение, което води до същия резултат; или

iii) неправилното използване на законно предоставени ползи, което води до същия резултат;

г) по отношение на приходите, произтичащи от собствени ресурси от ДДС – всяко действие или бездействие, извършено по трансгранични схеми за измами, което се отнася до:

i) използването или представянето на фалшиви, неверни или непълни декларации или документи, свързани с ДДС, в резултат на което се намаляват ресурсите в бюджета на Съюза;

ii) неоповестяването на свързана с ДДС информация в нарушение на конкретно задължение, което води до същия резултат; или

iii) представянето на точни декларации по ДДС за целите на измамно прикриване на неплащането или неправомерното пораждане на права за възстановяване на ДДС”.

<sup>10</sup> Европейски структурни и инвестиционни фондове

<sup>11</sup> Данък добавена стойност

ii) неоповестяването на информация в нарушение на конкретно задължение, което води до същия резултат“

- „б.в) по отношение на приходите, различни от посочените в б.г) приходи, произтичащи от собствени ресурси от ДДС – всяко действие или бездействие, което се отнася до:

i) използването или представянето на фалшиви, неверни или непълни декларации или документи, в резултат на което незаконно се намаляват ресурсите в бюджета на Съюза или бюджетите, управлявани от Съюза или от негово име,

ii) неоповестяването на информация в нарушение на конкретно задължение, което води до същия резултат“;

– чл. 254б от НК – с разпоредбите на:

- „б.а) по отношение на разходите, несвързани с възлагането на обществени поръчки – всяко действие или бездействие, което се отнася до:

iii) неправилното използване на такива средства или активи (*като посочените в (i) – бел. моя*) за цели, различни от тези, за които те са били първоначално предоставени“

- „б.в) по отношение на приходите, различни от посочените в буква г) приходи, произтичащи от собствени ресурси от ДДС – всяко действие или бездействие, което се отнася до:

iii) неправилното използване на законно предоставени ползи, което води до същия резултат“;

– чл. 255 и чл. 256 от НК съответстват на регламентираните в чл. 3, пар. 2, б. „г“ от директивата различни форми на данъчни измами в зависимост от конкретната им проявна форма;

– единствената необходимост от приемане на нови състави на престъпления разкрива регламентираната в директивата измама със средства при възлагане на обществени поръчки и то с оглед предвидената в б.„б“ на чл. 3, пар. 2 от директивата специална цел: „...за да се получи незаконна облага за извършителя или друго лице, като по този начин се причиняват щети на финансовите интереси на Съюза...“. В цитираните хипотези би било удачно приемането на нарочни квалифицирани състави в текстовете на чл. 248а и чл.254б от НК.

Посочените съотношения между българския наказателен кодекс и влязлата в сила Директива (ЕС) 2017/1371 относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред дават основание за извода, че за постигане целения от ЕС ефект за наказателноправна защита на финансовите му интереси, не е необходимо българският законодател да подведе престъпните посегателства срещу тях под класическия състав на престъплението „измама“, за да има идентичност в понятията по националното и общностното право. Същественото при транспониране на норми от

европейското право в националната правна система е да се запази смисълът и съдържанието на общностната норма и да се постигне целеният от нея ефект. В конкретния случай това може да се реализира чрез посочените разпоредби в НК, които с предложените изменения и допълнения за преодоляване на съществуващите им слабости и обхващане на новопредложените състави в директивата, напълно биха задоволили стандарта на закрила, регламентиран в европейските нормативни актове. Разбира се, когато в хода на разследване по конкретно наказателно дело бъдат разкрити елементи от съставите на други престъпления („длъжностно присвояване“, „обсебване“, „измама“, „документна измама“, „документни престъпления“ и т.н.), няма пречка деянието да бъде квалифицирано по тези състави от НК.

Във връзка с оценката на ефективността на българската наказателноправна уредба, касаеща защитата на финансовите интереси на ЕС, следва да се отбележи и проблемът с предвидените наказания за престъпленията с такъв предмет. Един немалък период от време техният размер контрастираше драстично с обществената значимост на престъпните посегателства и водеше до изтичане на давностните срокове за наказателно преследване на извършителите на престъпления, засягащи основно предприемаческите фондове, финансиращи програмите САПАРД, ФАР, „Леонардо Да Винчи“ и ИСПА. С измененията на НК от 2010 г.<sup>12</sup> бяха увеличени наказанията за квалифицираните състави на престъпленията по чл. 248а, ал. 3 и 5 и чл. 254б НК, с което същите бяха признати за тежки умишлени престъпления. Основният състав на престъплението по чл. 248а, ал. 2 НК обаче продължава да предвижда наказание *лишаване от свобода* до 3 години и глоба от 1000 до 5000 лева, което предполага задължителна замяна на наказателната отговорност с административна при наличие и на останалите предпоставки по чл. 78а НК. Като се има предвид, че това е най-често приложимата квалификация на извършваните посегателства спрямо средства на ЕС, постигането на целите на наказателната репресия по чл. 36 НК – поправително-превъзпитателна спрямо дееца и предупредително-възпираща спрямо останалите членове на обществото, е поставено под въпрос. Такива резултати не отговарят на минималните стандарти за реализиране на наказателната отговорност, очаквани от ЕС, защото не покриват изискването за налагане на ефективни, пропорционални и възпиращи наказателноправни санкции.

Пътят за преодоляване на проблема изисква темата за престъпленията, засягащи финансовите интереси на ЕС да намери полагащото ѝ се място в една нова концепция в рамките на наказателната политика на българската държава, която да въведе европейските стандарти в тази сфера по пътя на хармонизиране на санкциите за тези престъпления с нормите на съюзно ниво.

Добра основа за постигане на такъв ефект, без да бъде накърнено суверенното право на държавите членки да определят своята наказателна политика съобразно националните си правни традиции, е Директивата на Европейския парламент и на Съвета относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред и избраният в нея подход за определяне на приложимите санкции за отделните престъпления чрез включено изискване за предвиждане на наказание

---

<sup>12</sup> ЗИД на НК, обн. ДВ, бр.26 от 2010 г.

*лишаване от свобода*, а в случаи на причинени значителни вреди или получени облаги – и с посочване на техния минимален максимум (най-малко четири години *лишаване от свобода*). Това решение напълно съответства на разбирането, че европейският законодател следва да е този, който да определя подходящите санкции за защита на съюзни ценности, каквито са бюджетът и еврото.

В същото време нищо повече от това не следва да бъде регулирано на европейско ниво в сферата на санкциите. Дори при така възприетите им параметри, правото на националните правораздавателни органи да индивидуализират конкретно налаганото наказание в съответствие с особеностите на престъплението и неговия извършител въз основа преценката на всички отегчаващи и смекчаващи наказателната му отговорност обстоятелства, е напълно гарантирано.

Вторият съществен извод, който следва от анализа на чл. 3 от Директивата относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза по наказателноправен ред е, че съставите на престъпления, които следва да осигурят тази защита в българското наказателно право следва да бъдат систематически разположени в самостоятелна глава от Наказателния кодекс „Престъпления против финансовата система на Република България и на Европейския съюз“.

Такъв законодателен подход би осигурил създаването на единна и стройна система на тази категория престъпления, която позволява степенуване на обществената опасност на отделните видове престъпни посегателства и определяне на съразмерни с нея наказания за всяко едно от тях.

Законодателно решение в този смисъл дава възможност още за създаване на нови състави на престъпления, с които да се инкриминират общественоопасни деяния, които до момента не са третираны като престъпни, но оценени като такива чрез съдебната практика.

Важно значение има и възможността при такъв подход да бъде осигурена същата наказателноправна защита за финансовите интереси на Република България. Това е необходимо на първо място защото престъпните посегателства срещу финансовата система на ЕС и тази на РБ са сходни, а в някои случаи и свързани. На второ място не бива да се пропуска фактът, че почти всички оперативни програми предвиждат национално съфинансиране. При настоящата наказателноправна уредба специалните състави по НК, защитаващи финансовите интереси на ЕС не включват правна защита на средствата, предоставени на дееца по системата на национално доплащане. Това от една страна създава сериозни проблеми при квалифициране на престъпленията със смесен предмет на посегателство, тъй като се изисква индивидуализиране на сумите, принадлежащи на ЕС и тези на българската държава за прецизиране конкретния размер на предмета на престъплението. По-силен аргумент обаче е необходимостта всички средства, предоставяни по оперативните програми да имат еднаква степен на защита, независимо от произхода си – съюжен или национален, защото всички те принадлежат на европейските данъкоплатци.

Необходимост от промяна в сега действащите специални състави на престъпления в НК, защитаващи финансовите интереси на ЕС разкрива и начинът, по който е дефиниран техният предмет. Той включва две категории имущество: първата са средства от фондове, принадлежащи на Европейския съюз, а втората – такива

предоставени от Европейския съюз на българската държава. Тази регламентация, освен че налага изясняване принадлежността на имуществото във всеки конкретен случай, създава и редица други практически проблеми, свързани с правилната правна квалификация на деянието, установяване на ощетеното лице с право да бъде конституирано като граждански ищец и т.н. Нещо повече. Нито европейската, нито националната нормативна база, регулираща фондовете на ЕС и в частност оперативните програми, чрез които се финансират конкретните проекти, не дават яснота за това насочените към България субсидии чия собственост са – остават на ЕС, придобиват се от българската държава или стават собственост на определен неин субект, създаден нарочно за конкретната оперативна програма (управляващ орган, изпълнителна агенция, разплащателна агенция и т.н.). По тази причина трудно може да се направи разлика между двете категории имущество – предмет на престъпленията от този вид. В същото време такова разграничение не е оправдано от гледна точка наказателноправната защита на тези средства предвид обстоятелството, че източникът им е един и същ, и резултатът при тяхното престъпно разходване рефлектира отново върху финансовите интереси на Съюза.

С оглед изложените аргументи считам, че следва да се помисли дали предметът на този вид престъпления да не бъде дефиниран като „средства, предоставяни по оперативни и други програми на ЕС“.

Важното заключение, което налага представеният анализ<sup>13</sup> на състоянието на уредбата на престъпленията, засягащи финансовите интереси на ЕС в българския Наказателен кодекс е, че тя не съответства на изискванията за ефективното им противодействие със средствата на наказателното правосъдие. За това следва да се препоръча разработване на нова концепция за тяхната регламентация, която да е в съответствие с влязлата вече в сила, считано от 17.08.2017 г. Директива на Европейския парламент и на Съвета относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза по наказателноправен ред. За съжаление напредналият етап в процеса на стартиране дейността на Европейската прокуратура не позволява това да се реализира в рамките на нов Наказателен кодекс на РБ, въпреки, че това би бил най-рационалният подход. Последното произтича от обстоятелството, че предлаганата нова концепция, основана на нов подход в оценка обекта на посегателство при тази категория престъпления, пряко рефлектира върху систематиката на Особената част на НК.

## **II. Процесуалните правила в Регламент (ЕС) 2017/1939 на Съвета за установяване на засилено сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура и необходимостта от въвеждането им в българският НПК.**

Необходимостта от създаване на Европейска прокуратура с наднационална компетентност, която да извършва разследване на престъпленията, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз и да осъществява наказателно преследване спрямо техните извършители, бе провокирана от една страна от недостатъчната ефективност на националните компетентни органи, която е свързана с пораждащите от

---

<sup>13</sup> По-подробно по темата виж Тонева, Г. Европейската прокуратура и българското наказателно и наказателнопроцесуално право. С.: Сиела, 2017, с.160 – 169.



трансграничния елемент на тези престъпления усложнения, изискващи тясно координиране на общоевропейско ниво, и от друга – от изключителната компетентност на националните власти в сферата на наказателното правосъдие, която обуславя различията в правната регламентация на обсъжданите престъпления, както и спецификата в приложимите процедури във всяка държава-членка.

В европейската правна литература създаването на Европейска прокуратура е оценено като едновременно сложно, но полезно начинание, изцяло в полза на европейските данъкоплатци. Тя се възприема като съвършено нов правораздавателен орган в европейската правна система и се налага като символ за качествено ново ниво на професионално, ефективно и своевременно разследване на територията на целия Съюз, осигуряващ бързо и пълноценно възстановяване на средствата от неговите фондове<sup>14</sup>.

За да бъде постигнат този ефект обаче е необходимо наред с институционализирането на ЕПр, да бъде постигнато и пълно синхронизиране на националните правни системи с европейската нормативна база за функционирането ѝ. Обстоятелството, че учредителният акт за създаване на Европейска прокуратура е регламент<sup>15</sup> в значителна степен предопределя обвързаността на държавите-членки със залегналите в него правила. В същото време дълбочината на промяната, до която води тази стъпка – за първи път въвеждане на наднационална система за осъществяване на наказателно правосъдие – изисква законодателни промени не само в материалноправната уредба на престъпленията от компетентност на ЕПр, но и такива, гарантиращи по-широкообхватна адаптация на националната правораздавателна система в структурно, функционално и процесуално отношение, гарантираща успешното реализиране на съюзната наказателна политика.

Тъкмо за това не бих препоръчала опростения законодателен механизъм за осигуряване правомощията на ЕПр на територията на Република България, основаващ се на обвързващия ефект от пряката приложимост на регламента – създаването на препащаща норма в НПК към него с примерно съдържание:

*„По дела от компетентност на ЕПр разследването, привличането на лица към наказателна отговорност и повдигането на обвинение пред съд се извършва по правилата на Регламент (ЕС) 2017/1939 за създаване на ЕПр“.*

Намирам, че реализирането на идеята за единодействие на националните и наднационалните институции в противодействието на престъпленията, засягащи финансовите интереси на ЕС, изисква по-детайлна уредба на процедурата за разследване и наказване на тези престъпления в Наказателнопроцесуалния кодекс. Ето защо считам, че правилният подход на законодателя би бил създаването на нова глава в НПК, която може да бъде озаглавена така: *„Глава тридесет и седма „Производства по дела от компетентност на Европейската прокуратура“*.

В тази глава на първо място следва да има разпоредба, която да предотвратява спор за компетентност между ЕПр и ПРБ, и евентуалната възможност за нарушаване на принципа *ne bis in idem*. Възможност за възникване на такъв спор е заложена в чл. 22,

<sup>14</sup> Rashkov, R. “EPPO Institutionalization during the Bulgarian Council Presidency – Main Steps and Challenges Ahead”, EUCRIM, Published in printed Issue 2/2018, pp 113 – 117.

<sup>15</sup> Регламент (ЕС) 2017/1939 на Съвета от 12 октомври 2017 г. за установяване на засилено сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура, ОВ L 283, 31.10.2017 г., в сила от 20.11.2017 г.

параграф 3 от Регламент (ЕС) 2017/1939 за създаване на Европейската прокуратура<sup>16</sup> с оглед предвидената акцесорна компетентност на ЕПр по отношение на престъпления, неразривно свързани с тези от изключителната ѝ компетентност по чл. 22, параграфи 1 и 2 от Регламента, когато съставомерните факти на двете престъпления са идентични. Става дума за престъпления, които в националното законодателство не са дефинирани като такива, засягащи финансовите интереси на ЕС (корупция, пране на пари, присвоения и др.), но имат фактически състав, идентичен и неразривно свързан с фактическия състав на престъплението, увреждащо финансовите интереси на ЕС. Когато не са налице изключенията по чл. 25, параграф 3 от Регламента или при наличие на хипотезата по параграф 4 от същия, и съвместното им разследване е „в интерес на доброто правораздаване“, компетентна да осъществи разследването и за двете престъпления ще е ЕПр. В обратната хипотеза компетентността би следвало да бъде на ПРБ и за престъпленията по чл. 22, параграфи 1 и 2 от Регламента. Определянето на компетентността по конкретното наказателно производство следва да става след консултации между ЕПр и ПРБ при възможно участие на Евроюст.

По-важно значение при създаване на разпоредба, разрешаваща евентуален спор за подсъдност между европейската и националната прокуратури, е определянето на органа по чл. 25, параграф 6 от Регламента, който според този текст следва да бъде „националният орган, компетентен да се произнася относно разпределението на компетентността в рамките на прокуратурата на национално ниво“. Изхождайки от значимостта на такова решение за правилното протичане на разследването и отговорността при разпределяне на компетентността между ПРБ и ЕПр, считам, че това правомощие следва да бъде предоставено на главния прокурор.

Необходимо е също да се предвиди национален орган за контакт в случаите, когато разследването се извършва пряко от европейския прокурор, доколкото приложението на националното законодателство в тези случаи предполага оказване на съдействие от местните компетентни органи<sup>17</sup>. Считам, че това следва да бъде ръководителят на специализирано звено към ПРБ, натоварено с разглеждане на дела за престъпления, засягащи финансовите интереси на ЕС в хипотезите, когато ЕПр е предоставила компетентността на националната прокуратура<sup>18</sup>.

На следващо място е необходимо да се регламентира задължението на ПРБ или националните разследващи органи (когато те са разкрили престъпление от компетентност на ЕПр) да извършат неотложните процесуално-следствени действия, гарантиращи ефективността на разследването. Такова изискване е предвидено в чл. 27, параграф 2 от Регламента.

Намирам за удачно в българския НПК да бъдат записани изрично конкретните процесуално-следствени действия, които ЕПр може да извърши на територията на РБ. Те са изброени в чл. 30, параграф 1 от Регламента и възпроизвеждането им в процесуалния закон само ще изчисти споровете за законосъобразно събиране на доказателства от ЕПр на територията на българската държава. Добре би било да се запише, че тези действия се извършват по предвидените в НПК правила. Наред с изрично посочените процесуално-

<sup>16</sup> Наричан по-нататък Регламентът (Регламента).

<sup>17</sup> Чл.28, параграф 4 от Регламента

<sup>18</sup> С оглед гарантиране стабилността във взаимодействието между ПРБ и ЕПр намирам, че структурирането на такова звено следва да бъде записано в ЗСВ.

следствени действия, провеждащите разследването европейски делегирани прокурори (а в случаите на чл.28, параграф 4 от Регламента и европейски прокурор) могат да разпоредят предприемането на всякакви други действия, които съгласно националното законодателство са на разположение на прокурорите по сходни дела на национално ниво (чл. 30, параграф 4 от Регламента).

Следващият важен въпрос за уреждане в националния процесуален закон е разглеждането на делата от компетентност на ЕПр в съдебна фаза. Този въпрос има два аспекта – съдебният контрол върху досъдебното производство и разглеждане на делото по същество в съдебна фаза.

Упражняването на съдебен контрол в хода на разследването е уреден в разпоредбите на чл. 30, параграфи 2 и 3 от Регламента, съгласно които всички изисквания на националното законодателство за осъществяване на такъв контрол се спазват и той се осъществява по тези правила. По правилата на националното законодателство се развиват и процедурата по вземане на мярка за неотклонение на обвинено в извършване на престъпление от компетентност на ЕПр лице, както и контролът върху законосъобразното ѝ изпълнение.<sup>19</sup> Това разрешение на процесуалните правила за съдебния контрол следва да намери място в конкретни разпоредби на българския НПК.

Съгласно чл. 36, параграф 1 от Регламента, решението за наличие на предпоставки за внасяне на делото за разглеждане в съда се взема от компетентната постоянна камера на Европейската прокуратура, наблюдаваща разследването, въз основа на доклад от ръководещият разследването европейски делегиран прокурор. Постоянната камера е органът на ЕПр, който решава пред съда на коя държава – членка да бъде повдигнато обвинението, а компетентният национален съд се определя по правилата на националното законодателство (чл. 36, параграфи 3 – 5 от Регламента).

От цитираните текстове на Регламента за създаване на Европейска прокуратура става ясно, че в съдебна фаза делата от компетентност на ЕПр ще се разглеждат от националните съдилища по правилата за подсъдност, регламентирани в националното законодателство. Това разрешение дава основание в българския НПК да се предвидят нарочни правила за подсъдността при разглеждане на тази категория дела.

Считам, че с оглед облекчаване организацията на разглеждането им предвид обстоятелството, че по тези дела освен националните европейски делегирани прокурори, в определени хипотези ще се явяват европейски прокурори или европейски делегирани прокурори от ангажираните по делото държави-членки съобразно възложената им от наблюдаващата делото постоянна камера компетентност, е редно да бъде определен конкретен съд от националната съдебна система, който да има специална компетентност по този вид дела. Намирам, че е удачно това да е Софийски градски съд като първа инстанция и съответно по правилата на функционалната подсъдност – Софийски апелативен съд като въззивна и Върховен касационен съд като касационна инстанции. Наред с облекчената организация за разглеждане на конкретното делото, това би осигурило още създаването на единна и безпротиворечива практика по делата от тази категория, още повече, че по силата на Регламента<sup>20</sup> приложимото право за разглеждане

---

<sup>19</sup> Чл. 33 и чл. 41 от Регламента

<sup>20</sup> Вж. (63) от преамбула на Регламента

на делата в съдебна фаза е националното право на сезирания съд. Всичко това дава основания да се препоръча тези правила да бъдат уредени в нарочни текстове от новата глава в НПК.

Друг съществен въпрос, който следва да намери място в българския НПК, е този, гарантиращ допустимостта на доказателствата, представени от ЕПр. Съгласно чл. 37, параграф 1 от Регламента, не може да се откаже допускането на доказателства, представени от прокурори от ЕПр или от защитата пред съда, разглеждащ делото по същество, само въз основа на факта, че са събрани в друга държава-членка или в съответствие с правото на друга държава-членка. Това означава да се въведе правило за тяхното допускане без каквото и да било валидиране или сходна правна процедура, дори националното право да предвижда различни правила относно събирането или представянето на такива доказателства. Като единствено условие в тази връзка, Регламентът предвижда<sup>21</sup> съдът да прецени, че това няма да засегне неблагоприятно справедливостта на производството или правата на защита, залегнали в чл. 47 и чл. 48 от Хартата на основните права на Европейския съюз, признати в чл. 6 от ДЕС. За да се избегнат всякакви спорове по допускане, събиране, проверка и оценка на доказателствата по тези дела, предлагам в НПК да бъде записана изрична разпоредба, според която: *„Всички доказателства, представени от Европейската прокуратура, са допустими независимо от съответствието им с правилата на този кодекс, при условие че не нарушават правилата на справедлив процес и са съобразени с чл. 47 и чл. 48 от Хартата на основните права на ЕС“*.

На следващо място и независимо от посочените по-горе причини, при регламентиране правилата за разглеждане на дела от компетентност на ЕПр в българския НПК следва да бъде изрично записано, че те изцяло се подчиняват на заложените в Хартата за основните права на ЕС стандарти, включително и на правото на справедлив съдебен процес и правата на защита. Това е необходимо предвид поставения в Регламента специален акцент върху правата на заподозрените лица и на обвиняемите в специална Глава VI „Процесуални гаранции“.

Съществен въпрос, свързан с регламентиране компетентността на ЕПр по дела, засягащи финансовите интереси на ЕС, който следва да намери място в българския НПК, е и този за взаимоотношенията с трети страни, когато Европейската прокуратура реши да упражни правомощията си по отношение на престъпление, извършено изцяло или отчасти извън територията на държавите членки от техен гражданин, от служител в техните администрации или от служител в институция на ЕС. В такава хипотеза чл. 104 от Регламента предвижда алтернативни възможности за държавите-членки. Те могат да признаят ЕПр за действаща в качеството на техен национален компетентен орган за целите на прилагането на международните им споразумения за правно сътрудничество по наказателноправни въпроси и въпроси, свързани с екстрадицията, при условие, че това бъде прието от третата държава (параграф 4 на чл.104). В случай, че държавата-членка не признае такова правомощие на ЕПр, то искането за правна помощ по наказателноправни въпроси от органите на трети държави следва да бъде отправено от работещия по делото европейски делегиран прокурор, упражнявайки по силата на чл. 13,

---

<sup>21</sup> Вж. (80) от преамбула на Регламента

параграф 1 от Регламента правомощията си на национален прокурор на своята държава-членка и да се стреми да получи съгласие от органите на третите държави, събраните по този ред доказателства да бъдат използвани от Европейската прокуратура за целите на разследването ѝ. Различните възможни хипотези и правилата за действие при тях следва да бъдат регламентирани в НПК, като от практическа гледна точка намирам, че – при възможност – е препоръчително да се приеме първият вариант, освен в случаите на липса на съгласие от третата страна.

В заключение разбира се, следва да се посочи, че в главата от НПК, регламентираща разглеждането на дела от компетентност на ЕПр, следва да има препращаща норма за неуредените случаи – например: „*За неуредените случаи по тази глава се прилагат общите правила*“.

### **III. Необходими промени в нормативната база с оглед привеждане структурата и функциите на ПРБ в съответствие с изискванията на Регламент (ЕС) 2017/1939 на Съвета за установяване на засилено сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура и за гарантиране нормалното функциониране на Европейската прокуратура на територията на Република България.**

Както стана ясно от изложеното до тук, промените в българското законодателство, необходими за осигуряване пълноценното функциониране на Европейската прокуратура на територията на Република България не са незначителни и обхващат изцяло сферата на наказателното правосъдие. И ако за изискванията за привеждане на материалното и процесуалното ни наказателноправно законодателство в съответствие с нормативната база на европейско ниво има ясно очертана насока, в която (макар и сложни) следва да бъдат извършени промени, то привеждането на структурата и функциите на Прокуратурата на Република България (някои от които и конституционно регламентирани) в съответствие с изискванията на Регламента, необходими за гарантиране пълноценното осъществяване правомощията на ЕПр, поражда сериозни проблеми. Някои от необходимите промени могат да бъдат осъществени чрез изменения и допълнения в устройствения закон на съдебната власт – ЗСВ. Други обаче налагат промени в Конституцията на Република България. Как това би могло да се постигне е тема на следващата част от изложението.

#### **1. Необходими промени в структурата и функциите на ПРБ, които следва да бъдат регламентирани в Закона за съдебната власт.**

Идеята за установяване на нова система за наказателно правосъдие на съюзно ниво, с възлагане компетентността за разследване и наказателно преследване на извършителите на престъпления, засягащи финансовите интереси на ЕС на наднационална институция – Европейска прокуратура, поставя нови изисквания за сътрудничеството на този нов правораздавателен орган с националните органи, компетентни в тази сфера и по-специално с националните прокуратури.

За постигане на необходимата структурна и функционална адаптация на Прокуратурата на РБ към очакванията на ЕС за успешно сътрудничество при осъществяване на съюзната наказателна политика, преди всичко е необходима промяна в устройствения закон на съдебната система – Законът за съдебната власт, който урежда всички въпроси,

свързани със структура, функции, кадрово развитие, статут и отговорности на прокурорите и следователите.

За да се прецени обхватът на промените, които е наложително да се направят, е необходимо да се проследи структурата на Европейската прокуратура, която в чл. 8, параграф 1 от Регламента е дефинирана като неделим орган на Съюза с децентрализирана система. Параграф 3 от същата разпоредба на Регламента посочва органите на централно ниво – централна служба, включваща колегия, постоянни камари, европейски главен прокурор, заместник главни прокурори, европейски прокурори и административен директор. Децентрализираното ниво е регламентирано в параграф 4 на чл.8 от Регламента, според който то включва европейски делегирани прокурори, установени в държавите-членки.

Пленарният състав на прокурорите от централната служба формира колегията на Европейската прокуратура, която включва европейския главен прокурор и по един европейски прокурор от всяка държава-членка. Европейските прокурори са организирани и в тричленни постоянни камари, председателствани от европейския главен прокурор, негов заместник или европейски прокурор, назначен като такъв съобразно вътрешния процедурен правилник на ЕПР. В качеството си на членове на постоянните камари европейските прокурори осъществяват наблюдение и ръководство на разследванията и действията по наказателно преследване, извършвани от делегираните прокурори, осигуряват координирането на разследванията и действията по наказателно преследване при трансгранични дела, а в хипотезата на чл.12, параграф 1 във вр. чл.10, параграф 7 от Регламента могат да осъществяват тези действия и еднолично въз основа на делегираните правомощия от постоянната камара. В изпълнение на функциите си европейският прокурор може да предложи на съответната постоянна камара да преразпредели наблюдавано от него дело на друг европейски делегиран прокурор в същата държава-членка или да проведе разследването лично при наличие на предпоставките по чл.28, параграфи 3 и 4 от Регламента<sup>22</sup>. Наред с тези правомощия, свързани с конкретни дела от компетентност на Европейската прокуратура, по силата на Регламента<sup>23</sup> европейските прокурори действат още като лица за връзка и информационни канали между постоянните камари и европейските делегирани прокурори в техните съответни държави-членки по произход, като наблюдават изпълнението на задачите на ЕПР в тях.

Акцентирането на структурата на Европейската прокуратура, функциите и компетентностите на органите на централната ѝ служба и най-вече на тези на европейските прокурори не е самоцелно, а е предназначено да подчертае важността на избора, който всяка държава-членка, участваща в засиленото сътрудничество за създаване на ЕПР (както и всички други държави-членки, за които то е отворено във всеки момент по силата на чл.328, параграф 1 от ДФЕС) следва да направи за своите европейски прокурори. В тази връзка, независимо че правилата за назначаването им,

---

<sup>22</sup> Съобразно чл.28, параграфи 3 и 4 от Регламента, европейският прокурор може, след решение на компетентната постоянна камара да преразпредели делото на друг делегиран прокурор в същата държава-членка или да проведе лично разследването в случаите когато: а) европейският делегиран прокурор не може да извърши разследването или да осъществи наказателното преследване, или б) не следва указанията на компетентната постоянна камара или европейския прокурор, както и поради: а) тежестта на престъплението, по-специално с оглед на евентуалното му отражение на равнището на Съюза и б) разследването засяга длъжностни лица или други служители на Съюза или членове на институциите на Съюза.

<sup>23</sup> Вж. чл.12, параграф 5 от Регламента

регламентирани в чл.16 от Регламента изискват единствено представянето на трима кандидати от всяка държава-членка, което позволява да се избере процедура *ad hoc* за определяне на трите номинации, намирам че съответно на Регламента би било тя да бъде уредена в ЗСВ<sup>24</sup>, тъй като упражняваните от българския европейски прокурор правомощия пряко ще рефлектират върху дейността на ПРБ и наказателното правораздаване като цяло по дела от компетентност на Европейската прокуратура.

Отчитайки, че възприетата в чл.16, параграф 2 от Регламента процедура за назначаване на европейските прокурори препраща в частта относно номинирането на кандидатите за тези длъжности към процедурата по чл.14, параграф 3 от същия акт<sup>25</sup>, намирам за логично тя да бъде възприета и в българския ЗСВ. В процеса на създаване на тези правила, европейският законодател се е ръководел от обстоятелството, че учредяваният нов, специализиран, наднационален правораздавателен орган на ЕС е с провъзгласена независимост от външни за него лица, от държави-членки, от институции, органи, служби или агенции на Съюза, които също следва да се въздържат от опити да й влияят при изпълнението на нейните задачи<sup>26</sup>. За постигане на този резултат е предвидено назначаването на европейския главен прокурор и на европейските прокурори от държавите-членки да се осъществява въз основа на обосновано становище относно кандидатите, изготвено от комитет по подбор, членовете на който се назначават от Съвета на ЕС по предложение на Европейската комисия и черпи своите правомощия от правила за работа на комитета, създадени от Съвета, отново по предложение на ЕК<sup>27</sup>. Съгласно чл.14, параграф 3 от Регламента, комитетът по подбора се състои от дванадесет лица, избрани измежду бивши членове на Съда на ЕС и Сметната палата, бивши национални членове на Евроюст, членове на националните върховни съдилища, прокурори с висок ранг и юристи с общопризната компетентност. Така предвиденият в Регламента състав на комитета по подбора сочи, че е заложено на професионалното представителство на членовете му на европейско и национално ниво, като в максимална степен е изключено политическото влияние. В тази връзка и доколкото номинираните от българската държава трима кандидати за позицията на европейски прокурор от Република България следва да бъдат оценявани именно от комитет в такъв състав, становището на който е обвързващо за Съвета на ЕС, намирам, че съставът на комисията у нас за номиниране на кандидати за длъжността европейски прокурор от РБ следва да бъде аналогичен на състава на комитета по подбор на европейско ниво. С оглед на това бих предложила като членове на комисията да бъдат включени двама прокурори от ВКП, по възможност един от тях да е бивш национален член на Евроюст, двама съдии от ВКС, Наказателна колегия, по възможност специализирали в сферата на международното правно сътрудничество по наказателни дела, двама хабилитирани преподаватели в областта на наказателното право и наказателнопроцесуалното право. За

---

<sup>24</sup> Намирам, че уреждането на процедурата по номинации на кандидатите за европейски прокурор следва да бъде в ЗСВ и това би било съответно на Регламента, доколкото последния като комплексен нормативен акт съдържа уредба не само на компетентността, функциите и правомощията на Европейската прокуратура, но и на нейната структура, кадрова окомплектованост, изисквания към кандидатите за европейски главен прокурор, европейски прокурори, европейски делегирани прокурори и процедурите за тяхното назначаване. Уреждането на процедурата по номиниране на европейски прокурор и европейски делегирани прокурори в ЗСВ ще даде гаранции за нейната прозрачност, предвидимост и яснота за органа, който следва да извърши подбора на кандидатите.

<sup>25</sup> Процедурата по чл.14, параграф 3 от Регламента касае номинирането на кандидатите за европейски главен прокурор.

<sup>26</sup> Чл.6, параграф 1 от Регламента

<sup>27</sup> Точка(41) от преамбула и чл.14, параграф 3 от Регламента.

председател на комисията бих препоръчала заместник министър на правосъдието предвид отговорността на Правителството на Република България относно трите номинации, които следва да бъдат представени от държавата на комитетата по подбора<sup>28</sup>.

На следващо място в Закона за съдебната власт следва да бъде регламентирана и процедура за назначаване на европейски делегирани прокурори, която да е съответна на тази, разписана в чл. 17 от Регламента. В посоченият текст от учредителния акт на Европейската прокуратура е предвидено колегията ѝ по предложение на европейския главен прокурор да назначава европейските делегирани прокурори, предложени от държавите-членки. Изискванията към кандидатите са: от момента на назначаването им до освобождаването им от длъжност да са действащи членове на прокуратурата или на съдебната система в съответната държава-членка, която ги е посочила; да притежават необходимата квалификация и съответния практически опит в своята национална правна система; тяхната независимост да бъде извън съмнение. В случай, че предложените за назначение в качеството на европейски делегирани прокурори кандидати не отговарят на тези изисквания, колегията на ЕПР може да ги отхвърли, както и в последствие да освободи от длъжност действащ европейски делегиран прокурор, ако престане да отговаря на тях. С оглед гарантиране спазването на изискванията на Регламента намирам, че в ЗСВ следва да бъде определен органът, който номинира кандидатите за европейски делегиран прокурор, като личното ми мнение е, че това следва да бъде прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет. Аргумент в тази насока е изискването по чл. 17, параграф 2 от Регламента, назначеният от колегията на ЕПР европейски делегиран прокурор да е действащ прокурор или магистрат от другите звена на съдебната система в държавата-членка. Наред с това правомощията, отредени на европейския делегиран прокурор в Регламента<sup>29</sup> предполагат поемане на отговорност за номинацията на кандидатите от върховния кадрови орган на съдебната система у нас.

Европейският делегиран прокурор се назначава с мандат от 5 години с възможност за подновяване<sup>30</sup>, което също следва да залегне и в българския Закон за съдебната власт.

На следващо място, отново в ЗСВ следва да бъде регламентирана независимостта на европейския делегиран прокурор от ПРБ и ВСС. В устройствения закон следва да бъде записано, че веднъж назначен, макар и въз основа на номинация от Висшия съдебен съвет, европейският делегиран прокурор не може да бъде уволняван от длъжността си на национален прокурор или срещу него да бъдат предприемани дисциплинарни действия на основания, свързани с отговорностите му по Регламента без съгласието на европейския главен прокурор, а при липса на такова – на колегията на ЕПР. Ако решението за освобождаване на европейски делегиран прокурор от длъжността му на национален прокурор или предприемане на дисциплинарни действия срещу него е на основания различни от отговорностите му, произтичащи от Регламента, то се изисква уведомяване на европейския главен прокурор, доколкото подобни действия на националните власти водят до необходимост от освобождаване на

---

<sup>28</sup> Аналогично становище е прието и от Наказателна колегия на Върховния касационен съд, изготвено от аналитичното звено към нея.

<sup>29</sup> Вж. чл.13 от Регламента

<sup>30</sup> Вж. чл.17, параграф 1 от Регламента



европейския делегиран прокурор и от тази му длъжност от колегията на Европейската прокуратура<sup>31</sup>.

По-нататък е необходимо да се предвиди законодателно възможността европейският делегиран прокурор да изпълнява функциите на национален прокурор, доколкото това не възпрепятства изпълнението на задълженията му по Регламента. В тази хипотеза, за да се избегнат недоразумения за функционалната му подчиненост, чл.13, параграф 3 от Регламента изисква европейският делегиран прокурор да уведомява наблюдаващия делото европейски прокурор за упражняването на такива функции. Ако възникне невъзможност европейският делегиран прокурор да изпълнява задълженията си по Регламента поради упражняване на функции като национален прокурор, той е длъжен да уведоми наблюдаващия европейски прокурор, който разполага с компетентност да проведе консултации с органите на националната прокуратура, за да се определи дали функциите по Регламента следва да имат приоритет. Наред с това наблюдаващият делото европейски прокурор може да предложи на постоянната камера да преразпредели делото на друг европейски делегиран прокурор в същата държава-членка или да проведе разследването лично. Аналогична процедура следва да бъде уредена и в българския ЗСВ.

На следващо място, устройственият закон на съдебната власт следва да съдържа разпоредба, която гарантира необвързаността на европейския делегиран прокурор при изпълнение на задълженията му по Регламента от националната прокуратура и подчинеността му единствено на Европейската прокуратура, от чието име действа, следвайки насоките и указания на отговарящата за конкретното дело постоянна камера, както и указанията на наблюдаващия европейски прокурор. Това е нужно предвид идеята именно той да извършва разследванията, повдигането и поддържането на обвиненията от името на Европейската прокуратура.

В пряка връзка с горното е необходимостта от изменение на разпоредбата на чл.195, ал.1, т.2, предложение последно от ЗСВ, регламентираща заемането на длъжност в институция на Европейския съюз като предпоставка за несъвместимост със заемана длъжност на съдия, прокурор и следовател в националната съдебна система. Императивното изискване на Регламента за европейските делегирани прокурори да са действащи членове на прокуратурата или на съдебната система в съответната държава-членка от момента на назначаването им до освобождаването им от длъжност „европейски делегиран прокурор“, налага въвеждане на изключение за тях по отношение на тази предпоставка за несъвместимост.

Успешното реализиране на правомощията на европейския делегиран прокурор предполага още създаване на специализирано звено в ПРБ, което да провежда разследванията от компетентност на ЕПр под негово ръководство. Извън задачите си по дела, разследвани от ЕПр, това звено следва да бъде оправомощено да провежда разследвания и в случаите, когато компетентността е прехвърлена на националните власти на основание чл. 34 от Регламента. Двойната функционална подчиненост на това звено – на европейския делегиран прокурор по дела от компетентност на ЕПр и на ПРБ по дела с предоставена компетентност от ЕПр прави препоръчително създаването му да

---

<sup>31</sup> Изискването за освобождаването на европейски делегиран прокурор, престанал да отговаря на изискването да е действателен член на прокуратурата или на съдебната система на съответната държава-членка следва от чл.17, параграф 3 от Регламента.

бъде регламентирано в ЗСВ с оглед избягване съмненията за негова зависимост от националната прокуратура.

## **2. Допустимост на необходимите законодателни промени в структурата и функциите на ПРБ от гледна точка на Конституцията на Република България.**

Внимателната съпоставка на текстовете от Регламента за установяване на засилено сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура<sup>32</sup> и Конституцията на Република България в частта ѝ относно съдебната власт<sup>33</sup> веднага сочи на противоречие в две основни направления – изискването за действие на органите на Европейската прокуратура (европейските прокурори и европейските делегирани прокурори) на територията на Република България за извършване на разследване и наказателно преследване самостоятелно и независимо от националната прокуратура, както и изискването за независимост на европейските делегирани прокурори от националната прокуратура в действията им по разследване и наказателно преследване от името на Европейската прокуратура, независимо че в същото време заемат и длъжност на прокурори от системата на ПРБ.

На пръв поглед това противоречие изглежда преодолимо с оглед характера на акта на европейското право, с който е учредена ЕПр – регламент, който има пряко приложение в държавите-членки по силата на учредителните договори на ЕС, по които РБ е страна, не се нуждае от транспониране в националното законодателство и има приоритет над неговите норми когато те му противоречат. Разсъждения в този смисъл се основават на разпоредбата на чл. 5, ал. 4 от Конституцията на РБ. Дали обаче те съответстват на нейното действително съдържание? Внимателният анализ на текста на ал.4 от чл.5 КРБ дава основание за извод, че правилото за предимство на нормите на пряко приложимите актове на общностното право е вярно и относимо само до случаите, когато става дума за противоречие между тях и норми на вътрешното законодателство на РБ, но не и когато е налице такова противоречие с норми на основния устройствен закон на държавата – Конституцията на Република България. Този извод важи и в случаите на противоречие на норми на международни договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за РБ, като приматът им е относим единствено по отношение на норми на вътрешното законодателство, но не и по отношение на норми на Конституцията. За такова заключение дава основание самата реакция на ал.4 от чл.5 на КРБ, в която се приема, че международните договори, преминали тази процедура се превръщат в част от вътрешното право на страната, а то несъмнено следва да е непротиворечиво на основния ѝ закон. Ако конституционният законодател е имал предвид признаване предимство на международните договори и над конституционните норми, би записал това изрично редом с нормите от вътрешното законодателство.

В допълнение следва да се посочи още, че чл. 5, ал. 4 от КРБ има предвид единствено международни договори, каквито от гледна точка на настоящото изследване са учредителните договори на Европейските общности и Европейския съюз с техните

---

<sup>32</sup> Регламент (ЕС) 2017/1939 на Съвета от 12 октомври 2017 г. за установяване на засилено сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура

<sup>33</sup> По-специално внимание изискват текстовете, касаещи структурата и функциите на прокуратурата в Република България.

изменения и допълнения, по които Република България стана страна с подписването на Договора за присъединяване към Европейския съюз и след неговото ратифициране, обнародване и влизане в сила<sup>34</sup>. Тези международни договори са първичното право на Европейския съюз и за това имат приоритет пред вътрешното законодателство, което им противоречи. В същото време в подкрепа на доводите за недопустимост на противоречия дори на тези договори с Конституцията на РБ са актовете на българския законодател, който още преди влизане в сила на Договора за присъединяване на РБ към ЕС и в следствие при всяка възникнала необходимост е извършвал промени в Конституцията на страна, за привеждането ѝ в съответствие с изискванията на общностното право. Ето защо и в обсъждания случай, свързан със стартиране дейността на Европейската прокуратура, противоречията между Конституцията на РБ и нормите на общностното право следва да бъдат преодоленни чрез изменения в нея, защото последните нямат примат над конституционни принципи, дори да се съдържат в регламент.

Тези разсъждения не противоречат на изводите на КС на РБ, залегнали в Решение № 3 от 05.07.2004 г. по КД № 3/2004 г., касаещи отговор на въпрос за процедурата, по която следва да се направят изменения в Конституцията, свързани с приеманите от органите на ЕС актове с наднационално, пряко и универсално действие по отношение на Република България. В раздел V от мотивите си, конституционният съд е направил ясно разграничение между учредителните договори на ЕО и ЕС, съставляващи първичното общностно право и актовете на вторичното право на Съюза, като е подчертал, че последните не са международни договори по смисъла на чл. 5, ал. 4 от Конституцията и не подлежат на ратификация. Тяхното пряко действие произтича от обвързващия правен ефект на действията на европейските институции, които ги приемат съобразно заложените в първичното право механизми и имат регламентирания в него обхват на действие. Този ефект е обоснован с делегиране на част от суверенните права на народа чрез избраното от него Народно събрание въз основа на влезлия в сила договор за присъединяване на Република България към ЕС и след ратификацията му, която е израз на свободната му воля. Прието е още, че предвид характера на интеграционния процес в ЕС, наднационалното, пряко и универсално действие на актовете му е израз на споделено упражняване на суверенитет, при което държавите-членки изпълняват съвместно част от своите задачи и така упражняват общо суверенитета си. Приемането от органите на Европейския съюз на решения и създадените юридически актове с посоченото действие е с участието на Република България, а *„...частичното прехвърляне на компетенции от Народното събрание по отношение на законодателната му дейност е на институции, които не са ѝ чужди. Страната участва във формирането им и създаването на приеманите от тях актове. В този случай няма промяна на възложените от Конституцията функции на Народното събрание, нито отнемане на негови основни правомощия. То е и остава законодателният орган на държавата, който ще продължава да осъществява основната законодателна дейност. Посоченото пряко действие на актове на*

---

<sup>34</sup> В този смисъл Решение № 3 от 05.07.2004 г. по КД № 3/2004 г. на Конституционния съд на Република България, р.V, т.1.

*Европейския съюз не отнема, а допълва нормативната компетентност на Народното събрание.*<sup>35</sup>

Цитираните аргументи от Решение № 3 от 05.07.2004 г. по КД № 3/2004 г. на Конституционния съд на Република България са изложени във връзка с искане на президента за задължително тълкуване на чл.153 и чл.158 от Конституцията за изясняване на процедурата, по която последната може да се измени с оглед приемане конституционна разпоредба, която да предвижда органите на Европейския съюз да могат да приемат решения и да създават юридически актове с наднационално, пряко и универсално действие по отношение на Република България. Самото искане не съдържа въпрос относно възможността юридическите актове на ЕС да имат примат над конституционните норми, които им противоречат. Ето защо мотивите на конституционното решение изцяло подкрепят тезата, че приоритетът на нормите на общностното право е по отношение на противоречащите им такива от вътрешното законодателство на страната, тъй като Народното събрание може да делегира такава част от суверенитета, каквато компетентност му е предоставил народа чрез приетата от Велико народно събрание Конституция. А в своя чл. 158, ал. 4 КРБ е предоставила компетентност за изменение на чл. 5, ал. 4 само и единствено на Велико народно събрание – т.е. въпросът за предоставяне на приоритет на норми на международни договори, включително тези, представляващи първично право на ЕС над конституционни норми може да бъде разрешен единствено от Велико народно събрание. Този извод не противоречи и на диспозитивната част на обсъжданото решение на КС, доколкото от същата става ясно, че приемането на норма в КРБ, относима към актовете на органи на ЕС с наднационално пряко и универсално действие по отношение на Република България не представлява промяна във формата на държавно управление, но не съдържа заключение, че тази норма може да дефинира приоритет на актовете на ЕС над конституционните норми, които им противоречат. И това разрешение е логично, тъй като изменението на Конституцията на РБ в последно посочения смисъл е от компетентност единствено на Велико народно събрание не поради ограниченията в компетентността на обикновено НС по чл.158, т.3 от КРБ, а поради изрично предвидената компетентност на ВНС по чл. 158, т. 4 вр.чл. 5, ал. 4 от КРБ.

Съобразно това решение на КС на РБ, със Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България<sup>36</sup>, приет от 39-то Народно събрание на 18.02.2005 г. е приета новата ал. 3 на чл. 4 от КРБ с текст: „*Република България участва в изграждането и развитието на Европейския съюз.*” Съдържанието на тази разпоредба дава израз на волята на суверена на държавната власт за принадлежността на българската държава към ЕС и поетите от нея отговорности за принос към развитието на интеграционните процеси в него, но няма никакво отношение към йерархията на нормативните актове и не поставя под съмнение относимостта на разпоредбата на чл. 5, ал. 1 от КРБ и по отношение на юридическите актове на ЕС.

Предложеният анализ на Решение № 3 от 05.07.2004 г. по КД № 3/2004 г. на КС на РБ е пряко свързан с оценката за необходимост от промяна в Конституцията на Република България за привеждането ѝ в съответствие с участието на страната ни в

<sup>35</sup> Пак там.

<sup>36</sup> Обн. ДВ бр.18 от 25.02.2005 г.

проекта „Европейска прокуратура”. Посочените съображения в конституционното решение относно споделения суверенитет на държавите-членки на ЕС при приемането на юридическите актове на Съюза и създаването на неговите институции обосновават извод за приложимост на процедурата по чл. 153 от КРБ, тъй като предоставянето на компетентност на Европейската прокуратура като наднационална правораздавателна институция на ЕС да осъществява разследвания и наказателни преследвания на територията на РБ вместо националния ѝ орган – ПРБ не представлява промяна във формата на държавно управление.

Не представлява такава промяна и отпадането на правомощието на главния прокурор да упражнява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори, което е наложително поради изричните разпоредби в Регламента за създаване на Европейска прокуратура<sup>37</sup> за независимост на европейските прокурори и европейските делегирани прокурори от националните власти. Изменението на КРБ в този смисъл би било значително по-лесно от предприемане на процедурата по чл. 158, т. 4 от КРБ.

## **2.1. Необходими конкретни изменения и допълнения в Конституцията на Република България, свързани с компетентностите на Европейската прокуратура по силата на Регламент (ЕС) 2017/1939 на Съвета за установяване на засилено сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура.**

**2.1.1.** Видно от изложеното в предходната част, за успешното стартиране дейността на Европейската прокуратура и пълноценното изпълнение от нейна страна на възложените ѝ отговорности от държавите-членки, съществено значение ще има възможността тя да оперира на техните територии независимо от националните власти както по дела от нейна компетентност, възложена ѝ от Директива (ЕС) 2017/1371<sup>38</sup>, така и по отношение на всяко друго престъпление, неразривно свързано с такова, засягащо финансовите интереси на Съюза<sup>39</sup>.

Считам, че постигането на този резултат в Република България минава през изменение на Конституцията. Тази теза се основава на избрания от конституционния законодател подход в уредбата на съдебната власт в Глава Шеста от КРБ, чрез изрично регламентиране на всички органи, които я упражняват, тяхната структура и взаимоотношения, функциите на отделните звена, статута на магистратите и техните отговорности, правата на гражданите в процеса. С оглед на това в чл. 119 от КРБ е записано, че правораздаването в РБ се осъществява от Върховния касационен съд, Върховния административен съд, апелативни, окръжни, военни и районни съдилища, като със закон могат да се създават и специализирани съдилища. По силата на чл. 126, ал. 1 от КРБ тази система на съдилищата се следва и от структурата на прокуратурата, поради което компетентност да осъществява функциите на прокуратурата пред

<sup>37</sup> Чл.6 от Регламент (ЕС) 2017/1939 на Съвета от 12 октомври 2017 г. за установяване на засилено сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура

<sup>38</sup> По силата на чл.22, параграф 1 от Регламента, ЕПР е компетентна по отношение на престъпленията, засягащи финансовите интереси на Съюза, които са предвидени в Директива (ЕС) 2017/1371, така както тя (директивата) е въведена в националното право, независимо дали същото престъпно деяние може да се квалифицира като друг вид престъпление съгласно националното право.

<sup>39</sup> Материалната компетентност на Европейската прокуратура е уредена в цялост в чл.22 от Регламента.

конкретен съд има само прокурор от съответната му прокуратура – Върховна касационна, Върховна административна, апелативни, окръжни, военни и районни прокуратури, а при създаване на специализирани съдилища – от съответната специализирана прокуратура. От тази уредба следват два извода:

- липсата на изрично предвидена компетентност на Европейската прокуратура да повдига и поддържа обвинение пред българските съдилища неизбежно ще доведе до нейната некомпетентност да осъществява обвинителната функция по българското наказателнопроцесуално право, което е приложимото право по силата на Регламента<sup>40</sup>.

- конституционно регламентираният орган в чл.127 КРБ с компетентност да ръководи разследване и упражнява надзор за законосъобразното му провеждане; да извършва разследвания; да привлича към отговорност лицата, които са извършили престъпления и да поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер пред съда, е Прокуратурата на Република България чрез прокурорите от нейните структури, съответстващи на компетентните съдилища. Липсата на изрично регламентирано правомощие на Европейската прокуратура да упражнява тези функции би довело до оценка на осъществяваните от нея процесуално-следствените действия като такива извършени от некомпетентен орган по българското наказателнопроцесуално право.

Преодоляването на тези проблеми е постижимо чрез допълване на разпоредбата на чл.127 от КРБ с нова алинея, а настоящото съдържание да стане ал.1. Новата ал.2 на чл.127 КРБ би могло да бъде със следното примерно съдържание:

*„(2) Функциите по т.1 – 3 на предходната алинея се осъществяват от Европейската прокуратура по дела от нейна компетентност”.*

**2.1.2.** Следващата гаранция за успешно реализиране на проекта „Европейска прокуратура” е нейната независимост от всяко външно за нея лице, както от институция, орган, служба или агенция на Съюза, така и от държавите-членки. Този принцип е заложен в чл. 6, параграф 1 от Регламента, а в точка (16) от неговия преамбюл е предвидено изискване към държавите-членки да въведат институционални гаранции за осигуряване независимостта на ЕПр и отчетността ѝ единствено пред институциите на Съюза.

Изпълнението на това задължение от страна на българската държава, поето по силата на участието ѝ в засиленото сътрудничество за създаване на Европейската прокуратура също минава през задължителна конституционна промяна. Необходимостта от такава се поражда от предоставената по силата на чл. 126, ал. 2 от КРБ компетентност на главния прокурор да осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори. Упражняването на тази компетентност безспорно ще обхване европейските делегирани прокурори, тъй като те задължително ще бъдат и прокурори от системата на ПРБ. Наред с това обаче, в хипотезата когато европейски прокурор поеме лично разследването на територията на Република България, правомощието на главния прокурор ще се разпростре и върху него по силата на въведеното правило в Регламента за приложимото право – националното законодателство на държавата-членка, на чиято територия се извършват действията. За

<sup>40</sup> Приложимото право при разглеждане на делата от националните съдилища е регламентирано в чл.36 от Регламента и т.(87) от преамбюла му.

да бъде избегнато неминуемото противоречие на конституционната ни уредба с изискването за независимост на органите на ЕПР от националните власти, е нужно разпоредбата на чл. 126, ал. 2 от КРБ също да бъде изменена, като от обхвата на компетентността на главния прокурор да упражнява надзор за законност и методическо ръководство по отношение дейността на всички прокурори бъдат изключени европейските прокурори и европейските делегирани прокурори, когато осъществяват функциите си по дела от компетентност на Европейската прокуратура. Възможна редакция на посочения конституционен текст е:

*(2) Главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори, с изключение на европейските прокурори и европейските делегирани прокурори при осъществяване на функциите им по дела от компетентност на Европейската прокуратура”.*

**2.1.3.** Аргументи за допустимостта на очертаните необходими изменения и допълнения в Конституцията на Република България бяха изложени в началото на раздел III от настоящото изследване и те се съдържат в Решение № 3 от 05.07.2004 г. по КД № 3/2004 г. на КС на РБ.

При наличие на съмнения относно необходимостта от инициране на конституционни промени в очертаната насока, както и относно процедурата, по която същите би следвало да се извършат – по чл. 153 от обикновено Народно събрание или по чл. 158 от Велико народно събрание, е възможно да бъде направено искане до Конституционния съд на Република България, който да даде задължително тълкуване по тези въпроси, както и по въпроса дали такива изменения биха били в противоречие с Решение № 3 от 10 април 2003 г. по КД № 22/2002 г. относно рамките, в които са допустими изменения в структурата и функциите на конституционно определените органи и в частност – на органите на съдебната власт.

Намирам че въз основа на искане за задължително тълкуване на разпоредбите на чл. 153 и чл. 158 от КРБ в посочения смисъл, Конституционният съд би имал възможност да преосмисли съществуващата практика в контекста на новите предизвикателства пред националните държавни органи и институции, неизбежно произтичащи от ускоряващите се интеграционните процеси в Европейския съюз<sup>41</sup>. Обратното означава да се изключи възможността правото да се развива в съответствие с променящите се обществени отношения, регулацията на които е провокирала възникването му. Необходимостта от свикване на Велико народно събрание за всяка промяна, касаеща структурата, обхвата на компетентност или функции на който и да е конституционно определен орган, води до блокиране възможността им да се адаптират към нови реалности и поети ангажименти в рамките на Общността и в международните отношения, а като последица и до забавена интеграция на държавата като цяло<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> Такава тенденция се констатира в практиката на Конституционния съд на Република България в последвалите го Решение № 3 от 2004 г. по КД № 3/2004 г. и Решение № 8 от 2005 г. по КД № 7/2005 г. – все по искания за тълкуване на чл.153 и чл.158, т.3 от КРБ, свързани с необходими конституционни промени, произтичащи от членството на РБ в Европейския съюз.

<sup>42</sup> В контекста на изложеното по повод необходимостта от преосмисляне практиката на Конституционния съд и по-конкретно относно обсега на ограниченията за изменения в КРБ по силата на Решение № 3 от 10 април 2003 г. по КД № 22/2002 г. на структурата и функциите на конституционно определените органи и в частност – на органите на съдебната власт е необходимо да се отбележи, че Република България е под наблюдение от Комитета на министрите на Съвета на Европа по повод констатирани нарушения на ЕКЗПЧОС, за които страната ни е осъдена от ЕСПЧ. В групите дела „С.З./Колеви” и „Великова” Европейският съд по

**2.2.** Извън очертаните законодателни промени, изискващи предхождащо ги изменение и на конституционни норми, в раздел III т.1 от настоящото изложение бяха описани останалите необходими промени в Закона за съдебната власт, които могат да бъдат реализирани и без конституционни поправки.

#### **IV. Заключение**

Създаването на Европейската прокуратура като институция на Европейския съюз с правораздавателни компетенции е първа стъпка за реализиране на идеята за наднационално наказателно правосъдие в рамките на ЕС. В този процес Република България е от водещите държави-членки, довели до успех процеса на установяване на засилено сътрудничество за създаването ѝ, което ни задължава да ускорим процеса на вътрешна подготовка за привеждане на компетентните национални органи в съответствие с изискванията на Регламент (ЕС) 2017/1939 за участие в структурите ѝ, и на централно, и на национално ниво. Сериозен проблем и този път се оказва липсата на единна концепция за наказателната политика на държавата, което обуславя извършването на нови законодателни промени без системен характер и взаимовръзка, рефлектиращи върху цялостната дейност на съдебната система и функционално свързаните с нея държавни органи от изпълнителната власт.

Независимо от това, предизвикателството „Европейска прокуратура” заслужава влагането на енергия и интензивен труд за срочно приемане на необходимите законодателни промени, включително и след привеждане на процедура за промяна в Конституцията на Република България.

---

правата на човека е дал препоръки за съвместни действия на българските власти с Комитета на министрите към Съвета на Европа за преодоляване на нарушенията на Конвенцията. Постигането на очаквания ефект също изисква конституционни промени, за които се изисква преосмисляне на практиката на КС – осигуряване на гаранции за независимо и ефективно разследване спрямо главния прокурор; преодоляване на изключителната компетентност на прокуратурата да внася обвинителен акт в съда чрез въвеждане на съдебен контрол над прокурорските постановления за отказ за образуване на досъдебно производство и на откази да се повдигат обвинения на досъдебното производство; преосмисляне на правомощието на главния прокурор да отменя всяко постановление на друг прокурор, което не е било обжалвано пред съд, пряко произтичащо от чл.126 ал.2 КРБ, по силата на която той осъществява надзор за законност върху дейността на всички прокурори; изключване потенциалната възможност главният прокурор да влияе върху четиримата прокурори и следователя, избирани от прокурорите в прокурорската колегия на ВСС, както и на тези, избирани от Парламента, които са професионално свързани със системата на прокуратурата, по който начин има възможност да контролира решенията на колегията относно кариерното израстване и назначаването на висши прокурори (които могат да са част от екип по разследвания срещу него), както и да упражнява контрол по отношение на пленума на ВСС, включително относно прекратяване на функциите му (пряко произтичащ от липсата на възможност да бъде временно отстранен от длъжност). Подробно за констатираните нарушения и дадените препоръки - Решение от 1340-то заседание на Комитета на министрите към Съвета на Европа, формат „Права на човека”, 12 – 14 март 2019 г.