

РАЗВИТИЕ НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ В ОБЛАСТТА НА ЗАЩИТАТА НА СВИДЕТЕЛИТЕ И СЪТРУДНИЦИТЕ НА ПРАВОСЪДИЕТО

Ст. ас. Елена Недялкова¹

Съвременните тенденции за нарастване на активността на трансграничната организирана престъпност доведоха до засилена нужда от сътрудничество между различните държави в стремежа си към изграждане на хармонизирана европейска система за защита на свидетелите и сътрудниците на правосъдието.

Юридическият процес на защита на свидетелите е свързан с осигуряване на специфични процедурни и непроцедурни защитни мерки, които имат за цел ефективно да гарантират тяхната – в някои случаи включително и на техните роднини – безопасност преди, по време и след даването на свидетелски показания. На сътрудниците на правосъдието също могат да бъдат осигурени защитните мерки, които се предоставят на свидетелите. Посредством тези мерки съответната държава изпълнява задължението си да защити гражданите, сътрудничаещи на правосъдието от престъпни посегателства, които възпрепятстват предоставянето на свидетелски показания.

Необходимостта от обсъждане на законодателните мерки относно сътрудничеството на свидетели на ниво Европейски съюз (ЕС) е предизвикана от важната роля на този правен институт за успешното приключване на всеки етап от наказателното производство.

Програмата на ЕС за действие по превенцията и борбата срещу организираната престъпност (Програмата) още през 1997 г. предложи да се прегледат нуждите от защита на свидетелите и гражданите, които сътрудничат в правосъдната дейност. В рамките на тази Програма бе изработена Препоръка 16 от 15.08.1997 г. Декларацията на Европейския съвет от 25 март 2004 г. относно борбата срещу тероризма също визира предложение за защита на свидетелите и сътрудниците на наказателното правосъдие.

¹ Асистент по наказателнопроцесуално право, НБУ.

Като приоритетна инициатива в законодателната и работна програма на Комисията на европейските общности (Комисията) за 2007 г. бе заложена защитата на свидетелите и гражданите, които сътрудничат на съдебния процес. Значително съдействие на Комисията по отношение на законодателната дейност на ниво ЕС оказаха европейските експерти по свидетелска защита на проведените срещи в Брюксел, съответно на 21 февруари 2006 г. (Семинар по въпросите на защита на свидетелите и сътрудниците на правосъдието) и на 5 март 2007 г. (Среща на европейските експерти по защитата на свидетелите.)

В резултат на подробен анализ на законодателната и обща практика в областта на свидетелска защита на национално, европейско и международно ниво, Комисията изгради някои основни изводи и препоръки.

Предмет на настоящото изследване са някои проблеми, решаването на които цели съдействие за изграждане на хармонизирана европейска система за защита на свидетелите.

Законодателни инструменти на европейско, национално и международно ниво

Резолюцията за защита на свидетелите в борбата срещу международната организирана престъпност (1995 г.) и Резолюцията относно лица, които сътрудничат на съдебния процес в борбата срещу международната организирана престъпност (1996 г.) са действащи в момента правни актове на Европейския съюз. Наред с това, възможност за предоставяне на облаги в замяна на информация се предвижда и в друго законодателство, например в рамковото решение на Съвета за тероризма (ОВ L 164, 22.06.2002 г., стр.3, Член 6), както и в рамковото решение на Съвета относно правното положение в наказателното производство на жертвите от престъпления (ОВ L 82, 22.03.2001 г., стр. 3, Член 8). Повечето от държавите-членки на ЕС имат законодателство относно защитата на свидетелите, което е или регламентирано в отделен правен акт, или е част от техния наказателно-процесуален кодекс. Регламентите им обикновено съдържат следните елементи:

- Дефиниции (свидетел под защита, анонимен свидетел, сътрудник на правосъдието);

- Процедурни мерки (ред на провеждане на съдебната процедура, алтернативни методи за представяне на доказателства);
- Непроцедурни мерки (физическа защита, преместване, смяна на самоличността);
- Необходимите изпълнителни структури и ролята на различните правоприлагащи органи преди, по време и след процеса;
- Правата и задълженията на страните в системата за защита на свидетелите и др.

Международното сътрудничество в областта на защитата на свидетелите обикновено също е регламентирано, без да се навлиза в подробности.

Някои от държавите имат специфично законодателство, което регламентира действието на техните програми за защита на свидетелите, докато други нямат такова; едни разглеждат защитата на свидетелите като предимно полицейска функция, а други предоставят ключовата роля на съдебната власт и правителствените министерства; някои имат единна национална програма за защита на свидетели, докато други имат няколко регионални или локални програми. Също така има съществени различия между държавите относно видовете мерки, които те са въвели с цел да улеснят сътрудничеството на свидетелите. Последните частично отразяват различията в мащаба и характера на престъплението и са частично свързани с различията в правните традиции и правната среда на съответната държава. Терминът „сътрудник на правосъдието“ не се среща често в националните наказателно-процесуални кодекси, но почти всички от страните дават възможност на съдията по време на съдебния процес да издаде по-лека присъда на престъпници, които помагат на полицията, респ. съдебните власти да разследват извършените от тях или от други лица престъпления. Въпреки това, някои държави-членки са избрали да не приемат регламент относно сътрудниците на правосъдието по различни причини. Обикновено защото при тях рядко се извършват видовете престъпления, за които такова понятие би имало смисъл, или защото те имат морални възражения относно отмяната, респ. смекчаването на наказанието. Други държави-членки, обратно на това, използват широко това понятие.

Подобно на повечето държави-членки на Съвета на Европа (СЕ), законодателство на Република България (РБ) регламентира защитата на застрашени лица в производството по наказателни дела с помощта на отделен правен акт. За първи път в РБ бе обнародван специален Закон за защита на лица, застрашени във

връзка с наказателно производство (ЗЗЛЗВНП), който влезе в сила на 23 май 2005 г., след изтичането на шестмесечния период „vacatio legis”, предвиден от законодателя.

Специфичната уредба на ЗЗЛЗВНП въвежда особен правен режим за осигуряване на защита от страна на държавата спрямо гражданите, които са реално застрашени във връзка с провеждането на наказателно производство, когато не могат да бъдат защитени със средствата, предвидени в НПК. С постановяването на указания отделен закон значително се разширява обхвата както по отношение на защитните мерки, така и относно кръга на защитените лица.

В същото време чл.4 от ЗЗЛЗВНП налага ограничения в приложното поле на специална защита, осигурявайки я спрямо застрашените лица само във връзка с наказателни производства, образувани за извършване на определени престъпления. Такива са тежките умишлени престъпления от общ характер, изрично посочени от Особената част на Наказателния кодекс (НК), както престъпните деяния, извършени по индивидуално поръчение или в изпълнение на общо решение на организирана престъпна група.

Същественото значение на установеното специфично законодателство се изразява най-вече в подробната регламентация на Програмата за защита на застрашени лица, наричана по-нататък „Защитна програма” или „Програма за защита”. ЗЗЛЗВНП посочва в отделни раздели:

- Същността на Защитната програма;
- Видовете защита и конкретните защитни мерки, посредством които тя се осъществява;
- Специализираните държавни органи, компетентни да предоставят защитата, а именно:
 - Съвет по защита на застрашени лица, наричан по-нататък „Съвет по защита”, създаден към министъра на правосъдието, който е и неин председател;
 - Специализиран отдел „Бюро по защита на застрашени лица”, наричан по-нататък „Бюрото по защита”, създаден към Министерството на правосъдието.

В същия раздел са установени правомощията и служебните задължения на съответните органи във връзка с осъществяване на Програмата за защита;

- Обстоятелствена процедура по включване в Програмата за защита. Тук са конкретизирани формата, съдържанието и характера на актовете, с които се допускат защитните мерки, включително тяхната неотменимост;
- Конкретизация на писменото споразумение за защита, което се сключва между застрашеното лице, респ. неговият настойник или попечител, ако то е недееспособно и Бюрото по защита. В този раздел е посочен момента на придобиване статуса на защитено лице, както и правата и задълженията на страните по Програмата за защита;
- Основанията и реда за прекратяване действието на Програмата за защита;
- Обработката и съхранението на лични данни, в съответствие със Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД) и Закона за българските документи за самоличност (ЗБДС).

Сериозно внимание заслужава и законодателната дейност на Съвета на Европа (СЕ), която засяга защитата на свидетелите от средата на 90-те години. Правните инструменти на СЕ, относими към защитата на свидетеля са следните Европейски конвенции:

- Европейска конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (в сила от 03.09.1953 г.) - ETS 005;
- Наказателноправната конвенция срещу корупцията (в сила от 01.07.2002 г.) - ETS №173;
- Втори допълнителен протокол към Европейската конвенция за взаимопомощ по наказателни въпроси (в сила от 01.02.2004 г.) - ETS 182.

СЕ определя защитата на свидетеля като значимо средство в борбата срещу корупцията и организираната престъпност. С този приоритет се осъществиха редица мероприятия на междуправителствено равнище със следните резултати:

- Април 1994 г. – Създава се *Комитет на експерти относно заплахата на свидетелите и правата на обвиняемия*. Приета е Препоръка R (97) 13 относно заплахите срещу свидетелите и правата на обвиняемия (септември 1997 г.);
- Април 1997 г. – Създава се *Комитет на експерти по въпросите на наказателното право и криминологичните аспекти на организираната престъпност*. Приет е Доклад относно защитата на свидетеля – преглед на най-добрата практика (февруари 1999 г.)

Други препоръки на Комитета на министрите в този смисъл са:

- Препоръка R (2001)11 относно водещите принципи в борбата срещу организираната престъпност;
- Препоръка R (2000)11 за действията срещу трафика на хора с цел сексуална експлоатация;
- Препоръка R (96)8 относно наказателната политика в Европа в периода на промени;
- Препоръка R (96)11 относно сексуалната експлоатация, порнографията, проституирането и трафика на деца и млади хора;
- Препоръка R (87)21 относно помощта за жертвите от престъпления и предотвратяване на виктимизацията (R on assistance to victims and prevention of victimisation);
- Препоръка R (85)11 относно положението на жертвите в рамките на наказателното право и процес;
- Препоръка R (85)4 срещу насилието в семейството;
- Препоръка R (2005)9 относно защитата на свидетелите и сътрудниците на правосъдието;
- Препоръка R (1997)1325 относно трафика на жени и насилствената проституция в държавите-членки на Съвета на Европа.

Във връзка с процедурната защита, значителен принос е направен чрез решенията на Европейския съд за правата на човека, по-специално относно член 6 от Европейската конвенция за правата на човека за гарантирането на справедлив процес.

Създадени са и практически договорености за сътрудничество в областта на защитата на свидетелите в Европа. През 2000 г. бе изградена Европейската мрежа за връзка, координирана от Европол, включваща на доброволни начала ръководителите на специализираните отдели за защита на свидетелите. С течение на времето тази мрежа се превърна в глобален професионален форум, който се разпростира на всичките пет континента.

Понастоящем мрежата е изградена от национални обекти за връзка с всичките 27 страни от ЕС, както и с 10 страни от Европа, които не са членки на ЕС. Тя включва 7 държави-наблюдатели от отвъдморски страни и 12 международни

организации, активни в тази област. Срещите на мрежата служат като платформа за обмен на информация и за разработване на инструменти и насоки. На базата на дебатите в рамките на системата на Европол са съставени два документа, които са разпространени

за употреба като „Насоки на ЕС“:

- *„Основни принципи на полицейското сътрудничество в областта на защитата на свидетелите в Европейския съюз“*, който се съсредоточава върху международното преместване на свидетелите, т.нар. релоциране;
- *„Общи критерии за приемане на свидетел в програмата за защита на свидетелите“* – документ, който разглежда критериите за приемането на свидетели в тази програма.

Във връзка с международното сътрудничество относно защитата на свидетелите, включително сътрудничеството в рамките на ЕС и това с международни съдебни органи или трети държави, трябва да се отбележи, че заинтересованите страни като цяло сключват двустранни споразумения на принципа *ad hoc*.

Единствената многостранна спогодба на европейско ниво бе сключена от трите балтийски държави, с цел да си сътрудничат по наказателноправни дела. Става дума за споразумението между правителството на Република Литва и двете правителства на Република Естония и Република Латвия относно сътрудничеството по отношение на защитата на свидетелите и жертвите на престъпления (2000 г.). В основата ѝ се приема общ модел за прекратяване на по-нататъшното наказателно преследване или намаляване на наказанието спрямо лица, които са оказали услуга на правоприлагащите власти на друга страна по споразумението.

Предвид факта, че правилата на международната юрисдикция и на международната наказателна процедура едва са започнали своето развитие през последните години, създаденият през 1993г. Международен трибунал за бивша Югославия (МТБЮ) е жизненоважен източник и фундаментална отправна точка в двете области. Правилата, прилагани от МТБЮ, са еднакво приложими до голяма степен при Международния наказателен съд (МНС, създаден през 1998 г.). Въпреки това в международното наказателно право и процес не е визирана легална дефиниция на понятието „свидетел“, както и не е конкретизирана степента на

защитните мерки, които свидетелят може да очаква по време на наказателното производство. Основните трудности в оказване на помощ на съдебните свидетели са свързани главно с липсата на специфична територия и следователно на юрисдикция, с ограничения бюджет предвиден за тези проблеми, както и липсата на сътрудничество с други страни. Ключова роля в поддържането на мира и справедливото правосъдие играе Споразумението между международния наказателен съд и Европейския съюз за сътрудничество и взаимопомощ (април 2006 г.). С оглед на това, бъдещото законодателство на ЕС би могло да улесни тяхното функциониране във връзка с предоставянето на закрила спрямо лицата, оказали съдействие на правосъдната система.

Функционирайки в нормативната уредба на националните законодателства и регионални споразумения – актовете на Европейския съюз и Съвета на Европа – институтът на свидетелската защита е предмет на правна регламентация и на световно ниво. Още с приемането на *Конвенцията против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание* от Общото събрание на ООН през 1984 г. се прогласява в чл. 13, че „всяка държава – страна по Конвенцията ... взема мерки за осигуряване защита на жалбоподателя и свидетелите срещу всякакво малтретиране или заплашване вследствие на неговата жалба или свидетелски показания”.

В същата година се приема и Декларацията относно основните принципи на правосъдието, отнасящи се за жертвите на престъпления и жертвите на злоупотреба с власт, която предвижда вземането на мерки за обезпечаване на сигурността и защитата на жертвите, техните семейства и свидетелите от заплахи и отмъщения /чл.6 “Г”/.

Правото на защита на свидетелите е установено и в актовете на създадените ad hoc международни наказателни съдилища под егидата на ООН – Международният наказателен съд за бивша Югославия /1993 г./ – и Международния наказателен съд за Руанда / 1994 г./, както и постоянно действащият Международен наказателен съд в Хага.

Съгласно Римския статут на Международния наказателен съд (17.07.1998 г.) - част шеста „Съдебно производство”, чл.68 - „Защита на жертвите и свидетелите и участието им в производството”, институтът е предвиден като изискване към съда

да вземе всички подходящи мерки за защита на безопасността, физическото и психическото здраве, достойнството и личната сфера на жертвите и свидетелите. В тази връзка към Международния наказателен съд е създаден и специален орган – „Отдел за жертвите и свидетелите”, който да оказва съдействие на прокурора и съда при избора на подходящи защитни и охранителни мерки.

Относно предпоставките за предоставяне на защита, разпоредбите на Римския статут изискват от съда да вземе предвид всички релевантни фактори, включително възраст, пол, здраве, естество на престъплението и др.

Субекти на защита по смисъла на този международен акт са: свидетелите, техните семейства и други лица, за които съществува някакъв риск, вследствие даването на показания от свидетелите. Установени са и специфични категории лица-субекти на правото на защита, а именно: жертвите и свидетелите на насилие срещу деца или свързано с пола, както и на сексуално насилие.

Като защитна мярка в чл.68, ал.5 от Римския статут е предвидена възможността в досъдебната фаза на производството, прокурорът да оттегли събраните доказателства и информация и вместо тях да представи резюме, ако те биха довели до тежка заплаха за сигурността на свидетел или на неговото семейство. Друга защитна мярка е допускането на частично или пълно запазване в тайна самоличността на свидетеля.

Във връзка с разпита на анонимен свидетел Международният наказателен съд допуска провеждането на част от производството при закрити врати, както и предоставянето на доказателства чрез електронни или други специални средства. В чл.69, ал.2 от Римския статут изрично се допуска правилото, според което показанията на застрашен свидетел могат да бъдат дадени на запис чрез аудио- или видеотехника.

В рамките на цялата правна уредба, създадена под егидата на ООН, съществува само един международен акт, в който е разработена специална програма за защита на свидетелите. Последната е визирана в Правилника за процедурите и предоставянето на доказателства, изработен от постоянния съдийски състав на Трибунала за бивша Югославия през 1993 г. (Трибуналът). Съгласно правило 75 – „Мерки за защита на жертви и свидетели”, Трибуналът може *ex officio*, по искане на някоя от страните в процеса, на засегнатите жертви или свидетели или на „Отдела за

жертви и свидетели” (Отделът) да разреши предприемането на мерки за защита на свидетелите. Отделът функционира в рамките на международния наказателен съд и има специална функция. Той включва квалифициран персонал, който дава препоръки относно необходимите мерки за защита и предоставя съвет и подкрепа в особените случаи на изнасилвания и сексуални престъпления. Правилникът на Международния наказателен съд за бивша Югославия (Правилникът) отделя специално внимание и отношение към жертвите и свидетелите на сексуално насилие, поставяйки ги в специфична категория лица – субекти на защита.

Този акт определя два основни вида свидетелска защита:

- Временна, осигурявана от отделната държава. Съгласно правило 40 на Трибунала, в неотложни случаи, прокурорът може да поиска от всяка държава вземането на необходимите мерки за предотвратяване на увреждането или заплашването на жертви или свидетели, както и на осуетяване предоставянето на свидетелски показания;
- Защита, предоставена от Международния наказателен съд.

В чл.22 „Защита на жертви и свидетели” са посочени видовете защитни мерки: осигуряване на охрана и запазване в тайна самоличността и/или местонахождението на жертвата, респ. свидетеля. Мерките, свързани с анонимността на застрашеното лице се свеждат до спазване на следните процесуални правила:

- Зачистване на имената и идентифициращата информация за лицето от публичните документи на Трибунала
- Забрана за разкриване на документи, съдържащи данни за застрашеното лице
- Даване на показания чрез използване на променящи звука или образа апарати
- Използване на псевдоним
- Възможност за разглеждане на делото при закрити врати

Съгласно правило 71 от Правилника по искане на някоя от страните в процеса, съдът може да разреши даването на показания посредством видео връзка. По силата на правило 75 от Правилника, при необходимост съдът осъществява контрол върху начина на задаване на въпросите, за да отхвърли възможността за враждебност или заплаха спрямо жертвите или свидетелите.

Отделът е длъжен да информира свидетелите преди да дадат показания, че техните показания или самоличност могат да бъдат разкрити по – късно по друго дело.

Освен Правилника, в рамките на ООН не е приет друг специфичен инструмент, който в задължителна или незадължителна форма да разглежда изключително защитата на свидетелите. Въпреки това съществува тенденция да се включва директно позоваване на свидетелите в съответните конвенции, приети през последните години. Такива са *Конвенцията на ООН срещу международната организирана престъпност* (UNTOC, 2001 г. – Член 24 „Защита на свидетелите”) и *Конвенцията на ООН срещу корупцията* (UNCAC, 2003 г. – Член 32 „Защита на свидетелите, експертите и жертвите”). Тези конвенции призовават държавите, които се явяват заинтересовани страни, да приемат необходимите мерки в съответствие с тяхната национална правна система, и в рамките на собствените им средства да осигурят ефективна защита на свидетелите, които дават показания относно престъпления, определени от Конвенцията. С цел да помогне на държавите-членки на ООН при тяхното прилагане, Службата на Организацията на обединените нации за контрол на наркотичните вещества и превенция на престъпността (UNODC) през 2005г. стартира разработването на насоки за защита на свидетелите.

Изложеният обобщен анализ на законодателството и практиките на държавите-членки на ЕС водят до конкретни изводи.

При разработването на правни системи и програми, свързани със свидетелската защита е необходима по-добра координация между съответните власти на държавите и международните органи на ЕС, включително Европол и СЕ. В тази насока трябва да се вземе предвид факта, че съществува голямо разнообразие от законодателни и административни структури в съответните страни, както и този, че това е област, която се развива непрекъснато.

Значителна пречка в борбата срещу организираната престъпност се явяват различията, съществуващи в националното наказателно право и процес на държавите-членки.

Специфичното нормотворчество в Европа е възникнало преди около 18 години, с приемането на законодателството за разкаялите се престъпници (т. нар. *pentiti*) и сътрудниците на правосъдието в Италия през 1991 г. Междувременно,

повечето от европейските държави или са издали специален закон, или са включили позоваване на защитата на заплашени свидетели в съответното национално наказателно-процесуално законодателство. Всичко това обаче те са уредили по различен начин. От друга страна, през последните години държавите обменят помежду си чрез неформални начини придобития опит от установяването на система за защита на свидетелите и също така вземат предвид принципите, разработени от Европол и Съвета на Европа. Поради тази причина съществуват определени прилики между правните режими за защита на свидетелите, установени през последните 3-4 години в съответствие с различните правни системи и фундаменталните принципи на административната организация на всяка държава-членка.

С оглед улесняване на трансграничното сътрудничество в борбата срещу организираната престъпност също така трябва да се имат предвид използването на последните разработки на технологиите и на информационното общество (като например видеовръзката) относно защитата на свидетелите. Тези разработки трябва да се използват по-широко от правоприлагащите органи, включително при защитата на свидетелите.

Въз основа на гореизложеното, с цел развитие на законодателната дейност в областта на защитата и подкрепата на свидетелите може да се препоръча използването на специалната финансова програма за „Предотвратяване и борба срещу престъпността“ за периода 2007—2013 г., приета с Решение 2007/125/ПВР на Съвета (12.2.2007 г.), ОВ L 58, 24.2.2007 г., стр.7. Специфичната тема и целта на тази програма подчертават важността на проблема на ниво ЕС.