СПРАВКА ПО ЧЛ. 26, АЛ. 5 ОТ ЗАКОНА ЗА НОРМАТИВНИТЕ АКТОВЕ ЗА ОТРАЗЯВАНЕ НА ПОСТЪПИЛИТЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ И СТАНОВИЩА ОТ ОБЩЕСТВЕНИТЕ КОНСУЛТАЦИИ ПО ПРОЕКТ НА ЗАКОН ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА НАКАЗАТЕЛНО-ПРОЦЕСУАЛНИЯ КОДЕКС					
№	**Портал за обществени консултации и интернет страница на Министерство на правосъдието**	**Декларирани от лицето данни дали то действа от свое име, или защитава определена позиция от името на друго лице или група лица**	**Предложения и становища**	**Приети/ неприети**	**Мотиви**
1.	Асоциация на прокурорите в България 03.04.2026 г.	Не са декларирани данни	Асоциацията на прокурорите в България изразява сериозно несъгласие с предложения проект на Закон за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс. В представения му вид проектът не предлага последователна и принципно издържана реформа, а въвежда фрагментарни, селективни и вътрешно противоречиви решения, които поставят под съмнение равенството пред закона, правната предвидимост, институционалната логика на наказателния процес и независимостта на прокурора. Още по-притеснително е, че наред с промените в НПК проектът въвежда съществени изменения и в Закона за съдебната власт, както и в Закона за специалните разузнавателни средства, при това чрез преходните и заключителните разпоредби. Проектът засяга едновременно няколко различни и самостоятелно значими теми: общия режим на обжалване на постановленията за прекратяване и спиране, специален съдебен контрол за определени престъпления, извършени от лицата по чл. 74, ал. 1 от Закона за Сметната палата, специален режим по делата срещу главния прокурор; нови правила по чл. 368 НПК, изменения в ЗСВ, както и промени в режима по ЗСРС. Това смесване на различни по предмет и характер въпроси в един кратък законопроект е първият ясен белег, че липсва единна законодателна концепция. Вместо кодификационна последователност се наблюдава натрупване на отделни		

			механизми, събрани в общ текст без достатъчна вътрешна логика.		
			I. Законопроектът създава селективен процесуален режим, вместо общо правило Най-съществения порок на проекта е, че той не реформира по общ начин режима за съдебен контрол върху прокурорските актове, а създава извънреден ред за ограничен кръг дела и лица. С новите чл. 243а и 244а в НПК се предвижда, че при определени престъпления, извършени от лицата по чл. 74, ал. 1 от Закона за Сметната палата, няма да се прилага общият ред по чл. 243, ал. 4 и чл. 244, ал. 3 НПК, а прокурорът ще бъде длъжен служебно да изпраща постановленията за прекратяване и спиране на съда за произнасяне по обосноваността и законосъобразността им. Така един и същ по правна природа прокурорски акт се поставя под различен режим не според общ процесуален критерий, а според това кого засяга конкретното производство. При едни дела ще действа общият ред и контролът ще се развива по установения модел. При други дела ще има автоматичен, служебен и задължителен съдебен контрол, без изобщо да е нужно процесуална инициатива на страните. Това е селективен подход, който трудно може да бъде обяснен с общ принцип на наказателния процес. Той създава неравно третиране и поражда риск от персонализирано законодателство. Ако законодателят смята, че прокурорските постановления за прекратяване и спиране трябва да подлежат на по-силен съдебен контрол, това следва да бъде уредено като общо правило. Ако пък не смята, че такъв модел е необходим по принцип, тогава той не следва да се въвежда избирателно само за определени субекти и определени производства. Законът не може да бъде едновременно общ по форма и персонално насочен по съдържание.	Не се приема.	Въвеждането на т.нар. „задължителен“ съдебен контрол върху постановленията на прокурора за прекратяване и спиране на наказателни производства за точно определен кръг престъпления е въз основа на няколко принципни мотива. На първо място това са престъпления, които поради същността на изпълнителното им деяния и качеството на субекта оформят особена висока степен на обществена опасност, обществен отзвук и значимост. Обществените

					отношения, които засягат са от особена важност, защото те освен материалното измерение на престъпния резултат, имат и отражение върху основите на държавната власт, нейната стабилност, сигурност и възможност да се грижи и опазва своите граждани. На следващо място, освен високата степен на обществена опасност и значимост, тези престъпления се отличават с това, че в по-голямата си част са такива без пострадал. Липсата на пострадал прави невъзможно упражняването на обичайния процесуален начин за проверка на

					постановленията на прокурора, които прегражда по-нататъшното развитие на наказателното производство. Именно поради тази две основни причини се предлага въвеждането на задължителен съдебен контрол върху посочените постановления. Целта на предложението е максимално ефективен и справедлив наказателен процес, в случаите когато няма кой активно легитимиран участник в процеса да упражни правото си на защита срещу актове на прокурора.
			II. Обхватът на новите чл. 243а и 244а е неясен, разтеглив и	Частично се	Наименованието

			вътрешно противоречив Показателно е още самото наименование на новите чл. 243а и 244а. То сочи „съдебен контрол върху постановлението на прокурора … за престъпление по чл. 68 от Закона за Сметната палата“, но съдържанието на самите разпоредби не урежда престъпление по този текст, а съдържа дълъг списък от престъпления по Наказателния кодекс, извършени от лицата по чл. 74, ал. 1 от Закона за Сметната палата. Тоест още заглавието на новите разпоредби не съответства на тяхното реално съдържание. Това не е маловажен редакционен дефект, а симптом за неточна и непрецизна нормативна конструкция. Още по-проблемна е формулировката, че специалният режим ще се прилага и за „всяко едно друго престъпление, извършено във връзка с изброените по-горе“. Тази формула е прекомерно широка, неясна и непредвидима. Не е ясно какво точно означава „във връзка“ — функционална връзка, фактическа връзка, времева връзка, връзка по предмет, по мотив или по участие. Не е ясно и кой ще прави тази първоначална квалификация, от която зависи дали ще се приложи общият или извънредният ред. Така текстът отваря широко поле за противоречива практика и за спор още на входа на производството. С други думи, проектът едновременно създава изключение и го формулира по начин, който не позволява ясно да се предвиди границата на това изключение. Това е несъвместимо с изискването правната норма да бъде ясна, предвидима и ограничена.	приема.	на предложените разпоредби на чл. 243а и 244а е формулирано по правилата на правната техника така, че то да е кратко, но в същото време да дава достатъчна яснота за съдържанието на нормата. Именно поради тази причина в наименованието на разпоредбата е използвана общата препратка към текста на чл. 68 от Закона за Сметната палата, където е дадена дефиниция на понятието „корупция“, обхващащо същите наказателни състави, които са посочени и в последствие в самите разпоредби. Но същото е прецизирано с

					оглед бележката. В този смисъл противоречие и неяснота по отношение на съдържанието на предлаганите разпоредби не съществува. По отношение на коментара относно „всяко едно друго престъпление, извършено във връзка с изброените по-горе“ в наказателната теория и практика е недвусмислено дефинирано какво означава връзка между престъпни деяния и как тя се установява и доказва.
			III. Предложеният модел поставя под съмнение независимостта на прокурора Прокурорът е магистрат, който упражнява правомощията си въз основа на закона, доказателствата и вътрешното си убеждение. Съдебният контрол е нормален елемент от наказателния процес, но той следва да бъде балансиран и изграден върху общи правила. Новите чл. 243а и 244а обаче не предвиждат просто съдебен контрол, а автоматичен, служебен	Не се приема.	По отношение извеждането на конкретни постановления на прокурора, които да подлежат на задължителен

			и задължителен контрол в избрани случаи, при който самият прокурор е длъжен да изпрати акта си на съда. Така законът внушава, че в едни производства прокурорската преценка следва да се ползва с общото институционално доверие, а в други — не. Този подход подкопава независимостта на прокурора не защото допуска контрол, а защото въвежда специален режим на предварително недоверие само за определени категории дела. В резултат се получава опасна логика: не се укрепва общият ред, а се изваждат избрани казуси от него. Проблемът се задълбочава от това, че съдът ще се произнася не само по законосъобразността, а и по обосноваността на постановленията, и то еднолично и в закрито заседание. Това разширява съдебната намеса в сферата на прокурорската оценка по делото и измества традиционния баланс между функциите на съда и прокуратурата.		съдебен контрол са дадени аргументи в т. 1. По отношение на обхвата на съдебния контрол, а именно произнасяне по обосноваността и законосъобразността на акта, бихме искали да припомним действащите текстове от НПК, а именно – чл. 213, ал. 5, чл. 243, ал. 5 и чл. 411б, ал. 2. Тук е важно да се отбележи, че тази формулировка датира в текста на чл. 243 НПК още от влизането му в сила през 2006 г.
			IV. Проектът съдържа необясними асиметрии и фрагментарни решения При прекратяването по чл. 243а е предвидено двуинстанционно произнасяне — първоинстанционен съд и въззивен съд. При спирането по чл. 244а съдът се произнася еднолично в закрито заседание в седемдневен срок, като определението е окончателно. Няма убедително обяснение защо при една	Приема се частично.	Отново бихме искали да отбележим, че процедурата по съдебен контрол на постановлението

			извънредна процедура законодателят дава две инстанции, а при друга — само една, още повече при положение че и двата случая засягат съществени прокурорски актове в досъдебната фаза. Още по-фрагментарен е подходът при делата, свързани с главния прокурор. Там проектът урежда специален режим за прекратяване по чл. 411г, но не изгражда симетрично уреден режим за спиране, както прави при чл. 243а и 244а за другата категория случаи. Така в един и същи законопроект са използвани различни модели за различни извънредни режими, без да е ясно какъв е общият принцип, който ги обединява. Същевременно проектът прави и напълно отделна промяна в чл. 368 НПК, по който въвежда нов ред съдът да се произнася еднолично в закрито заседание в 15-дневен срок. Независимо от конкретния предмет на чл. 368, самото му включване допълнително показва, че законопроектът няма ясен, единен и последователен предмет.		на прокурора за спиране на наказателно производство е действаща в този си вид още от влизането в сила на НПК през 2006 г. Едноинстанционната процедура е обусловена от факта, че спирането е временно действие и не преграждa пътя на наказателното производство окончателно, както е при прекратяване му. Спирането е действие при което съгласно чл. 245 НПК се извършват действия по издирване на извършителя и са въведени конкретни хипотези, при които наказателното производство се възобновява от прокурора. Ето

					защо, законодателят още със създаването на НПК е възприел „по-лека“ съдебна процедура по контрол спрямо този вид акт на прокурора. Именно този подход е следван и при създаването на предлаганите нови разпоредби на чл. 243а и 244а. При изготвянето на настоящия проект са следвани утвърдените принципи още от създаване на НПК. Предложението, засягащо разпоредбата на чл. 368 НПК е с оглед връщане на законовото положение преди изменението му, обнародвано в ДВ, бр. 97 от

					2025 г. С посоченото изменение се допусна създаването на „квази“ контрол за бързина на процеса, предоставяйки го в правомощията на административния ръководител на прокурора, който е забавил процеса. Подобен контрол не би бил нито обективен, нито ефективен. Няма логика да се предостави контрол на длъжностно лице, което по длъжностните си задължения би следвало да следи за законосъобразното и навременно изпълнение на функциите на подчинените му служители. В този случай би

					се получил парадоксът самият контролиращ да признае липсата на контрол от негова страна по механизма на вътрешноведомствения контрол. По отношение на бележката, че липсва разпоредба, уреждаща съдебен контрол и на постановлението за спиране на наказателно производство за престъпления, извършени от главния прокурор, същата се приема и е отразена в проекта.
			V. Налице са явни редакционни и препращащи грешки Проектът съдържа най-малко две отчетливи законодателни грешки. Първо, в чл. 244а, ал. 4 е записано, че при отмяна на постановлението за спиране „по реда на ал. 2“ започва да тече нов срок по чл. 234 НПК. Но ал. 2 не урежда съдебна отмяна, а единствено изпращането на преписите до съда и страните. Очевидно е, че препращането е сгрешено. Подобна грешка в	Приема се.	Отразено е в проекта.

			централен текст на нова процедура е недопустима, защото показва липса на необходимата нормативна прецизност. Второ, в § 11, т. 2 проектът предвижда новата ал. 4 на чл. 139 ЗСВ да се отнася за заместник на главния прокурор, „назначения по реда на чл. 173, ал. 4“, докато в т. 3 на същия параграф самият проект изменя чл. 173а, ал. 4. Т.е. в рамките на един и същи проект се появява очевидно несъответствие между препращащите разпоредби. Това е класически пример за лоша законодателна техника. Тези дефекти не са „дребни технически неточности“. Те са признак, че проектът не е изработен с необходимата степен на яснота и съгласуваност, а когато се променя наказателнопроцесуална и устройствена материя, такава непълнота е особено опасна.		
			VI. Механизмът по делата срещу главния прокурор създава хибридна и трудно защитима фигура С измененията в чл. 411г НПК и § 11 ЗСВ проектът предвижда преписката по чл. 411а, ал. 1 да се разпределя и на съдия, определен по реда на чл. 112, ал. 7 ЗСВ, който впоследствие се назначава за заместник на главния прокурор, за да осъществява контрол върху действията на прокурора за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор. Същевременно новата ал. 4 на чл. 139 ЗСВ постановява, че този заместник не се включва в предвидените в ал. 1 заместници на главния прокурор и не може да упражнява част от правомощията му. Така проектът създава фигура с трудно определим статус: действащ съдия от наказателната колегия на ВКС, определен по списък, назначаван от прокурорската колегия на ВСС за заместник на главния прокурор, но същевременно неприравнен напълно на останалите негови заместници. Не е ясно как точно се съчетават статутът на съдия и функциите на прокурорски контролен орган; не е ясно какво се случва при отвод, пречка, несъвместимост или отпадане на основанията; не е ясно и защо именно съдия следва да бъде използван като носител на контролни прокурорски функции, вместо да се търси решение в рамките на ясно разграничените институционални роли. Тук е и най-видимият практически абсурд на предложението.	Не се приема.	Предложенията в проекта не предвиждат по-никакъв начин промяна на действащата конструкция по назначаването на прокурор, разследващ престъпления извършени от главния прокурор и прокурор, осъществяващ контрол върху действията на прокурора, разследващ престъпления извършени от главния

			Проектът създава специална фигура, защото очевидно не вярва, че общият ред е достатъчен. Но щом се създава нов контролиращ прокурор, неизбежно възниква въпросът кой контролира него, как се гарантира неговата безпристрастност и по какъв ред се търси отговорност при негово действие или бездействие. Законодателната логика започва да произвежда нови гаранции за новосъздадени гаранции, вместо да укрепва общите правила.		прокурор. Проектът единствено прецизира текстовете относно т.нар. „контролиращ прокурор“, който бидейки назначен за заместник на главния прокурор не следва и не може да се приравни на основните заместници на главния прокурор, на които той може да възлага свои правомощия. „Контролиращият прокурор“ ще е с ранга на заместник на главния прокурор, но без възможността да му се прехвърлят правомощия, които са извън функциите, за които е назначен. На следващо място ще

					отбележим, че не се създава нов „контролиращ прокурор“, а само се предлага промяна в момента, в който той се определя и назначава, а именно още при старта на наказателното производство. Във връзка с коментара за липса на контролиращ на контролиращия прокурор, ще напомним, че в наказателния процес над горестоящия прокурор при упражняване на функциите му по чл. 46, ал. 4 НПК няма определен „по-горестоящ“.
			VII. Проектът предвижда и други практически и системни слабости Предложението всеки път, когато съдът отмени постановление за прекратяване или спиране, да започва да тече нов срок по чл. 234 НПК, създава риск от циклично рестартиране на сроковете и от удължаване на разследванията чрез последователни отменителни актове. В името на по-силен контрол проектът може да произведе точно обратния резултат — повече	Не се приема.	„Рестартирането“ на сроковете за разследване при отмяна на постановленията за прекратяване и спиране е въведено още

			процесуално време, повече повторяемост и по-малка предвидимост. Към това се добавя и краткият 14-дневен срок по § 10, в който общото събрание на наказателната колегия на ВКС трябва да одобри списък по чл. 112, ал. 7 ЗСВ. Проектът обаче не съдържа критерии как се формира този списък, как се поддържа неговата актуалност, как се процедира при изчерпване, несъвместимост, отвод или натовареност. Т.е. създава се нов механизъм, без да се уреди докрай неговата практическа изпълнимост. Не е уреден изрично и преходният режим за вече започнали производства, въпреки че проектът отменя чл. 411д, променя чл. 411г и създава нови правомощия по чл. 420, ал. 1 НПК за искане за възобновяване. При такава чувствителна материя липсата на ясни преходни правила сама по себе си е източник на бъдещи спорове и тълкувателни затруднения. Накрая, проектът разширява през § 12 и режима по ЗСРС, като говори за искания за СРС за престъпления, осъществени от главния прокурор или от негов заместник, докато процесуалните изменения в НПК в представения текст са формулирани основно около престъпления, извършени от главния прокурор. Това поставя въпрос за вътрешната синхронизация между отделните части на проекта и допълнително показва, че материята е развивана на парчета, а не като единно решение.		през 2008 г. за чл. 243 НПК и през 2006 г. за чл. 244 НПК и с настоящия проект не се предвижда промяна в този режим, а същият се прехвърля към новите разпоредби на чл. 243а и чл. 244а, именно с оглед продължаване и спазване на общите принципи на НПК. Съгласно проекта списъкът по чл. 112, ал. 7 ЗСВ е списък от действащи съдии на длъжност съдия във Върховния касационен съд от наказателната колегия. При съставянето му не са предвидени критерии, а единствено се изисква да са

					действащи съдии от наказателната колегия на ВКС, което е изцяло обективно притежавано качество. В преходните разпоредби е даден срок, в който общото събрание на наказателната колегия на ВКС да одобри този списък първоначално след влизане в сила на закона. След първоначалното му одобряване същият ще подлежи само на актуализиране според промените в състава на съдиите в наказателната колегия. Няма предвидени преходни разпоредби, уреждащи заварени

					производства по чл. 411г, чл. 411д и чл. 420, тъй като такива липсват поради няколко причини. Към настоящият момент чл. 411д НПК на практика не работи, предвид използването на препратка към несъществуващ текст и по него не би могло да има висящо производство. Относно чл. 411г и чл. 420 предложените промени са с действие за в бъдеще, поради което не се налага уреждане на заварени отношения. Промените в ЗСРС имат за цел запълване на празнота по отношение предоставяне на всички възможни процесуални

					способи за разследване на прокурора, разследващ престъпления, извършени от главния прокурор. Пропуск, направен още със създаването на глава тридесет и първа „а“ от НПК. Промените са изцяло, свързани с основните промени в законопроекта, поради което отговарят на изискванията на Закона за нормативните актове относно допустимите промени в други закони в заключителните разпоредби.
			VIII. Слабостите на законодателната техника са самостоятелно основание проектът да бъде преработен Независимо от принципните възражения, законодателната техника на проекта е самостоятелно основание той да не бъде подкрепен в този му вид. Законопроект, озаглавен като изменение на НПК, не следва чрез преходните и заключителните разпоредби да прокарва съществени и	Не се приема.	Предлаганите промени в ЗСВ и ЗСРС са изцяло, свързани с основните промени в законопроекта,

			самостоятелно значими изменения и в ЗСВ, и в ЗСРС, ако целта е открит, прозрачен и пълноценен законодателен дебат. Това не са редакционни съгласувания, а реални промени в устройствената архитектура на съдебната власт и в режима на специалните разузнавателни средства. Доброто законодателство не се познава само по декларираната му цел, а по точността на понятията, вътрешната съгласуваност, ясното приложно поле и предвидимостта на последиците. Именно по тези критерии представеният проект не издържа. **Заключение** Асоциацията на прокурорите в България счита, че предложеният законопроект следва да бъде оттеглен или цялостно преработен. В този му вид той: • не изгражда общо правило, а създава селективни изключения; • поставя под съмнение независимостта на прокурора чрез извънреден модел на автоматичен съдебен контрол; • допуска неравно третиране на сходни прокурорски актове според това кого засягат; • използва неясни и разтегливи формулировки; • съдържа явни редакционни и препращащи грешки; • създава хибридни фигури и трудно защитими институционални решения; • разширява предмета си скрито чрез преходни и заключителни разпоредби; • не решава системно проблемите на процеса, а добавя нови. Реформа в наказателния процес е необходима, но тя трябва да бъде изградена върху ясни, общи и еднакво приложими правила. Правовата държава не се укрепва чрез специални режими за специални случаи. Доверието в правосъдието не се възстановява чрез законодателно недоверие към отделни прокурорски актове. А равенството пред закона не търпи избирателни изключения.		поради което отговарят на изискванията на Закона за нормативните актове относно допустимите промени в други закони в заключителните разпоредби. По-конкретно съгласно чл. 10, ал. 1 от Закона за нормативните актове обществени отношения от една и съща област се уреждат с един, а не с няколко нормативни актове от същата степен.