ПРОЕКТ!

М О Т И В И

КЪМ ПРОЕКТА НА ЗАКОН ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА ЗАКОНА ЗА ЗАЩИТА НА ЛИЦА, ЗАСТРАШЕНИ ВЪВ ВРЪЗКА С НАКАЗАТЕЛНО ПРОИЗВОДСТВО

1. Причини, които налагат приемането на предложения законопроект

Предложенията за промени в Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство (ЗЛЗВНП) са изготвени на база анализ на наложилата се практика по предоставянето на специалната защита, направен от прилагащите органи.

2. Цели на предложения законопроект

Целта на предложените изменения е свързана с улесняване и оптимизиране на изпълнението на основната дейност на Бюрото по защита на застрашени лица при министъра на правосъдието (Бюрото по защита) по изпълнение на специалната защита.

Също така се цели да се прецизира нормативната уредба относно предоставянето на лична физическа охрана при условията и по реда на чл. 123 от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) и да се оптимизира изпълнението на основната дейност на Бюрото по защита по изпълнение на специалната защита по ЗЗЛЗВНП.

Компетентни да осъществяват незабавната защита по чл. 123 от НПК са органите на Министерството на вътрешните работи (МВР) и Бюрото по защита, като твърде общата регламентация води до неясноти в практиката по прилагане на разпоредбата. Във връзка с това със законопроекта се цели прецизиране на нормативната уредба относно предоставянето на лична физическа охрана при условията и по реда на чл. 123 от НПК.

На следващи място, предлаганите законодателни изменения са насочени към по-прецизно формулиране на задълженията на Бюрото по защита и на лицето, на което се предоставя специална защита. Във връзка с осъществяване на дейността по предоставяне на специална защита и по-конкретно на ефективен контрол от страна на Бюрото по защита върху задължението на застрашеното лице да изпълнява финансовите си задължения към държавата, физически и юридически лица или поемането на нови такива, както и в случаи на предприемане на действия за връщане на финансовите средства, използвани за защита, когато застрашеното лице самоволно не е изпълнявало задълженията си по специалната защита, със законопроекта се предлага достъп на Бюрото по защита до информационни системи по чл. 56 и чл. 56а от Закона за кредитните институции.

3. Същност на законодателните промени

В чл. 5 се предлага изменение на ал. 3 и 4, като се прецизират текстовете, свързани със специалната защита, която се осъществява чрез предварителната защита и Програмата за защита на застрашени лица. В ал. 9 и 10 се предлага да бъдат формулирани задълженията на Бюрото по защита и на лицето, на което се предоставя специална защита. Тези задължения досега бяха уредени в чл. 19, ал. 2 и 3, но систематичното им място следва да бъде в чл. 5, раздел I „Същност на специалната защита“.

В чл. 6, ал. 1, т. 5 и в ал. 2, т. 6 се въвежда създаване и ползване на нови основни данни като самостоятелен вид мярка за защита, а в ал. 5 и 6 се прецизира уредбата по прилагане на мярката нови основни данни, които се създават с изричното писмено съгласие на лицето, като не се допуска то да ползва едновременно документи с новите и предходните основни данни. Новите и предходните данни и издадените въз основа на тях официални документи се администрират от компетентните органи по искане на Бюрото по защита до отпадане на необходимостта, след което ще се унищожават по съответния ред.

Към момента създаването и ползването на нови основни данни от лицата, на които е предоставена специална защита, е предвидено в закона като допълнителна дейност. Практиката показва, че създаването и ползването на нови основни данни е един от най-ефикасните методи за защита, който се прилага почти във всички случаи. Целта е тази допълнителна дейност да се обособи като мярка за защита, която да може да се прилага заедно с другите мерки за защита или самостоятелно.

В случаите, когато лицето е ползвало новите си основни данни и е постигнало добра социална интеграция в новата среда и финансова независимост, не е необходимо и целесъобразно да се прилагат други мерки от специалната защита, съответно да се разходват финансови средства и човешки ресурси. Единствената подходяща и приложима мярка би била именно ползването на новите основни данни, на които лицето е изградило история – социални контакти, квалификации, образование, трудов стаж и т.н.

От друга страна, ако създаването и ползването на нови основни данни се обособи като мярка за защита и може да се прилага самостоятелно в случаите, когато лицето е постигнало добра социална интеграция и финансова независимост, ще се създаде възможност да се приложат и другите мерки от специалната защита, ако в бъдещ момент степента на застрашеност спрямо лицето се повиши и възникне реална и непосредствена заплаха за неговия живот и здраве.

Действащата към момента разпоредба на чл. 6, ал. 7 от ЗЗЛЗВНП е приложена спрямо определен брой лица, които са поискали да продължат да ползват новите си основни данни след приключване на Програмата за защита. Практиката показва, че за тези лица продължава да съществува необходимостта от администриране и актуализиране на новите и предходните им основни данни и издадените въз основа на тях документи. Съгласно закона, когато лицето ползва документи с новите си основни данни, документите с предходните основни данни се съхраняват в Бюрото по защита, т.е. когато се засягат законните интереси на държавата, на трети лица или интереси на самото лице, необходимо е оказване на съдействие от страна на Бюрото. По-сериозен е проблемът, когато тези лица, за които е приключила Програмата за защита и е приложена сега действащата разпоредба на чл. 6, ал. 7 от ЗЗЛЗВНП, потърсят помощ и съдействие от Бюрото, в случай че степента на застрашеност спрямо тях се е повишила или е възникнала реална и непосредствена заплаха за техния живот и здраве. В такава ситуация Бюрото не би могло и няма законово основание да приложи каквито и да било мерки за защита спрямо лицето, тъй като то вече е извън Програмата за защита.

Предлаганите промени в чл. 13 и чл. 14, ал. 1 имат за цел единствено правно-техническо прецизиране на регламентацията на Бюрото по защита като самостоятелна структура към министъра на правосъдието.

С оглед на необходимостта от регламентиране на категориите информация, създавана в Бюрото по защита, подлежаща на класификация като служебна тайна, в чл. 14

в изпълнение на разпоредбата на чл. 26, ал. 2 от Закона за защита на класифицираната информация се предлага да се създадат ал. 9 и 10.

В чл. 14б, ал. 2 се предлага разпоредбата да бъде изменена в две насоки: от една страна, понятието „защитени лица“ да се замени с актуалното понятие „лицата, на които е предоставена специална защита“, и от друга страна да бъде изяснено, че издаването на удостоверителни документи и актове за гражданско състояние се извършва по ред, определен в инструкции или споразумения по чл. 5, ал. 8 от закона, а именно споразумения за сътрудничество и взаимодействие и съвместни инструкции между министъра на правосъдието и органите на държавна власт и местното самоуправление.

В чл. 15, ал. 2, т. 4 се предлага допълнение, отнасящо се до възможността предложението за предоставяне на защита да се прави служебно от началника на областните служби „Изпълнение на наказанията“ за обвиняемите и подсъдимите с мярка за неотклонение задържане под стража. По досегашната нормативна уредба предложение може да се прави само от началника на затвора за осъдените лица.

С изменението в чл. 16, ал. 2 се предлага прецизиране на изискванията към декларацията, която попълва застрашеното лице при включването му в специалната защита, като следва да посочи своето здравословно състояние и задълженията си към държавата, ако има такива. По досегашната нормативна уредба лицето посочва само семейно и материално състояние и задължение към трети лица. Предоставянето на информация относно здравословното състояние на лицето е нужно, за да може да се предостави при необходимост медицинско лечение, както и с оглед на преценка дали не представлява опасност за околните и охраняващия екип.

В чл. 16б се прецизира определянето на степента на заплаха за застрашеното лице и предоставянето на актуална информация от компетентните органи.

Предлага се правно-техническо прецизиране на разпоредбите на чл. 17, ал. 2 и 3 относно включването на застрашеното лице в Програмата за защита.

В случаите на чл. 17а, а именно случаите на незабавна промяна на вида на предоставената защита, се предвижда възможност ръководителят на Бюрото по защита да нарежда изпълнение на мерки не само от Програмата за защита, но и от предварителната защита, например мерки по чл. 6, ал. 1, т. 1 - лична физическа охрана, и т. 3 - настаняване на безопасно място. Практиката е показала необходимост от спешното прилагане именно на такива мерки.

С измененията в чл. 17б, ал. 2 се предлага Бюрото по защита да оценява необходимостта от продължаване на специалната защита за всяко защитено лице и да изготвя становище до министъра на правосъдието, без това да е обвързано с шестмесечен период, както е определено в сега действащия текст. По този начин оценяването може да се извършва по-често или по-рядко в зависимост от конкретния случай.

С изменението на чл. 18, ал. 4 се регламентира редът за прекратяване на специалната защита, в случай че лицето откаже да подпише споразумението по чл. 18, ал. 1, с което същото придобива статут на защитено лице.

С измененията в чл. 22 (случаите, когато действието на Програмата за защита се прекратява по искане на защитеното лице) изрично се определя, че действието на Програмата за защита се прекратява, считано от датата на постъпване на писменото искане в Бюрото по защита. Уточнението е от съществено значение предвид доброволния характер на Програмата за защита, т.е. след отпадане на съгласието на защитеното лице е

необходимо в същия момент да се прекрати нейното действие. От този момент отпадат и задълженията и отговорността на Бюрото по защита да изпълнява мерките за защита спрямо защитеното лице.

С предложените допълнения по чл. 27, ал. 1 ще бъдат създадени правни възможности за:

- отправяне на искане на съдействие от друга държава за създаване на нови основни данни на защитено лице и издаване на документи с новите основни данни – за лице, на което е предоставена специална защита и е гражданин на другата държава.

- оказване на съдействие на друга държава за създаване на нови основни данни на защитено лице и издаване на документи с новите основни данни – за лице, което е включено в Програма за защита на другата държава и е гражданин на Република България.

Предложението за изменение на т. 3 и добавяне на т. 6 в чл. 27, ал. 1, с което се разширява обхватът на възможните форми на международно сътрудничество, се обуславя от факта, че няма законово ограничение за това какво гражданство имат лицата, на които се предоставя специална защита. Компетентните органи по чл. 15 може да предложат предоставянето на специална защита на лица, които не са български граждани, но попадат в обхвата на чл. 3 и чл. 4 от закона. Практиката показва, че свидетели на тежки умишлени престъпления от общ характер и на престъпления, извършени по поръчение или в изпълнение на решение на организирани престъпни групи, могат да бъдат както български граждани, така и граждани на друга държава. Създаването на нови основни данни и издаването на документи с новите основни данни е една от най-ефективните мерки за защита, която, прилагана самостоятелно или заедно с други мерки, способства за постигането на целите на закона.

Прецизира се разпоредбата на чл. 27, ал. 2, която е приета през 2008 г. и кореспондира с действащата към онзи момент регламентация, определяща Съвета по защита като единствен компетентен орган, вземащ решение за включване на лица в Програмата за защита. Тогава е била регламентирана и фигурата на председател на Съвета по защита, която сега липсва.

Съгласно действащия закон министърът на правосъдието има самостоятелна компетентност да включва лица в Програмата за защита при наличие на съответните законови предпоставки. В този смисъл предвиденото уведомяване на председателя на Съвета по защита по чл. 27, ал. 2 от ЗЗЛЗВНП за мерките по ал. 1 не е в съответствие с актуалната уредба и с принципа „необходимост да се знае“.

С преходна разпоредба се урежда възможността предложената разпоредба на чл. 6, ал. 6 да се прилага и спрямо лица, за които към момента на влизане в сила на този закон е прекратено действието на Програмата за защита и същите използват новите основни данни и издадените въз основа на тях документи. Съгласно предложената разпоредба на чл. 6, ал. 6 новите и предходните основни данни и издадените въз основа на тях официални документи се администрират и актуализират от съответните компетентни органи по искане на Бюрото по защита до отпадане на необходимостта, след което се унищожават от съответните компетентни органи по искане на Бюрото по защита при отпадане на необходимостта.

С проекта на ЗИДЗЗЛЗВНП се предлагат изменения в чл. 123 от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) и в Закона за кредитните институции (ЗКИ):

- защита на свидетеля по чл. 123, ал. 1 от НПК се разпорежда с акт на прокурора или съда по искане на свидетеля или с неговото съгласие, като се вземат мерки за неговата незабавна защита, когато са налице достатъчно основания да се предполага, че в резултат на свидетелстването е възникнала или може да възникне реална опасност за живота или здравето на свидетеля, на неговите възходящи, низходящи, братя, сестри, съпруг или лица, с които се намира в особено близки отношения. Компетентни да осъществяват тази дейност са органите на МВР или Бюрото по защита, като твърде общата регламентация води до неясноти в практиката по прилагане на разпоредбата. Във връзка с това нормативната уредба, уреждаща предоставянето на лична физическа охрана при условията и по реда на НПК, се нуждае от прецизиране. В ал. 2 на чл. 123 от НПК се предлага регламентиране на срока за лична физическа охрана, осъществявана от органите на МВР или ББЗЛ, а именно 60 дни с възможност този срок да бъде удължен с 30 дни от прокурора или съда, за което органите, осъществяващи защитата, ще ги уведомяват. Предвижда се задължение за свидетеля да изпълнява указанията за безопасност на компетентните органи за охрана, както такова задължение е предвидено за охраняваните държавни лица по чл. 16, ал. 1 от Закона за Националната служба за охрана. В случай на неспазване на указанията за безопасност от защитения свидетел органите за охрана ще могат да уведомят прокурора или съда, взели мярката за защита, да постановят нейното отпадане в 7-дневен срок от уведомяването за настъпване на това обстоятелство.

С преходна разпоредба се предвижда в 7-дневен срок от влизането в сила на закона при заварените случаи на лична физическа охрана по чл. 123, ал. 2, т. 1 от НПК органите на МВР или ББЗЛ да уведомяват съответния прокурор или съд за произнасяне по необходимостта за продължаване или отпадане на мярката за защита, като те следва да се произнесат в 14-дневен срок от получаване на уведомлението.

- в чл. 56, ал. 3 и чл. 56а, ал. 3 от ЗКИ са регламентирани компетентните органи, които имат достъп до Централния кредитен регистър и Регистъра на банковите сметки и сейфове, създадени и поддържани от Българската народна банка. Във връзка с осъществяване на дейността по предоставяне на специална защита и по-конкретно ефективен контрол от страна на Бюрото по защита върху задължението на застрашеното лице да изпълнява финансовите си задължения към държавата, физически и юридически лица или поемането на нови такива е необходим достъп до информационни системи по чл. 56 и чл. 56а от ЗКИ.

4. Очаквани резултати от прилагането на нормативния акт

С предлаганият законопроект ще се постигнат следните резултати:

- оптимизиране на изпълнението на основната дейност на Бюрото по защита на застрашени лица по изпълнение на специалната защита, която е незабавна защита и Програма за защита на застрашени лица;

- по-прецизно формулиране на задълженията на Бюрото по защита на застрашени лица и на лицето, на което се предоставя специална защита;

- отстраняване на предпоставките, водещи до неясноти в практиката по прилагане на нормативната уредба, отнасяща се до осъществяване на лична физическа охрана от органите на МВР и БЗЗЛ при условията и по реда на чл. 123 от НПК;

- създаване на законово основание по чл. 56 и чл. 56а от ЗКИ за ефективен контрол от страна на Бюрото по защита на застрашени лица върху задължението на застрашеното лице да изпълнява финансовите си задължения към държавата, физически и юридически лица или поемането на нови такива, както и в случаи на предприемане на действия за

връщане на финансовите средства, използвани за защита, когато застрашеното лице самоволно не е изпълнявало задълженията си по специалната защита.

5. Финансови и други средства, необходими за прилагането на новата уредба

За изпълнението на предвидените промени не са необходими допълнителни разходи, трансфери или други плащания.

Предложеният проект на акт не води до въздействие върху държавния бюджет.

Законопроектът не съдържа разпоредби, свързани с въвеждането на регулаторни режими.

Проектът на закон не съдържа разпоредби, въвеждащи акт на Европейския съюз, поради което към него не е изготвена таблица за съответствие с правото на ЕС.

Към законопроекта е приложена справка за съответствието му с Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи и с практиката на Европейския съд по правата на човека.

Законопроектът е публикуван за провеждане на обществени консултации за срок от 30 дни.